



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

IANARA MARESSA MACEDO DA ROCHA

DIREITO À EDUCAÇÃO, GASTO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO: um exame do
cenário brasileiro de 1999 a 2018

MOSSORÓ-RN

2021

IANARA MARESSA MACEDO DA ROCHA

DIREITO À EDUCAÇÃO, GASTO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO: um exame do
cenário brasileiro de 1999 a 2018

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Constituição, Desenvolvimento e as Transformações na Ordem Econômica e Social

Orientador: Luiz Felipe Monteiro Seixas, Prof. Dr.

MOSSORÓ-RN

2021

© Todos os direitos estão reservados a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei n° 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei n° 9.610/1996. O conteúdo desta obra tornar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

R6691 Rocha, Ianara Maressa Macedo da.
11d DIREITO À EDUCAÇÃO, GASTO PÚBLICO E
DESENVOLVIMENTO: um exame do cenário brasileiro
de 1999 a 2018 / Ianara Maressa Macedo da Rocha. -
2021.
122 f. : il.

Orientador: Luiz Felipe Monteiro Seixas.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal
Rural do Semi-árido, Programa de Pós-graduação em
Direito, 2021.

1. Educação. 2. Desenvolvimento. 3. Gasto
Público. 4. Desigualdade. 5. Política Pública. I.
Seixas, Luiz Felipe Monteiro, orient. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada por sistema gerador automático em conformidade
com AACR2 e os dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Biblioteca Campus Mossoró / Setor de Informação e Referência
Bibliotecária: Keina Cristina Santos Sousa e Silva
CRB: 15/120

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP) e gentilmente cedido para o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (SISBI-UFERSA), sendo customizado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC) sob orientação dos bibliotecários da Instituição para ser adaptado às necessidades dos alunos dos Cursos de Graduação e Programas de Pós-Graduação da Universidade.

IANARA MARESSA MACEDO DA ROCHA

DIREITO À EDUCAÇÃO, GASTO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO: um exame do
cenário brasileiro de 1999 a 2018

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Constituição, Desenvolvimento e as Transformações na Ordem Econômica e Social

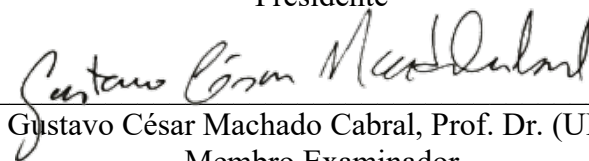
Defendida em: 17 / 09 / 2021.

BANCA EXAMINADORA

**Luiz Felipe
Monteiro Seixas**

Assinado de forma digital por
Luiz Felipe Monteiro Seixas
Dados: 2021.12.20 10:41:31
-03'00'

Luiz Felipe Monteiro Seixas, Prof. Dr. (UFERSA)
Presidente



Gustavo César Machado Cabral, Prof. Dr. (UFC)
Membro Examinador



Pablo Georges Cícero Fraga Leurquin, Prof. Dr. (UFJF/GV)
Membro Examinador

*Àquele que me protege, onde quer que esteja,
Cid Augusto Macedo da Rocha (In Memoriam).*

*À minha fortaleza e porto-seguro, Ivanilda Macedo da Rocha e Aldo Moura da Rocha
(Presentes).*

AGRADECIMENTOS

A jornada de um mestrado é enriquecedora intelectualmente por um lado e abdicadora por outro. Não obstante, ser filha de pais professores e ter professores dedicados ao longo da minha vida, em especial no Ensino Fundamental, despertaram em mim o amor pela leitura e pela escrita em um grau que eu só consigo me sentir muito privilegiada por isso.

Mais ainda, eu sei que esse privilégio é fruto do amor de Deus por mim e eu não poderia seguir outra orientação na minha vida além de espalhar amor. Por isso, sou grata à ele, por todas as oportunidades à mim concedidas até hoje. Que eu consiga fazer com que todo esse conhecimento se multiplique e chegue a mais e mais pessoas.

Agradeço aos meus pais e ao meu irmão, por não me deixarem se sentir sozinha um só minuto nessa vida. Aqui ou em outro plano, vocês são a minha fonte inesgotável de energia e força. Obrigada por todo o apoio e suporte que vocês sempre me deram, e sei que vão continuar dando. Agradeço ao meu maninho em especial, ainda que não mais em vida terrena, por me mostrar o quão forte eu posso ser sem deixar de ser leve. Lutar pela vida de quem amamos, ainda que Deus desenhe o contrário, é aprender a se dobrar ao tempo, à vontade divina, a amar sem medida.

Por isso, agradeço também ao meu noivo, Raimundo Neto, com quem estive em todo esse processo, por ter abraçado a minha família como sua, por ter cravado sua mão na minha sem soltar um só minuto, e por me dar força todos os dias. Sem ele, esse sonho não teria o mesmo sentido.

Agradeço também às minhas avós, tias, tios, primos, afilhados e demais familiares que me deram tanto suporte nesse período e compreenderam minha ausência. À minha madrinha Sônia, por ser sempre presente ainda que distante. À Tia Ceição (madrinha) por se preocupar comigo como filha, orar por mim e mostrar que estava ali para o que der e vier.

À Tia Míria, com quem sempre posso contar, em tudo. Mas especialmente por sempre estar aberta a ler o que faço, escutar minhas ideias e orientar de todo o coração, desde os meus 7 anos. Ensinar com certeza é sua vocação.

À Erivandro Júnior, por solicitamente sempre atender meus anseios e dúvidas sobre orçamento público, me ajudar a compreendê-los, e melhorar ainda mais a minha pesquisa com contribuições enriquecedoras da contabilidade pública, que nem mesmo ferramentas de pesquisas me ajudariam com tanta destreza e precisão. Muito obrigada!

Aos meus amigos, presentes que o mestrado me deu, em especial Fernanda, Danillo e Thariny. Por viverem comigo esse processo enriquecedor, trazendo leveza aos momentos

mais difíceis. Só posso agradecer por todo o apoio e amizade, além da vizinhança dos dois primeiros com seus respectivos, Thallys e Larissa, a quem guardo sincero carinho, consideração, e desejo de felicidade com muitos cafés e vinhos. Vocês amigos, são seres humanos ímpares.

Às minhas amigas do trabalho, Alessandra, Lippy e Ingrith, por todo o suporte que me deram desde o começo, sem nem mesmo me conhecerem. Vocês conseguem ser puro amor e empatia de uma forma tão natural que são pura luz.

Ao meu orientador, Luiz Felipe, por todo o apoio fornecido, do âmbito acadêmico-científico ao pessoal. Sempre deu norte e objetividade às minhas ideias, sugeriu diversas outras, compreendeu todo o processo de luta com a doença do meu irmão, além do processo de luto. Foi e é amigo sem deixar de ser orientador. Obrigada, de verdade.

À CAPES, pelo incentivo fornecido através da bolsa de pesquisa. Que não só eu, mas todos os discentes que possuem esse incentivo possam espalhar cada vez mais conhecimento e educação. Pesquisa científica não só vale o investimento como é essencial a qualquer ordem de desenvolvimento. A educação foi e sempre será a minha essência.

A crise na educação não  uma crise,  um projeto.

(Darcy Ribeiro)

RESUMO

A educação é um direito historicamente relacionado com o desenvolvimento de um país, se caracterizando como uma liberdade instrumental (oportunidade social), na abordagem das capacitações de Amartya Sen. No Brasil, a educação possui previsão desde a Constituição de 1824, só atingindo a universalidade na Constituição de 1988. Esse avanço demonstra uma mudança de postura estatal, que precisou alinhar suas políticas públicas para atender o anseio constitucional. Com isso, tem-se como objetivo geral a discussão da necessidade de um projeto social de desenvolvimento com base nas capacidades senianas voltadas à educação, verificando a relação entre educação e desenvolvimento, a partir do recorte normativo da Constituição de 1988, e os efeitos dos investimentos públicos em educação. Como objetivos específicos, destacam-se: verificar a relação entre gasto público e desenvolvimento no Brasil; analisar como se pode promover desenvolvimento em situações de escassez de recursos públicos, partindo da abordagem de Amartya Sen, e da análise da relação entre desenvolvimento e política pública educacional; desenvolver uma pesquisa com recorte temporal dos dados disponíveis e da legislação brasileira a partir de 1988, para verificar a relação entre a norma jurídica de imposição do gasto público educacional, e quais os efeitos provocados na população. Se justifica a pesquisa na busca pela relação entre educação, desenvolvimento e gasto público, sendo esse último critério o ponto de partida para verificar sua influência nos demais fatores. Em termos metodológicos, foram adotados o método de pesquisa dedutivo, com abordagem quali-quantitativa, já que pretende o levantamento dos dados orçamentários pós-1988 e 2004 até 2018. Possui natureza básica, e quanto ao objetivo, a pesquisa é explicativa e bibliográfica, já que parte de dados orçamentários, relatórios e estudos para compreender e vislumbrar uma possível relação de causa e efeito entre gasto público com educação e desenvolvimento. Está dividida em 3 capítulos nucleares, sendo que o primeiro discute os aspectos conceituais, qualificadores, jurídicos, políticos e econômicos do gasto público, com vistas a identificar um marco jurídico do gasto público no Brasil; o segundo debate o desenvolvimento em situações de crise fiscal, discute a teoria das capacitações de Amartya Sen, relacionando desenvolvimento e política pública educacional; e, o terceiro capítulo analisou os dados coletados, bem como o recorte jurídico-temporal escolhido e suas justificativas, além de discutir os efeitos da execução orçamentária para a sociedade brasileira, dentro da perspectiva do desenvolvimento. Em termos de considerações finais, revela-se uma conclusão positiva de aumento de investimentos em educação dentro do recorte, bem como um aumento positivo dos números educacionais, como taxa de frequência escolar e conclusão. Porém, ainda há interseccionalidades regional e étnico-racial, que precisam ser observadas e terem investimentos direcionados para quebrar os ciclos de pobreza, e consequentemente, reduzir a desigualdade e estimular o desenvolvimento pleno.

Palavras-chave: Educação. Desenvolvimento. Gasto Público. Desigualdade. Política Pública.

ABSTRACT

Historically, education is conceived as a basic and universal right related to nation's well-being and development, characterized as an instrumental freedom (social opportunity), in Amartya Sen's capability approach. In Brazil, education has been foreseen under the law since 1824 Constitution, but only on the 1988 Constitution it did obtained a universal character. This new understanding demonstrates a change in state's approach, which needed to align its public policies to meet the constitutional desire. Regarding this, the aim of this paper is to discuss the need for a social development project based on Senian capacities focused on education, verifying the relationship between education and development from the normative framework of the 1988 Constitution and the effects of public investments in education. As specific objectives, the following stands out: verifying the relationship between public expenditure and development in Brazil; analyze how development can be promoted in situations of state resources scarcity, based on Amartya Sen's approach and the analysis of the relationship between development and educational public policy; to develop a survey with a time frame of available data and Brazilian legislation from 1988 onwards to verify the relationship between the legal norm for the imposition of public expenditure on education and its effects towards general population. The research is justified based on the attempt to find the link between education, nation's social development and public expenditure, with this last criteria being the starting point to verify its influence on other factors. So, the deductive research method was implemented, with a quali-quantitative approach, as a intent to collect budget and monetary data after 1988 and between 2004 - 2018. This methodological choice its objective, explanatory and bibliographical, as it starts from budget data, reports and studies to understand and envision a possible cause and effect relationship between public spending on education and development. The framework of this serach is than divided in three main chapters, the first one discusses the conceptual, qualifying legal, political and economic aspects of public spending, with a view to identifying a legal framework for public spending in Brazil; the second debates development in situations of fiscal crisis, discusses Amartya Sen's capabilities aproach, relating development and educational public policy; and the third chapter analyzed the collected data, as well as the chosen juridical-temporal frame and its justifications, in addition to discussing the effects of the budget execution in Brazilian's society, within the perspective of development and well-fare. In terms of final considerations, there is a positive conclusion of increased investments in education within the clipping, as well as a positive increase in educational numbers, such as school attendance and completion rate, however, there are still regional and ethnic-racial intersectionalities that needs to be observed, and also, was found that there are targeted investments that must be carried out to break the cycles of poverty, consequently reducing inequality and encouraging full development.

Keywords: Education; Development; Public Expenditure; Inequality; Public policies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Fundeb por aluno (2007)	91
Figura 2	Fundeb por aluno (2017)	92
Figura 3	PIB per capita (2007)	93
Figura 4	PIB per capita (2017)	94
Figura 5	Conclusão dos anos iniciais do Ensino Fundamental por sexo, raça e renda familiar per capita	97

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Função Educação 1999-2018	80
Gráfico 2	Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	83
Gráfico 3	Outras Receitas não discriminadas	85
Gráfico 4	Contribuição Social do Salário-Educação	86
Gráfico 5	Recursos Programa Bolsa Família 2004-2018	88

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF/88	Constituição Federal de 1988
CTN	Código Tributário Nacional
EC	Emenda Constitucional
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
NRF	Novo Regime Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PBF	Programa Bolsa Família
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual

PROUNI	Programa Universidade para Todos
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	A RELAÇÃO ENTRE GASTO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL	18
2.1	ASPECTOS CONCEITUAIS E QUALIFICADORES DO GASTO PÚBLICO	21
2.2	MARCO JURÍDICO DO GASTO PÚBLICO NO BRASIL	27
2.3	ASPECTOS ECONÔMICOS E POLÍTICOS DO GASTO PÚBLICO	34
3	DESENVOLVIMENTO: COMO PROMOVÊ-LO EM SITUAÇÕES DE CRISE FISCAL E ECONÔMICA?	41
3.1	UMA BREVE INTRODUÇÃO ÀS TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO.	45
3.2	DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA DE AMARTYA SEN.....	50
3.2.1	Noções de liberdade e justiça no processo de desenvolvimento	52
3.2.2	Oportunidades sociais, mercados e democracia	60
3.3	DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL	63
4	EDUCAÇÃO E ORÇAMENTO NO BRASIL	69
4.1	SOBRE O RECORTE METODOLÓGICO E TEMPORAL DOS DADOS COLETADOS	69
4.2	ANÁLISE DOS DADOS ORÇAMENTÁRIOS DENTRO DO RECORTE JURÍDICO-TEMPORAL	75
4.2.1	Os investimentos públicos em educação e seus desdobramentos	75
4.2.2	Os recursos destinados à Transferência Direta de Renda com Condicionalidades	87
4.3	ANÁLISE DOS EFEITOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA A SOCIEDADE: PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO	89
4.3.1	O FUNDEB e a distribuição desigual dos recursos por região	89
4.3.2	A desigualdade de acesso ao ensino fundamental e suas intersecções	96
4.3.3	O Brasil investe em excesso no Ensino Superior?	99
4.3.4	Transferência direta de renda no Brasil: impactos e benefícios	102
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	106
	REFERÊNCIAS	110
	ANEXOS	119
	ANEXO A – TABELA DESPESAS DA UNIÃO EMPENHADAS –	

EDUCAÇÃO	120
ANEXO B – TABELA RECURSOS DE TODAS AS FONTES –	
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	121

1 INTRODUÇÃO

A independência do Brasil, em 1822, se deu com a população brasileira analfabeta, quase que em sua totalidade, fruto e reflexo de uma sociedade escravocrata e agrícola, que gerou um sistema de ensino elitista, desorganizado e seletivo¹.

Na verdade, o direito à educação possui previsão normativa em todas as constituições brasileiras, com maior ou menor recorte de acesso, mas apenas na Constituição Federal de 1988 é que se estabeleceu a sua universalização, iniciando um aperfeiçoamento do gasto público voltado à educação. Além desse recorte jurídico, o desenvolvimento – em especial a abordagem dada por Amartya Sen – vê na educação (oportunidades sociais) um ponto crucial para quebrar os ciclos de pobreza e de subdesenvolvimento vivenciado por muitos países².

Assim, crises financeiras e fiscais como a ocorrida em 2013, no Brasil, trazem discussões importantes sobre o equilíbrio orçamentário das contas públicas do país – já disciplinado na Lei de Responsabilidade Fiscal – e a necessidade de restrições e cortes. Sob esse quadro, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 95/2016, autointitulada de Novo Regime Fiscal, com previsão de limitação de despesa primária no âmbito da União por 20 exercícios financeiros, a serem corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), também chamado de Teto de Gastos.

A aprovação desse teto não foi precedida da discussão – ou pelo menos não se conseguiu um novo regime fiscal nesse sentido – sobre a alocação eficiente de recursos à concretização dos direitos sociais, em especial a educação, deixando a questão da eficiência e qualidade do gasto público mais uma vez em segundo plano.

Na verdade, gastos públicos voltados aos direitos sociais são compreendidos como favorecimento do déficit público e de crises econômicas, enquanto que seu inverso – políticas neoliberais – é interpretado como ganho de credibilidade e confiança dos investidores internacionais³.

Não obstante, a inter-relação e mútua influência entre educação e desenvolvimento de um país, é um fato que recebe atenção da comunidade acadêmica e da sociedade como um

¹ RANIERI, N. B. S. Educação obrigatória e gratuita no Brasil: um longo caminho, avanços e perspectivas. In: RANIERI, N. B. S.; ALVARENGA, A. L. (Org.). **Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar**. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018.

² DAMASCENO, L. R. da S.; CORREIA, T. R. C. **Pobreza, desigualdade e assistência social: um estudo dos programas de transferência de renda do México, Brasil, Colômbia e Chile**. 2017. 137f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

³ BELLO, E.; BERCOVICI, G.; LIMA, M. M. B. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? **Revista Direito e Práxis**, [s.l.], v. 10, n. 3, p. 1769-1811, set. 2019.

todo. Todavia, os seus resultados, diretos ou indiretos, conferem poucos elementos que possibilitem a análise dessa relação de maneira objetiva.

Isto é, a educação desencadeia uma série de efeitos positivos e, portanto, está envolvida no aumento do nível educacional da população, bem como, por esse motivo, repercute na diminuição do gasto com saúde pública, aumenta o nível de segurança, além de estar ligada ao aumento mais comum de emprego e renda, por exemplo. Mas, a insuficiência de dados estatísticos confiáveis dificulta uma demonstração da relação entre educação e desenvolvimento de forma mais concreta.

Contudo, o conceito de desenvolvimento aqui trabalhado não se resume a esse olhar, mas, principalmente, volta-se para a compreensão do desenvolvimento a partir da teoria de Amartya Sen, que diante das outras teorias sobre o tema, é considerada a que melhor atende à perspectiva de projeto com homogeneização de oportunidades, conforme será melhor explicado adiante.

Na teoria de Sen, a educação tem papel essencial na formação das capacidades e aperfeiçoamento dos funcionamentos humanos, e onde o Estado, por meio de políticas públicas, tem o dever de agir, promovendo a ampliação das liberdades dos indivíduos de sua sociedade. Por isso a necessária relação entre gasto público, educação e desenvolvimento.

Ainda sobre a abordagem seniana, acrescente-se que, das cinco liberdades instrumentais que ele propõe para chegar ao desenvolvimento – liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantia de transparência e segurança protetora⁴ – as liberdades que se analisa nessa pesquisa estão voltadas para as oportunidades sociais, nesse caso a educação, e para a segurança protetora, nesse caso o Programa Bolsa Família.

Elegeu-se referido programa porque, além de tratar-se de transferência direta de renda feita pelo governo federal às famílias que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza, ele possui condicionalidades para transferência, em especial, nesse caso, a matrícula e frequência dos filhos em idade escolar.

Com isso, objetiva-se, no geral, discutir a necessidade de um projeto social de desenvolvimento com base nas capacidades senianas voltadas à educação e na sustentabilidade do gasto público, verificando a relação entre educação e desenvolvimento a partir do recorte normativo da Constituição de 1988, e o grau de eficiência e qualidade desses gastos públicos.

⁴ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

Quanto aos objetivos específicos, destacam-se: a) verificar a relação entre gasto público e desenvolvimento no Brasil, abordando os aspectos conceituais, qualificadores, econômicos e políticos do gasto público, a partir de um marco jurídico do gasto público no Brasil; b) analisar como se pode promover desenvolvimento em situações de crise fiscal e escassez de recursos públicos, partindo da abordagem de Amartya Sen e da análise da relação entre desenvolvimento e política pública educacional; e c) fazer uma pesquisa com recorte temporal dos dados disponíveis e da legislação desde 1988, para verificar a relação entre a norma jurídica de imposição do gasto público educacional, e quais os efeitos provocados na população.

Em relação à hipótese, tem-se que as leis pós-1988, especialmente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996) e o Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836/2004), contribuíram na imposição e aumento desses investimentos públicos, que é essencial à superação da condição de subdesenvolvimento, conforme a teoria seniana das capacitações.

Quanto às questões metodológicas, será adotado o método de pesquisa dedutiva, com o escopo de analisar as informações sobre gasto público, desenvolvimento e educação após a Constituição Federal de 1988 e à Lei nº 10.836/2004 (Programa Bolsa Família), em busca do aprimoramento das capacidades senianas quanto à liberdade de escolha e participação democrática.

Quanto à abordagem, a pesquisa será quali-quantitativa, pois, se por um lado se pretende o levantamento dos dados a partir de um recorte histórico e territorial – pós-1988 e 2004 no Brasil –, por outro, busca verificar as consequências sentidas pela população, averiguando ainda uma possível relação de causa e efeito entre educação e desenvolvimento, tendo o arcabouço jurídico brasileiro como pano de fundo na qual pauta a atuação estatal.

Quanto à natureza, a pesquisa é básica, pois envolve valores e objetivos de cunho nacional, não local. Quanto aos objetivos, ela é explicativa, porque busca analisar fatores, dados, para identificar as consequências sentidas pela população por meio de fenômenos educacionais e sociais. Os procedimentos técnicos da pesquisa, delimitam a pesquisa como bibliográfica, por utilizar-se de relatórios e estudos que tratam do tema da pesquisa, para além do levantamento de dados feitos.

Quanto a sua estrutura, dividiu-se a pesquisa em três capítulos nucleares, além da introdução e conclusão. Nesse sentido, o segundo capítulo busca discutir os aspectos conceituais, qualificadores, jurídicos, políticos e econômicos do gasto público, com vistas a identificar um marco jurídico do gasto público no Brasil. O terceiro capítulo se propõe a

debater o desenvolvimento em situações de crise fiscal, discutir as teorias voltadas ao desenvolvimento, especialmente a teoria das capacitações de Amartya Sen. Pretende ainda abordar a relação entre desenvolvimento e política pública educacional. O quarto capítulo irá analisar os dados coletados, bem como o recorte jurídico-temporal escolhido e suas justificativas, além de discutir os efeitos da execução orçamentária para a sociedade brasileira, dentro da perspectiva do desenvolvimento.

2 A RELAÇÃO ENTRE GASTO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

O Estado, independentemente do modelo ou teoria de desenvolvimento adotado, possui o dever para com o bem-estar do povo de seu território, dever sobre o qual perpassa o gasto público. Contudo, o momento histórico e a forma como se enxerga a interação entre gasto público e desenvolvimento, bem como as teorias e as normas que disciplinam a matéria do gasto público, formam os determinantes deste, estabelecendo dessa maneira como e onde o recurso disponível será aplicado no orçamento⁵.

Não obstante, se por um lado, a decisão sobre essas aplicações orçamentárias são, sobretudo, políticas, por outro lado, poderão não representar necessariamente a promoção do bem-estar⁶.

As teorias que versam sobre desenvolvimento surgiram, em sua maioria, em um contexto histórico de responsabilização do Estado na garantia de um padrão mínimo de qualidade de vida aos seus habitantes, muitas vezes estabelecido por previsão constitucional. Antes de adentrar no caso brasileiro, é importante compreender o contexto – de forma breve – em que essa preocupação passa a fazer parte da agenda dos Estados.

O recorte pós-Segunda Guerra Mundial é o responsável pela origem de teorias do desenvolvimento, formadas para atender pressões em um ambiente político, social, nacional e internacional voltado ao desenvolvimento dos países que não eram ricos, seja por crescimento econômico, seja por avanço material da qualidade de vida da população.

Esse foco foi determinado principalmente pela propagação dos pensamentos desenvolvimentistas nos países exportadores de matéria-prima; pela descolonização da África e da Ásia; e pelo medo do crescimento das ideias comunistas no período da Guerra Fria, fazendo com que os países capitalistas se preocupassem em implementar um conjunto de ações que elevasse a qualidade de vida de seus cidadãos⁷.

⁵ MATOS, R. S. **Gasto público e desenvolvimento**: uma análise do gasto público municipal maranhense na função educação para os anos de 2007 e 2015. 2017. 136F. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

⁶ A depender da decisão política, a promoção do bem-estar social pode ficar comprometida, caso esta possua consequências de aumento da concentração de renda e da desigualdade, como a EC nº 95/2016, por exemplo.

⁷ MATOS, R. S. **Gasto público e desenvolvimento**: uma análise do gasto público municipal maranhense na função educação para os anos de 2007 e 2015. 2017. 136F. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

Era a intervenção estatal voltada política e economicamente para o Estado de bem-estar social. Para tanto, o gasto público passa a ser a principal ferramenta para alcançar os direitos sociais como educação, saúde, aposentadoria, entre outros.

Titmus⁸, já em 1963, esclarecia que o *Welfare State* poderia existir tanto na sua forma institucional, onde se adotaria um modelo universal, com pretensão de atender toda a população, assim como na forma residual, onde o Estado só abarcaria a responsabilidade na insuficiência da família ou do mercado, como ocorre nos Estados Unidos.

Transcorrido o período de adequação territorial, cultural e histórica das políticas sociais de cada país, inicia-se uma fase de críticas ao Estado do bem-estar social, devido principalmente ao crescimento dos gastos públicos de cada país, num ritmo acima do suportado pelos Estados que o implementaram.

Somado a isso, Matos⁹ evidencia outros fatores que motivaram esse processo de desaprovação do modelo *Welfare State* e keynesiano: as crises econômicas da década de 1970 aos anos 2000; o surgimento de novas teorias; e a mudança do perfil demográfico, trazendo consigo um aumento da despesa pública previdenciária, e colocando o gasto público no centro da discussão sobre desenvolvimento, principalmente quando há poucos recursos a serem aplicados às políticas sociais, como no caso dos países pobres e em desenvolvimento.

Tem-se com isso, a polarização do debate: enquanto uns defendem a possibilidade de convivência harmônica entre melhoria na qualidade de vida da população, políticas voltadas ao desenvolvimento econômico, e gasto público orientado a essas duas áreas; outros defendem que é necessária a diminuição da intervenção do Estado e das despesas públicas, associado à ampliação do livre-mercado como solução para o desenvolvimento.

Para os que defendem o gasto público voltado às políticas sociais, como Titmus e Esping-Andersen, a metodologia adotada pelas teorias convencionais se detém apenas a analisar o custo-benefício econômico das políticas sociais. Entretanto, eles contrapõem a questão argumentando que o investimento público em educação, por exemplo, favorece iguais oportunidades, bem como garante a educação no nível inicial, pontos esses colocados como fundamentais ao desenvolvimento sustentável.

⁸ TITMUS, R. Essays on “The Welfare State”, London: Allen and Unwin, 1958 *apud* ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, [s.l.], n. 24, p.85-116, set. 1991.

⁹ MATOS, R. S. **Gasto público e desenvolvimento**: uma análise do gasto público municipal maranhense na função educação para os anos de 2007 e 2015. 2017. 136F. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

Os autores contrários ao *Welfare State*, por outro lado, além da defesa da redução dos gastos e do intervencionismo com o concomitante crescimento do livre-mercado, alegam a ineficiência do Estado ao gerir as finanças públicas. Ainda, defendem a ocorrência da Teoria da Escolha Pública. Ou seja, a alocação de recursos públicos está diretamente relacionada com a maximização de interesses individuais ou de grupos específicos, em regra, no poder ou com influência sobre ele¹⁰.

A discussão sobre a importância do gasto público para o desenvolvimento volta à tona na década de 1970, bem como até que ponto o Estado poderia “pesar” para suas economias. Assim, Musgrave¹¹ defende que o nível de gasto público depende do nível de desenvolvimento em que um país se encontra: estando no patamar pré-industrial, o Estado atua impulsionando a economia privada e o desenvolvimento no geral; no nível industrial, a atuação estatal se volta apenas ao modelo residual, quando mercado e família não suprem a demanda social; e, por último, no nível de pós-industrialização, o Estado volta a atuar mais ativamente para garantir o bem-estar coletivo por meio de bens e serviços.

Em termos teóricos, Furtado sintetiza em três as correntes de pensamento que influenciaram a construção das teorias do desenvolvimento, sendo elas a clássica, a marxista e a keynesiana. Nesse sentido, “o marxismo fomentou a atitude crítica e inconformista, a Economia clássica serviu para impor a disciplina metodológica, sem a qual logo se descamba para o dogmatismo, e a eclosão keynesiana favoreceu melhor compreensão do papel do Estado no plano econômico, [...]”¹².

De toda forma, o que se seguiu na maioria dos Estados ocidentais, nas décadas de 1980 e 1990, foram reformas direcionadas a uma diminuição do Estado, aumentando o tempo de contribuição dos trabalhadores, diminuição do tempo de benefício dos desempregados etc., de forma a adequar o gasto público social a outra realidade fiscal.

No caso brasileiro, essa preocupação em controlar o aumento da despesa pública aparece igualmente na década de 90, culminando com a Lei Complementar nº 101 de 2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Contudo, o equilíbrio fiscal prometido pela LRF deixou uma lacuna, sentida de forma robusta anos mais tarde, na crise vivenciada desde 2013 no país. O cenário evidenciou a temática do gasto público, para fins de compreensão dos seus limites de aplicação, suas

¹⁰ MATOS, R. S. **Gasto público e desenvolvimento**: uma análise do gasto público municipal maranhense na função educação para os anos de 2007 e 2015. 2017. 136F. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

¹¹ MUSGRAVE, R. **A Fiscal Systems**. New Haven: Yale University Press, 1969.

¹² FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fondo de Cultura, 1961. p. 13.

funções e, principalmente, como melhorar sua eficiência para consecução de seus objetivos tendo em vista a escassez de recursos.

Todo esse quadro contribuiu com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como Novo Regime Fiscal, que estabeleceu um limite de despesa primária para a União por vinte exercícios financeiros, isto é, um teto de gastos públicos.

Até o presente momento, no entanto, pouco foi produzido na seara jurídica para contribuir com um controle do gasto de forma qualitativa na prestação dos serviços públicos. Não há, entre outros exemplos, uma responsabilização objetiva de gestores quanto aos produtos e resultados alcançados pelas suas pastas; os Tribunais de Contas raramente levam em consideração o aspecto qualitativo do gasto público na avaliação das contas públicas; e na avaliação do Plano Plurianual (PPA), apesar de haver espaço para a discussão e sugestão para conter o desperdício de recursos públicos, o que se tem, em regra, é uma análise quantitativa das metas financeiras previstas¹³.

Por tal razão, esse capítulo objetiva, ao trabalhar os aspectos conceituais do gasto público, fazer o recorte do marco teórico do tema no Brasil, e analisar os aspectos políticos e econômicos do gasto, adentrando na discussão entre gasto público e desenvolvimento, formando um suporte teórico e conceitual ao centro da pesquisa.

2.1 ASPECTOS CONCEITUAIS E QUALIFICADORES DO GASTO PÚBLICO

Conforme ensina Silva¹⁴, os governos, ao estabelecerem suas prioridades em relação aos serviços públicos a serem prestados, e quais investimentos pretendem realizar, o fazem por intermédio dos gastos públicos. Esses “são os instrumentos de atuação dos governos”¹⁵ e, assim sendo, demonstram quais as políticas de gestão adotadas e cumpridas por eles. Devido a isso, esses gastos possuem uma grande diversificação na agregação de áreas da despesa pública.

Os gastos públicos também podem ser definidos como uma opção política, tomada pelos governos para indicar quais, e a forma que ele presta serviços aos cidadãos, indicando a

¹³ MATOS, R. S. **Gasto público e desenvolvimento**: uma análise do gasto público municipal maranhense na função educação para os anos de 2007 e 2015. 2017. 136F. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

¹⁴ SILVA, J. A. da. **Gestão dos gastos públicos**: impacto dos custos invisíveis para as despesas orçamentárias da UnB. 2015. 73F. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

¹⁵ SILVA, J. A. da. **Gestão dos gastos públicos**: impacto dos custos invisíveis para as despesas orçamentárias da UnB. 2015. 73F. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015. p. 20.

quantidade, a qualidade e o custo-benefício dos bens e serviços entregues pelo governo. Silva classifica os gastos públicos a partir de três visões principais: no tocante a natureza da despesa, podendo se referir à investimento, custeio, transferências e inversões financeiras; no tocante à finalidade do gasto, podendo se dividir em programas, funções e subprogramas; e por último, no tocante ao agente que executa o gasto¹⁶.

Quanto à natureza da despesa, importante trazer a classificação do art. 12 da Lei nº 4.320/64¹⁷, que a diferencia entre despesas correntes e despesas de capital. As correntes estão relacionadas com a manutenção e o funcionamento dos serviços, e se divide em despesas com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, entre outros. Já as de capital, se voltam para a obtenção ou construção/elaboração de bens de capital, dividindo-se em investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida – cada um com sua subdivisão. Quanto à finalidade, proporciona uma consolidação do gasto público de forma nacional, ao agregar os temas por área de atuação do governo, nas suas quatro esferas, quais sejam, União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

Utilizando-se da mesma fonte normativa, Lei nº 4.320/64, bem como de suas atualizações, Matos¹⁸ analisa a classificação da despesa pública conforme a lei e seu objetivo de atender não só aos três poderes, mas também à coletividade como um todo, atendendo antes de mais nada, a uma imprescindibilidade de informar a realização dos gastos públicos direcionado tanto à tomada de decisão, como à gestão das finanças e à fiscalização e controle da despesa. Com isso, identificam-se seis classificações para as despesas públicas, dividindo-as entre uma programação qualitativa e outra quantitativa, cada uma com seu objetivo específico.

A programação qualitativa trabalha as classificações por esfera orçamentária – indica a qual orçamento pertence à despesa, Seguridade Social, Fiscal etc. –, institucional – indica quem é o agente executor da programação –, e funcional – informa qual a área em que a despesa está sendo realizada. Por outro lado, a programação quantitativa classifica a partir da natureza da despesa, da fonte ou destinação do recurso, e do identificador do resultado primário.

¹⁶ SILVA, J. A. da. **Gestão dos gastos públicos**: impacto dos custos invisíveis para as despesas orçamentárias da UnB. 2015. 73F. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

¹⁷ BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm. Acesso em: 08 mar. 2020.

¹⁸ MATOS, R. S. **Gasto público e desenvolvimento**: uma análise do gasto público municipal maranhense na função educação para os anos de 2007 e 2015. 2017. 136F. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

Apesar de o nome ser semelhante à classificação dada por Silva¹⁹, a categorização pela natureza da despesa de Matos se subdivide em quatro preocupações, a saber: qual o efeito econômico quando a despesa é realizada; qual a classe em que ela é realizada; qual a sua modalidade/estratégia para sua realização; e quais os elementos/insumos que busca adquirir ou utilizar²⁰.

Partindo para a classificação da Fonte ou destinação do recurso, busca-se analisar quais recursos constituem uma contraparte do governo, quais recursos vêm do Tesouro Nacional, quais são próprios da instituição/unidade, ou seja, qual a fonte e o exercício relacionados à despesa a ser executada. Por último, a classificação do identificador do resultado primário, nada mais é do que como está ordenado a despesa a partir dos efeitos do resultado primário²¹.

Na verdade, há autores que defendem a destinação de algumas funções como típicas do Estado, pois, assim não sendo, elas ou não serão feitas ou serão feitas de forma insuficiente. É o caso das áreas da educação, saúde, regulação, segurança pública e assistencialismo, em que mesmo havendo a abertura para o setor privado atuar, o Estado deve fornecer, principalmente quando se tratar de saúde e educação²².

Isso se deve mais ainda porque, ao observar algumas despesas de custeio, percebe-se que elas possuem muito mais importância e influência positiva do que as despesas situadas nos investimentos ou nas transferências, como os serviços educacionais e de saúde, diretamente ligados à distribuição de renda e ao desenvolvimento econômico²³.

Giambiagi e Além²⁴ sustentam que, um bom nível de serviços públicos oferecidos à população é capaz de gerar externalidades positivas²⁵ ao desenvolvimento da nação, corroborando com a necessidade de intervenção por parte do governo. O que, por outro lado,

¹⁹ SILVA, J. A. da. **Gestão dos gastos públicos**: impacto dos custos invisíveis para as despesas orçamentárias da UnB. 2015. 73F. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

²⁰ MATOS, R. S. **Gasto público e desenvolvimento**: uma análise do gasto público municipal maranhense na função educação para os anos de 2007 e 2015. 2017. 136F. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

²¹ MATOS, R. S. **Gasto público e desenvolvimento**: uma análise do gasto público municipal maranhense na função educação para os anos de 2007 e 2015. 2017. 136F. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

²² GIAMBIAGI, F; ALÉM, A. C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 3 ed. São Paulo: Editor Campus. 2008.

²³ REZENDE, F. **Finanças Públicas**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

²⁴ GIAMBIAGI, F; ALÉM, A. C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 3 ed. São Paulo: Editor Campus. 2008.

²⁵ Externalidade positiva é quando um agente econômico causa uma externalidade com a sua ação que resulta em benefícios à terceiros e ele não é recompensado por isso.

não deixa de ressaltar a preocupação com a expansão desse gasto, sem levar em conta a alocação eficiente de recursos e o financiamento tributário²⁶.

Assim, o gasto público não pode ser definido com uma habilidade inerente para ser de boa ou de má qualidade, pois, o seu resultado sucede do controle realizado sobre ele, assim como se processa nos gastos privados. Pires²⁷ defende que em termos de qualidade do gasto público, o que se tem é um caráter multidimensional, e qualquer conceituação que desconsidere suas dimensões técnicas e legais não deve ser reconhecida.

A partir da perspectiva desse autor, bem como buscando uma delimitação mais adequada do que seria um gasto público de qualidade, analisa-se as suas dimensões a seguir, quais sejam, eficiência, eficácia, efetividade, economicidade, transparência, legitimidade, legalidade e sustentabilidade.

A dimensão da eficiência do gasto público equivale à relação existente entre os custos dos insumos utilizados no dispêndio de recursos orçamentários, em um período determinado, e os produtos, bens e serviços que são oferecidos à sociedade. É a relação entre fornecimento de produtos e o aprimoramento na aplicação dos recursos à disposição.

No caso da eficácia, o Manual de auditoria operacional do Tribunal de Contas da União²⁸ (TCU) a define como sendo a habilidade de adimplir com objetivos imediatos, identificados em metas de atendimento ou de produção, fornecendo bens e serviços conforme o estabelecido no planejamento das ações.

A dimensão da economicidade volta-se à redução de custos do dispêndio utilizado na realização de uma atividade, sem que isso prejudique o padrão de qualidade em que é ofertada²⁹. É de se perceber a necessidade do conhecimento tanto para gerir recursos financeiros como para aloca-los, de forma eficiente, mantendo a qualidade no melhor nível possível. Logo, essa dimensão carece dos conceitos de eficiência e eficácia para a sua compreensão³⁰.

A efetividade também é um conceito importante na discussão das dimensões do gasto público, pois, implica na análise da obtenção dos resultados de um programa ou atividade, no

²⁶ CÂNDIDO JÚNIOR, J. O. Os gastos públicos no Brasil são produtivos? **Planejamento e Políticas Públicas: PPP**, [S.l.], v. 1, n. 23, p.233-260, jun. 2001.

²⁷ PIRES, V. Gestão orçamentária e qualidade do gasto público. In: BIZELLI, J. L.; FERREIRA, D. A. de O. (Org.). **Governança pública e novos arranjos de gestão**. 1 ed. Piracicaba: Jacintho Editores, 2009, p. 55-78.

²⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (seprog). **Manual de auditoria operacional**. 3. ed. Brasília: TCU, 2010.

²⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (seprog). **Manual de auditoria operacional**. 3. ed. Brasília: TCU, 2010.

³⁰ PIRES, V. Gestão orçamentária e qualidade do gasto público. In: BIZELLI, J. L.; FERREIRA, D. A. de O. (Org.). **Governança pública e novos arranjos de gestão**. 1 ed. Piracicaba: Jacintho Editores, 2009, v. 1, p. 55-78.

tocante aos efeitos dele na população. Ou seja, refere-se aos impactos observados, bem como os objetivos pretendidos, ou impactos gerados pelos objetivos fins da atividade estatal.

Com isso, se examina quais as mudanças na população a qual se destina determinados programas ou atividades, e se essas alterações podem ser associadas de forma razoável a esse programa/atividade³¹. Ou seja, um gasto público será efetivo quando resolver problemas aos quais se propôs à um determinado grupo de pessoas acometidas por eles, trazendo benefício, e reduzindo ou extinguindo a possibilidade de risco ou sacrifício³².

Já a transparência é a dimensão que está ligada ao controle social da Administração Pública, pois, ao dar livre acesso aos dados de interesse público, também coloca em pauta o dever do cidadão e da coletividade, seja na fiscalização ou cobrança na gestão e decisões nas finanças públicas. Essa dimensão se efetiva na disponibilização de informações, relatórios fiscais e orçamentários, além do ciclo de compras. A lei que melhor lhe disciplina é a Lei nº 12.527/2011, juntamente com a Lei Complementar nº 101/2000³³.

Outra dimensão é a da legitimidade, que possui relação direta com a natureza política do gasto público. Diante disso, traz consigo também os fundamentos da efetividade e da transparência, além de obedecer aos preceitos de legalidade. Isto é, para que um gasto público seja legítimo, ele precisa ser executado por um agente com competência para tanto, ao mesmo tempo em que seja capaz de solucionar lícitamente os problemas a que se dispõe a resolver, cujas informações devem ser passadas à população através de uma gestão transparente³⁴.

No caso da legalidade, pontua-se de toda forma, a sujeição dos agentes públicos no desempenho de suas funções e da administração pública no geral, ao que está previsto em lei e às reivindicações do bem comum, sem possibilidade de afastamento ou desvio, por correr o risco de sofrer penalidades administrativa, civil e criminal. Mostra-se indispensável, portanto, que a fonte dos recursos tenha legitimidade, adequação, previsão orçamentária com aprovação legislativa, e que tenha passado por processo licitatório quando necessário³⁵.

³¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (seprog). **Manual de auditoria operacional**. 3. ed. Brasília: TCU, 2010.

³² MATOS, R. S. **Gasto público e desenvolvimento**: uma análise do gasto público municipal maranhense na função educação para os anos de 2007 e 2015. 2017. 136F. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

³³ MATOS, R. S. **Gasto público e desenvolvimento**: uma análise do gasto público municipal maranhense na função educação para os anos de 2007 e 2015. 2017. 136F. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

³⁴ MATOS, R. S. **Gasto público e desenvolvimento**: uma análise do gasto público municipal maranhense na função educação para os anos de 2007 e 2015. 2017. 136F. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

³⁵ MATOS, R. S. **Gasto público e desenvolvimento**: uma análise do gasto público municipal maranhense na função educação para os anos de 2007 e 2015. 2017. 136F. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

A última dimensão a ser trabalhada por Pires³⁶ é a da sustentabilidade, voltada ao sistema político fiscal e financeiro. Nesse sentido, divide a percepção dessa sustentabilidade em duas vias. A primeira é a habilidade governamental de conservar os gastos sustentáveis em relação à parâmetros de endividamento nas receitas e despesas de tributação, preservando o encargo social do Estado, a microeconomia competitiva dos agentes e os critérios macroeconômicos. A segunda via trabalha o controle dos gastos públicos, muito utilizado em momentos de crescimento econômico baixo, limitando políticas econômicas e quantia de recursos, dando abertura para uma insustentabilidade política.

Em suma, as dimensões macro da política e da técnica qualificam o gasto público. No que diz respeito à técnica, há uma atenção maior ao custo-benefício desse gasto, analisado a partir das dimensões da eficácia, eficiência e economicidade. Já a dimensão política, objetiva-se impedir desvios de finalidade na tomada de decisão sobre o gasto público e, por essa razão, possui uma dependência com as dimensões da legalidade, da legitimidade, da efetividade e da transparência. Importante observar que, Matos³⁷ alterna entre dimensões e princípios ao se referir à essas subdivisões na análise multidimensional do gasto público.

Além disso, as dimensões técnica e política possuem relação de interdependência para a adequada qualificação do gasto público. Desse modo, só cabe gasto público qualitativo quando houver correspondência entre princípios e dimensões técnicas do gasto com a sustentabilidade política fiscal e financeira.

Contudo, há uma conduta comum aos gestores públicos em não se importar com essas questões, por razões variadas, deixando a análise qualitativa do gasto sempre em segundo plano ou em nenhum. Podem ser vislumbrados exemplos como as despesas mal alocadas, análise a partir de uma visão macro e quantitativa e não de uma perspectiva micro e mais específica para uma melhor discriminação dos gastos e otimização. Além disso, cita-se o fato de não se importarem com o período de planejamento, entre outros fatores, que corroboram com a perda da qualidade do gasto público, e propicia um discurso contra políticas essenciais ao desenvolvimento, como saúde e educação³⁸.

³⁶ PIRES, V. Gestão orçamentária e qualidade do gasto público. In: BIZELLI, J. L.; FERREIRA, D. A. de O. (Org.). **Governança pública e novos arranjos de gestão**. 1ed. Piracicaba: Jacintha Editores, 2009, v. 1, p. 55-78.

³⁷ MATOS, R. S. **Gasto público e desenvolvimento: uma análise do gasto público municipal maranhense na função educação para os anos de 2007 e 2015**. 2017. 136F. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

³⁸ MATOS, R. S. **Gasto público e desenvolvimento: uma análise do gasto público municipal maranhense na função educação para os anos de 2007 e 2015**. 2017. 136F. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

2.2 MARCO JURÍDICO DO GASTO PÚBLICO NO BRASIL

A disciplina da despesa pública no Brasil, para além de apontar as regras e princípios normatizados, é um assunto tratado de forma ainda muito elementar, no aspecto jurídico do termo. O direito tributário, por exemplo, possui o Código Tributário Nacional (CTN) que estabelece expressamente qual a legislação tributária, conforme exposto no seu art. 96³⁹. Porém, isso não ocorre com o direito financeiro, principalmente com a despesa pública, sendo esse o tema da tese de Gomes⁴⁰, publicada em forma de livro e que se utiliza como suporte às discussões dessa seção.

Das fontes dos gastos públicos, destaca-se a Constituição Federal de 1988 (CF/88), a Lei nº 4.320/1964 e a Lei Complementar nº 101/2000, alterada pela LC nº 131/2009, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei nº 8.666/1993, a serem analisadas a seguir, na medida em que delimitam a despesa pública.

A CF/88⁴¹ é, portanto, de onde se inicia. Na verdade, os seus objetivos fundamentais previstos no art. 3º, de promover uma sociedade livre, justa e solidária, bem como o desenvolvimento, a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais, em busca do bem de todos, são identificados como ponto de partida do texto constitucional, onde o gasto público em si seria a chegada. Por isso, sob a ótica do gasto público, a atividade financeira do Estado seria “uma sucessão de meios e metas, partindo dos mais genéricos e abstratos até os individuais e concretos”⁴².

Ao definir a organização do Estado, a CF/88 contribui também com a definição dos bens entre os entes federados, além do que compete legislativamente e materialmente a esses entes. Toma-se como exemplo o art. 20, no qual define os bens da União, e o art. 21 que define os bens do Estado, e o art. 23 que é responsável pela definição de cooperação entre os entes e, portanto, dos repasses voluntários entre eles. É considerado por Gomes⁴³ um patamar um pouco abaixo dos objetivos fundamentais acima, mas não deixa de ser importante na efetivação dos gastos públicos.

³⁹ BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm. Acesso em: 08 jun. 2020.

⁴⁰ GOMES, E. C. da S. **Direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015.

⁴¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 07 mar. 2020.

⁴² GOMES, E. C. da S. **Direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015. p. 170.

⁴³ GOMES, E. C. da S. **Direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015.

Na verdade, a norma constitucional possui vários comandos que disciplinam os gastos públicos no decorrer do seu texto, até pelo seu próprio aspecto analítico. Por exemplo: a proibição de subvencionar cultos e igrejas presente no art. 19, I; o estabelecimento de limites da despesa total do Poder Legislativo Municipal, vinculados à receita tributária do Município, que não pode vincular mais de 70% de seus gastos com pessoal, já incluídos os subsídios de Vereadores, conforme o art. 29-A, *caput* e § 1º; e a vedação de destinação de recursos públicos às instituições privadas de saúde com fins lucrativos, seja por auxílio ou subvenção, conforme art. 199, § 2º, todos da CF/88⁴⁴.

Contudo, os principais capítulos constitucionais que tratam da matéria dos gastos públicos, ou atos e negócios que acabam os gerando, são o da Administração Pública, art. 37 e seguintes, o da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, art. 70 e seguintes, e o das Finanças Públicas, art. 163 e seguintes.

As disposições sobre a Administração Pública começam estabelecendo os princípios desta, bastante conhecidos e trabalhados no Direito Administrativo, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência⁴⁵. Eles são aplicáveis de forma análoga aos princípios constitucionais no geral, ao estabelecimento da despesa pública⁴⁶.

Isso porque, nesse capítulo, há alguns dispositivos que preveem atos cuja ação gera gastos públicos. Os incisos X e XI do art. 37, por exemplo, normatiza a remuneração e o subsídio dos agentes públicos, a ser estabelecido por lei específica, bem como estabelece um teto constitucional à essa remuneração, de onde se excetua qualquer parcela indenizatória prevista em lei, conforme o § 11 do referido artigo. Outro exemplo extraído do art. 37 é a exigência constitucional de contratação mediante processo de licitação pública, para os casos de obras, serviços e compras, de acordo com o inciso XXI, todos da CF/88.

Na seção IX, situada no Capítulo sobre o Poder Legislativo e no Título da Organização dos Poderes, versa sobre a Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, enumerando os critérios para o controle no *caput* do art. 70, dos quais, a legalidade, legitimidade, economicidade, além de definir que a área terá atuação do Congresso Nacional no controle externo, e de forma interna pelo sistema de cada Poder.

Nesse sentido, o Capítulo II, que trata das Finanças Públicas, situado no Título VI, que trabalha a Tributação e o Orçamento, é o que melhor disciplina a questão da despesa pública

⁴⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 07 mar. 2020.

⁴⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 07 mar. 2020.

⁴⁶ GOMES, E. C. da S. **Direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015.

dentro da Lei Maior. Isso se deve porque, além de trabalhar as diretrizes de natureza orçamentária, bem como seu processo legislativo, ele também estabelece quais as matérias que necessitam de regulação apenas por LC, além de prever várias disposições que subordinam a despesa pública de forma direta⁴⁷.

Referido capítulo se inicia com o art. 163, que prevê os assuntos de finanças públicas a serem dispostos em LC, como, por exemplo, dívida pública externa e interna, fiscalização financeira da administração pública direta e indireta, concessão de garantias pelas entidades públicas, entre outros⁴⁸.

Estabelece, ainda, a competência do Poder Executivo para a iniciativa de leis que tratem do PPA, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, de acordo com a redação do art. 165, especificando no § 3º a necessidade de publicação de relatório resumido da execução orçamentária, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, por parte do Poder Executivo⁴⁹.

Além disso, o art. 167 estabelece hipóteses de vedação à realização do gasto público, como é o caso do inciso I, que veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; do inciso II, que proíbe despesas ou obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; e do inciso IV, onde não pode haver vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas as destinações previstas em lei, como no caso do art. 212 e do art. 198, § 2º⁵⁰.

Em se tratando de créditos orçamentários e suplementares, tem-se que a sua vigência estará subordinada à do exercício financeiro, via de regra. Porém, os créditos extraordinários e especiais não precisam obedecer a essa determinação em algumas situações, e acabam ultrapassando o exercício financeiro em que foram previstos inicialmente⁵¹.

Além disso, ressaltam-se que algumas LC ainda estão pendentes de edição, como é o caso da cooperação entre os entes federados, previsto no art. 23, e a que estabelece as regras para a estruturação e organização do PPA, LDO e LOA, conforme determina o art. 165, § 9º, I da CF/88.

⁴⁷ GOMES, E. C. da S. **Direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015.

⁴⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 07 mar. 2020.

⁴⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 07 mar. 2020.

⁵⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 07 mar. 2020.

⁵¹ GOMES, E. C. da S. **Direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015.

No que diz respeito às LC disciplinadas, destaca-se a Lei nº 4.320/1964, que prevê normas gerais de Direito Financeiro, e a LC nº 101/2000, alterada pela LC nº 131/2009 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

A Lei nº 4.320/1964, conforme frisa Gomes⁵², é uma lei com pouco mais de 50 anos de vigência e, por isso, já dispõe de alguns artigos revogados ou em desuso, principalmente com a promulgação da CF/88, que trouxe novas formas de pensar e atuar em questão fiscal orçamentária. Inclusive alguns assuntos da seara, como despesa fiscal, ainda não existiam na época da lei, o que por esse motivo não havia como ser tratado naquele período.

Em termos sucintos, nos artigos 2º a 7º, a referida lei dispõe sobre os princípios orçamentários, em geral, da unidade, universalidade, anualidade, especificação, orçamento bruto e exclusividade. Os artigos 12 e 13 se voltam à classificação econômica da despesa, como já discorrido anteriormente. Já os artigos 16 a 21 classificam as despesas de capital, e os arts. 34 e 35, II, normatizam o empenho, cuja função é identificar a despesa que foi efetivamente realizada⁵³.

Não obstante, o aspecto da sua destinação em normatizar todo o procedimento da realização da despesa, que se perfaz nas fases de empenho, liquidação e pagamento, é o que torna a Lei nº 4.320/64 mais conhecida. Esse procedimento vem disposto nos arts. 58 a 70, onde também está previsto o regime de adiantamento, uma exceção ao procedimento geral⁵⁴.

A lei em questão disciplina ainda a contabilidade pública nos arts. 83 e seguintes. Mesmo que hoje existam outros instrumentos como o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), a disciplina procedimental da lei ainda é cumprida, principalmente nas prestações de contas dos órgãos e entidades ao Tribunal de Contas⁵⁵.

Voltando-se para a LC nº 101/2000 ou LRF, pode-se verificar que ela é uma das normas mais importantes em questão de direito dos gastos públicos no Brasil, pois estabelece vários aspectos da despesa pública. O ponto central da LRF é o equilíbrio das contas públicas e, por isso, buscou disciplinar os fatores que poderiam afetá-lo, como a geração de despesa, a renúncia de receita, os restos a pagar, e a despesa com pessoal e seguridade social. Mais

⁵² GOMES, E. C. da S. **Direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015.

⁵³ BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm. Acesso em: 08 mar. 2020.

⁵⁴ GOMES, E. C. da S. **Direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015.

⁵⁵ GOMES, E. C. da S. **Direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015.

ainda, a LRF consegue atingir regras que disciplinam os aspectos procedimental, agregado e contábil da despesa pública⁵⁶.

O aspecto agregado diz respeito à enumeração de metas e resultados na relação entre receita e despesa, trabalhando os limites e vedações à despesa, conforme trabalhado acima. O aspecto procedimental diz respeito à execução orçamentária, em como ela será feita com uma programação e um cronograma de desembolso, e o mais importante, as normas desse aspecto possuem caráter misto, pois se preocupam com o equilíbrio e com o aspecto agregado da despesa. Já o aspecto contábil, versa sobre o regime de competência para as despesas e da necessidade de apuração dos fluxos financeiros de caixa⁵⁷.

Há, ainda, outras fontes importantes, como o PPA, a LDO, a LOA e a EC nº 95/2016. As três primeiras são as bases do modelo de gestão orçamentária do dinheiro público no Brasil, aplicando-os às três esferas de governo (União, Estados/Distrito Federal e Municípios).

O PPA é um instrumento que demonstra a forma que o governo visualiza e busca alcançar o desenvolvimento do seu Estado. É uma forma de evidenciar o pensamento do governo numa perspectiva de futuro, bem como de prever como ocorrerá a alocação de recursos para o governo e os órgãos públicos. Ou seja, o PPA tem dupla função: a de “influenciar as ações que venham a suprir as necessidades imediatas, segundo estratégias e visão de longo prazo”⁵⁸.

Contudo, é importante destacar que, na realidade, os PPA’s não são estruturados de maneira uniforme no decorrer do tempo, de forma que indique uma continuidade e uma política ao desenvolvimento do Estado como um todo, e não uma política de governo, destinada a resolver problemas de forma apenas imediata⁵⁹.

Enquanto isso, a LDO é a lei que orienta a estruturação da LOA, responsável pela determinação de metas da administração pública, bem como suas prioridades. Dispõe também sobre as despesas de capital do exercício seguinte, traça critérios e limites para o empenho, entre outros.

A LDO possui um rol extenso e não exaustivo de funções, conforme pode ser exemplificado pelos dispositivos constitucionais: 165, § 2º; 166, § 3º, I; 169, § 1º, II; e 195, § 2º. E ainda, nos dispositivos da LRF: 4º, a, e § 1º; 5º, III; 7º, § 2º; 14; 16, § 3º; 45 e 62, I.

⁵⁶ GOMES, E. C. da S. **Direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015.

⁵⁷ GOMES, E. C. da S. **Direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015.

⁵⁸ GOMES, E. C. da S. **Direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015. p. 182.

⁵⁹ GOMES, E. C. da S. **Direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015.

Destes, cita-se o art. 165, § 2º, com as determinações gerais da LDO em metas e prioridades da administração pública federal e despesas de capital; e o art. 169, § 1º, II, que permite, mediante autorização legal, a concessão de vantagem ou aumento de remuneração e despesas com pessoal pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, com exceção das empresas públicas e sociedades de economia mista.

A LOA, por sua vez, é o orçamento em si, a lei destinada a determinação de receitas e despesas públicas para o exercício financeiro de um período, abrangendo todos os gastos do Governo Federal⁶⁰. Está organizada por meio de dotações que são alocadas para cada unidade orçamentária, sendo estas, portanto, as permissões para que a despesa seja efetuada pelos respectivos administradores de cada unidade.

Nesse sentido, a LOA limita a despesa pública em três aspectos: temporal, quantitativo e qualitativo ou finalístico. A limitação temporal diz respeito ao seu tempo de vigência de um exercício financeiro; a limitação quantitativa está relacionada com a quantia estabelecida na dotação orçamentária; e a qualitativa ou finalística atende à finalidade determinada na LOA que vincula a autorização do gasto. Porém, a LOA não condiciona as *off-budget expenditures*⁶¹, atingindo apenas as despesas orçamentárias⁶².

Para além do tripé da base orçamentária, a Lei nº 8.666/93, que estabelece a organização das licitações e contratos da Administração Pública, é uma edição que atende ao previsto no art. 22, XXVII da CF/88. Essa é, portanto, a sua relação com o gasto público, a despesa pública: ela determina os procedimentos que lançam a obrigação de gasto para a Administração Pública, tendo em vista a licitação ser requisito prévio à celebração de contrato para obras, serviços e locações. Bem como estabelece as possibilidades de inexigibilidade ou dispensa de licitação. Não obstante, o referido diploma traz ainda a questão do pagamento das despesas em alguns dispositivos⁶³.

Por outro lado, momentos de crise financeira e fiscal como a ocorrida em 2013, trazem discussões importantes sobre o equilíbrio orçamentário das contas públicas do país – frise-se, já disciplinado na LRF – e a necessidade de restrições e cortes. Sob esse quadro, o Congresso Nacional promulgou a EC nº 95/2016, autointitulada de Novo Regime Fiscal (NRF), com

⁶⁰BRASIL. Senado Federal. **Legislação Orçamentária**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/legislacao-orcamentaria>. Acesso em: 22 jun. 2020.

⁶¹ Gomes (2015, p. 191) explica que o instituto da *off-budget expenditures* compreende o gasto tributário, os empréstimos, a regulação, os gastos diretos de entidades que estão fora do orçamento público (empresas estatais), entre outras formas de operações.

⁶² GOMES, E. C. da S. **Direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015.

⁶³ GOMES, E. C. da S. **Direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015.

previsão de limitação de despesa primária no âmbito da União por 20 exercícios financeiros, a serem corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), também chamado de Teto de Gastos.

Esse teto promove uma disputa entre os setores para garantir a maior quantidade de recursos para si, e desfavorece setores já não muito prioritários ao Governo. Além disso, não houve discussões sobre os orçamentos públicos, e a necessidade de alocação dos recursos de forma eficiente à concretização dos direitos sociais, em especial a educação. O que acabou deixando a questão da eficiência e qualidade do gasto público mais uma vez em segundo plano.

Nas palavras de Mariano⁶⁴, essas “novas regras desconsideram, portanto, as taxas de crescimento econômico, como também as demográficas pelos próximos 20 (vinte anos), o que [...] poderá levar ao sucateamento das políticas sociais, especialmente nas áreas da saúde e educação [...]”⁶⁵.

Diante desse quadro, o não cumprimento do mínimo constitucional direcionado à educação acabou sendo tacitamente permitido, mais ainda, a educação pública faz parte dos setores que vem sofrendo severas restrições, principalmente no âmbito do Governo Federal.

Em 2019, a educação passou por um contingenciamento elevado de março a outubro, em especial as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), de forma que a liberação tardia dos recursos dificultou ou mesmo inviabilizou a aplicação qualitativa do montante⁶⁶.

No início de 2020, já se contava com parte do orçamento dependente de emendas parlamentares, evidenciando que, para além das questões orçamentárias em si, ainda é preciso um projeto de educação e desenvolvimento de longo prazo, independente de questões ideológicas e políticas⁶⁷.

Assim, foi possível elencar um conjunto de regras e fontes que orientam o direito dos gastos públicos no Brasil, da despesa pública. Importante perceber que, mesmo a diferença

⁶⁴ MARIANO, C. M. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, [s.l.], v. 4, n. 1, p. 259, 16 fev. 2017.

⁶⁵ MARIANO, C. M. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, [s.l.], v. 4, n. 1, p. 259, 16 fev. 2017. p. 261.

⁶⁶ SINDICATO DOS PROFESSORES DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DE SANTA CATARINA. **Efeitos do desbloqueio tardio de verbas para as universidades**. 2019. Disponível em: <https://www.apufsc.org.br/2019/10/23/efeitos-do-desbloqueio-tardio-de-verbas-para-as-universidades/>. Acesso em: 08 jun. 2020.

⁶⁷ ESTADÃO CONTEÚDO. **Sem recursos para 2020, governo vai recorrer a emendas parlamentares**: valor previsto para emendas crescerá dos atuais R\$ 10,7 bilhões para R\$ 16,2 bilhões, segundo o orçamento de 2020. 2020. Disponível em: <https://exame.com/economia/sem-recursos-governo-vai-recorrer-a-emendas-parlamentares/>. Acesso em: 08 jun. 2020.

entre teoria e realidade sendo habitual na maioria do conhecimento teórico e prático que se analisa, a discrepância entre lei e prática desta só reforça a indiferença a aspectos qualitativos do gasto público, em especial, à alocação eficiente de recursos e ao desenvolvimento promovido por essa atividade estatal.

2.3 ASPECTOS ECONÔMICOS E POLÍTICOS DO GASTO PÚBLICO

Voltando para a análise do gasto público e sua relação com o crescimento econômico, discussão já iniciada no começo do capítulo, principalmente no tocante à qualidade do gasto público, impende notar que se trata de um assunto complexo, como dito, multidimensional. Ele atravessa vários aspectos, dentre eles, os políticos, econômicos e sociais, que devem ser levados em consideração como fatores que alteram a dinâmica do gasto, de forma direta ou indireta⁶⁸.

Por isso, parte-se da ideia de que é essencial ao setor público fazer uso da alocação de recursos de forma que maximize o bem-estar de sua coletividade, e isso só é possível quando se extrai o melhor resultado a ser ofertado pelos recursos. Assim, analisar a produtividade dos gastos públicos também se torna um elemento importante na discussão.

Os gastos públicos produtivos são aqueles que atendem os objetivos aos quais se propõe, utilizando para isso o menor custo possível. Numa conceituação mais técnica, são os gastos onde benefícios marginais sociais de bens ou produtos públicos se igualam ao custo marginal de obtenção⁶⁹.

Os gastos improdutivos, por outro lado, são a diferença entre gasto efetivo e gasto otimizador de custo, ambos voltados à obtenção do mesmo fim. Numa hipótese exemplificativa, o gasto efetivo de construção de uma ponte é de R\$ 1,2 milhão de reais, mas para o gasto minimizador de custo equivale à R\$ 1 milhão de reais, trazendo um gasto improdutivo de R\$ 200 mil reais⁷⁰. Esse desperdício é sentido por toda a população, principalmente a que mais necessita do investimento público, e requer um custo de oportunidade, uma aplicação desse recurso para outro fim.

⁶⁸ SILVA, J. A. da. **Gestão dos gastos públicos: impacto dos custos invisíveis para as despesas orçamentárias da UnB.** 2015. 73F. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

⁶⁹ SILVA, J. A. da. **Gestão dos gastos públicos: impacto dos custos invisíveis para as despesas orçamentárias da UnB.** 2015. 73F. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

⁷⁰ SILVA, J. A. da. **Gestão dos gastos públicos: impacto dos custos invisíveis para as despesas orçamentárias da UnB.** 2015. 73F. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

O exemplo acima foi posto de forma simplificada, e não considera as variáveis que de fato dificultam a mensuração da produtividade do gasto, como a corrupção ou mesmo variáveis econômicas. Silva⁷¹ assina que, a questão é a não disposição de informações de mercado sobre os bens públicos, e sua influência com os benefícios promovidos pelo dispêndio do gasto público. Apesar disso, há evidências positivas dos gastos produtivos no crescimento econômico, sendo necessário na análise do caso brasileiro, ver os custos de oportunidade e os benefícios das metas e programas como um todo⁷².

Melhor dizendo, os gastos serão produtivos quando implantados na função de produção, ou quando estiver diretamente engajado na função de utilidade para os consumidores. Serão improdutivos quando forem aplicados em setores com atuação privada de qualidade, excetuadas situações de necessidade da intervenção estatal para a garantia de uma vida minimamente digna, como é o caso da oferta da educação e saúde públicas.

Assim, Silva⁷³ aponta que os gastos com segurança e educação são produtivos, pois o primeiro é essencial para trazer estabilidade e um conforto maior em investimento, contribuindo com o crescimento, além de que, entregar ao setor privado seria, em certa medida, voltar ao sistema de vingança privada da Roma Antiga. O segundo, aplicação de recursos na educação pública, se mostra produtivo porque reflete o investimento em capital humano, e contribui para a obtenção e aperfeiçoamento das habilidades – chamadas por Sen de capacidades⁷⁴ – humanas em exercer o seu direito de liberdade com plenitude e consciência, maximizando o bem-estar individual e, conseqüentemente, da coletividade.

Silva⁷⁵ apresenta ainda, estudos que demonstram serem as despesas de capital produtivas, estimulando o crescimento econômico e, ao mesmo tempo, as despesas correntes só se fazem produtivas até a razão de 61% do gasto orçamentário. Transporte, educação, comunicação e defesa também são produtivos, e influem positivamente para o crescimento de seus Estados.

⁷¹ SILVA, J. A. da. **Gestão dos gastos públicos**: impacto dos custos invisíveis para as despesas orçamentárias da UnB. 2015. 73F. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

⁷² SILVA, J. A. da. **Gestão dos gastos públicos**: impacto dos custos invisíveis para as despesas orçamentárias da UnB. 2015. 73F. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

⁷³ SILVA, J. A. da. **Gestão dos gastos públicos**: impacto dos custos invisíveis para as despesas orçamentárias da UnB. 2015. 73F. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

⁷⁴ O conceito de capacidade humana e suas divisões feitas por Sen será melhor trabalhado no próximo capítulo.

⁷⁵ SILVA, J. A. da. **Gestão dos gastos públicos**: impacto dos custos invisíveis para as despesas orçamentárias da UnB. 2015. 73F. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

Por essas razões, a avaliação da qualidade do gasto público acaba se utilizando tanto da ótica macroeconômica como da microeconômica, em especial os gastos públicos sociais, como os da educação, de forma a identificar melhor os pontos de ineficiência⁷⁶.

Em outro quadrante, há ainda a preocupação com um aumento de gastos públicos num nível exponencial, a transformá-lo de produtivo à improdutivo. Isto é, um gasto produtivo deve ter um equilíbrio entre sua composição e os seus efeitos marginais, para não resultar em aspectos negativos ou em resultados positivos com níveis de investimentos negativos, pois a conta não irá fechar⁷⁷.

De toda forma, a preocupação com essa relação entre diminuição ou aumento de gastos públicos e crescimento econômico de um país, tem formado um arcabouço bibliográfico bem vasto sobre o tema.

Essa relação preocupa bem mais os países em desenvolvimento, posto que precisam superar demandas altas de desigualdade e pobreza, bem como acelerar o crescimento econômico, contribuindo nesse sentido, com o aumento do bem-estar da sociedade. Contudo, a análise dessa relação, com efeitos diretos ou indiretos, dependerá do diálogo estabelecido entre o setor privado e as ações do governo⁷⁸.

Ao analisar estudos que abordam essa relação – investimento público e crescimento econômico – no Brasil, entre os anos de 1980 e 1990, Silva e Triches⁷⁹ concluem que a capacidade de inversão pública foi baixa, provocando baixo crescimento econômico consequentemente.

Nos anos finais da década de 90, com a preocupação muito focada na política fiscal de superávit primário, e no pagamento da dívida interna, setores como o de energia, saneamento e transporte tiveram baixos investimentos, resultando em crescimento econômico do país igualmente baixo.

Os gastos públicos possuem, portanto, relação com o crescimento econômico, podendo elevá-lo e trazer mais produtividade ao setor privado. Desse modo, o sistema de transportes, de telecomunicações, a construção de um arcabouço jurídico e de segurança que

⁷⁶CÂNDIDO JÚNIOR, J. O. OS GASTOS PÚBLICOS NO BRASIL SÃO PRODUTIVOS? **Planejamento e Políticas Públicas: PPP**, [s.l.], v. 1, n. 23, p.233-260, jun. 2001.

⁷⁷SILVA, J. A. da. **Gestão dos gastos públicos: impacto dos custos invisíveis para as despesas orçamentárias da UnB**. 2015. 73F. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

⁷⁸SILVA, S. S. da; TRICHES, D. Uma Nota Sobre Efeitos de Gastos Públicos Federais Sobre o Crescimento da Economia Brasileira. **RBE**, Rio de Janeiro, v. 68, n. 4, p. 547-559, out. 2014.

⁷⁹SILVA, S. S. da; TRICHES, D. Uma Nota Sobre Efeitos de Gastos Públicos Federais Sobre o Crescimento da Economia Brasileira. **RBE**, Rio de Janeiro, v. 68, n. 4, p. 547-559, out. 2014.

resguarde o direito de propriedade e a defesa do país, são exemplos de aporte público para a iniciativa privada atuar.

Contudo, na análise de Silva e Triches⁸⁰, há uma preocupação quando esses gastos são financiados a partir de tributos, de forma a tornar ineficiente a alocação de recursos. Na verdade, a análise da relação gasto público/crescimento econômico dependerá da característica do gasto em si.

A carga tributária é sim, outro efeito importante à questão. No caso brasileiro, ela toma proporções complexas e que merece discussão em diversos aspectos, o que não se planeja realizar nessa pesquisa. Não obstante, essa carga tributária elevada – a estimativa da carga tributária bruta em 2019 chegou a 33,17% do PIB⁸¹ – influencia direta e negativamente o consumo e o setor privado, pois os comportamentos destes são distorcidos, tendo em vista, em média, que metade do preço dos bens é composta por tributos.

O problema aqui não é a carga tributária propriamente dita, mas o retorno social dos tributos⁸² que, operacionalizado pelo gasto público, apresenta baixa capacidade de retorno do que seria crível alcançar com os recursos arrecadados⁸³. Além disso, dentro das bases tributáveis de um Estado fiscal para obtenção de sua renda, têm-se na atualidade três essenciais, quais sejam, consumo, renda e patrimônio.

No caso brasileiro, um dos problemas apontados sobre essa questão tributária é justamente a elevada tributação sobre o consumo, causando um efeito regressivo sobre as classes menos favorecidas economicamente. Noutras palavras, proporcionalmente, as classes com poder aquisitivo menor pagam mais tributos sobre o consumo do que as classes mais ricas⁸⁴.

Quando se alia esse quadro com investimento público baixo, tem-se não só efeitos negativos no crescimento econômico, como também no emprego e, mais ainda, no

⁸⁰ SILVA, S. S. da; TRICHES, D. Uma Nota Sobre Efeitos de Gastos Públicos Federais Sobre o Crescimento da Economia Brasileira. **RBE**, Rio de Janeiro, v. 68, n. 4, p. 547-559, out. 2014.

⁸¹ BRASIL. Tesouro Nacional. **Estimativa da Carga Tributária Bruta no Brasil - 2019**: estimativa da carga tributária bruta em 2019 por espécie tributária e esfera de governo. S.l: Tesouro Nacional, 2020.

⁸² O retorno social dos tributos podem ser conceituados como sendo o conjunto de bens e serviços que o Estado disponibiliza para a população.

⁸³ BRASIL. Observatório da Equidade. **Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional**: Relatório de Observação nº 1. Brasília: Presidência da República, 2009. 66 p. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3273/2/livro_tributacaoequidbrasil.pdf. Acesso em: 22 jun. 2020.

⁸⁴ MÉLO, L. G. de G.; CAMPOS, G. C. N. A tributação sobre o patrimônio e a renda: mais um caso de injustiça fiscal. **Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia**: Direito Tributário, Salvador, v. 26, n. 28, p. 329-347, 2016.

alargamento da desigualdade social, à medida em que não há uma análise sobre uma distribuição de tributos equitativa sobre a renda⁸⁵.

Aqui, Silva e Triches⁸⁶ analisam essa relação a partir da teoria do crescimento econômico endógeno, cujo entendimento é de que o setor público atua fornecendo serviços para o setor privado, insumos que incrementam a produção privada, e enxergam nessa atuação a forma mais expressiva de participação positiva do gasto público no crescimento econômico. Porém, dentro da teoria de crescimento endógeno, há tanto a resultante pelo progresso tecnológico, como pelo desenvolvimento de capital humano, tendo esse último no modelo de Robert Lucas, sua melhor expressão⁸⁷.

Quando se analisa a perspectiva de progresso tecnológico e aumento de capital humano, logo se pensa em externalidades positivas e elevação do crescimento econômico. Castilho⁸⁸ lembra, por outro lado, o argumento de autores que colocam na insuficiência do campo moderno em empregar a maioria da mão-de-obra, o principal motivo para a condição de subdesenvolvimento econômico brasileiro.

Nesse argumento, o nível educacional não é o motivo determinante, pois trabalhadores qualificados também podem enfrentar dificuldades em serem absorvidos pelo mercado em funções relacionadas com a sua formação. Com isso, não se enfatiza a desnecessidade da educação, mas o oposto, principalmente pelo seu aspecto fundamental de consciência cidadã e política⁸⁹.

A questão é que o modelo de crescimento pelo aumento de capital humano de Lucas se funda na oferta – qualificação dos trabalhadores – para melhorar a produtividade, e assim alcançar o crescimento econômico, deixando de lado o aspecto da demanda, da absorção dessa maior produtividade pela população.

Em contraposição a essas duas visões, Castilho⁹⁰ traz ainda o argumento de que, o baixo crescimento econômico tem em sua principal causa o desperdício de determinado fator, pelo uso inadequado deste. Ou seja, o investimento em capital humano terá um desperdício,

⁸⁵ SILVA, S. S. da; TRICHES, D. Uma Nota Sobre Efeitos de Gastos Públicos Federais Sobre o Crescimento da Economia Brasileira. **RBE**, Rio de Janeiro, v. 68, n. 4, p. 547-559, out. 2014.

⁸⁶ SILVA, S. S. da; TRICHES, D. Uma Nota Sobre Efeitos de Gastos Públicos Federais Sobre o Crescimento da Economia Brasileira. **RBE**, Rio de Janeiro, v. 68, n. 4, p. 547-559, out. 2014.

⁸⁷ CASTILHO, M. L. **Educação e crescimento econômico no Brasil**. 2003. 132F. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2003.

⁸⁸ CASTILHO, M. L. **Educação e crescimento econômico no Brasil**. 2003. 132F. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2003.

⁸⁹ CASTILHO, M. L. **Educação e crescimento econômico no Brasil**. 2003. 132F. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2003.

⁹⁰ CASTILHO, M. L. **Educação e crescimento econômico no Brasil**. 2003. 132 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2003.

tendo em vista a qualificação e a aquisição de habilidades pela educação formal da população, sem a consequente absorção desses trabalhadores em empregos compatíveis com a sua qualificação. Nesse sentido, não é a falta de recursos a principal causa para o subdesenvolvimento, mas o mal uso deles⁹¹.

De uma forma ou de outra, vê-se que os gastos públicos em educação podem ser entendidos como influenciadores positivos do Produto Interno Bruto (PIB). Além disso, conforme defende Sen e será abordado no próximo capítulo, a educação pode dar habilidades e liberdades ao indivíduo de consciência política e de mundo, para conquistar a vida e a liberdade que almeja para si. Assim, a educação contribui também com o bem-estar dos indivíduos e da sociedade como um todo, o que – direta ou indiretamente, conforme se analisará no capítulo 4 – influencia as políticas de desenvolvimento econômico⁹².

A inquietação em relação à educação é justamente porque ainda não se vislumbra aspectos objetivos de relação com o crescimento econômico, como é o caso do saneamento e da saúde, sendo essa última responsável pela melhoria na qualidade da força de trabalho. A previdência e a assistência social também compõem o gasto público, de forma mais ampla, universal, a partir de 1988⁹³.

Essas características que compõem o gasto público são muito importantes na análise de sua relação com o PIB de países em desenvolvimento, como é o caso brasileiro, mas, frise-se, não apenas essa relação, até porque analisar apenas a relação entre gasto público e PIB não traduz as dificuldades da sociedade, principalmente em alcançar bem-estar e desenvolvimento econômico e social pleno.

Assim, os gastos públicos podem assumir a classificação por função ou por grupo. Nessa, há a subdivisão em despesas correntes e despesas de capital, conforme explicação que consta na seção 2.1 deste capítulo. Já com relação aos gastos públicos por função, divide-os em “variáveis explicativas” como educação, defesa e segurança pública, comunicação, saúde, saneamento, transporte, seguridade social, energia e recursos minerais, entre outros⁹⁴. Nesse sentido, a educação é a variável explicativa do gasto público que se analisa a possibilidade de estar atrelada a um desenvolvimento e crescimento econômico.

⁹¹ CASTILHO, M. L. **Educação e crescimento econômico no Brasil**. 2003. 132F. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2003.

⁹² SILVA, S. S. da; TRICHES, D. Uma Nota Sobre Efeitos de Gastos Públicos Federais Sobre o Crescimento da Economia Brasileira. **RBE**, Rio de Janeiro, v. 68, n. 4, p. 547-559, out. 2014.

⁹³ SILVA, S. S. da; TRICHES, D. Uma Nota Sobre Efeitos de Gastos Públicos Federais Sobre o Crescimento da Economia Brasileira. **RBE**, Rio de Janeiro, v. 68, n. 4, p. 547-559, out. 2014.

⁹⁴ SILVA, S. S. da; TRICHES, D. Uma Nota Sobre Efeitos de Gastos Públicos Federais Sobre o Crescimento da Economia Brasileira. **RBE**, Rio de Janeiro, v. 68, n. 4, p. 547-559, out. 2014. p. 548-549. p. 550.

Isso porque, já foi possível identificar a relação da educação com outros aspectos, a exemplo da obtenção de maiores salários e de efeitos sociais positivos, como a diminuição da violência e criminalidade, aumento da consciência cidadã política, facilitação da comunicação num mercado cada vez mais conectado, entre outros. Barbosa Filho e Pessoa⁹⁵ analisam, nessa perspectiva, a relação entre educação e renda *per capita*.

É patente que esses pontos estão fortemente conectados. Por exemplo, ao se constatar um efeito positivo na sociedade a partir da relação entre educação e remuneração da mão-de-obra, logo, as políticas voltadas ao aumento de escolaridade incidirão diretamente sobre a renda no longo prazo, agindo igualmente com o crescimento na dinâmica de transição⁹⁶.

Além disso, a educação pode gerar um retorno social maior do que o privado, indo além no estudo da regressão de salários. Como defende alguns teóricos do crescimento endógeno, “é possível que a elevação da escolaridade tenha um impacto permanente sobre a taxa de crescimento”⁹⁷.

Um Estado omissivo na garantia de direitos, na fiscalização e na transparência, que não distribui equitativamente as oportunidades sociais e econômicas entre seus cidadãos, está agindo positivamente no aumento da desigualdade social e de renda. Quanto maior a desigualdade, maior a instabilidade e a insegurança, ambiente diverso do necessário para o crescimento econômico de um país capaz de romper com a condição de pobreza, de subdesenvolvimento. Esse será o tema do capítulo seguinte, sob a abordagem do desenvolvimento das liberdades de Amartya Sen.

⁹⁵ BARBOSA FILHO, F. de H.; PESSÔA, S. de A. Educação e Crescimento: o que a evidência empírica e teórica mostra?. **Economia**, Brasília, v. 11, n. 2, p. 265-303, ago. 2010.

⁹⁶ É o efeito do crescimento do capital inicial no sentido do crescimento no equilíbrio estacionário.

⁹⁷ BARBOSA FILHO, F. de H.; PESSÔA, S. de A. Educação e Crescimento: o que a evidência empírica e teórica mostra?. **Economia**, Brasília, v. 11, n. 2, p. 265-303, ago. 2010. p. 279.

3 DESENVOLVIMENTO: COMO PROMOVÊ-LO EM SITUAÇÕES DE CRISE FISCAL E ECONÔMICA?

Antes de discutir o aspecto específico do desenvolvimento, é importante ter em mente o recorte no qual ele se encontra, e porque esse foi o caminho adotado para a realização da pesquisa. Isso porque, o estudo do desenvolvimento não está ligado diretamente à Ciência Jurídica em especial, mas sim à Ciência Econômica, cuja preocupação, desde sua origem, é com o bem-estar dos indivíduos⁹⁸.

Essa preocupação contribuiu com o surgimento da teoria do bem-estar⁹⁹ ou economia do bem-estar¹⁰⁰, originada e difundida no começo do século XX, ainda com influência na contemporaneidade, tanto pelo estímulo à continuação das teses por ela abordadas, como pela análise dos sistemas econômicos e os efeitos sobre o bem-estar de suas respectivas sociedades.

Não obstante, desde Adam Smith – precursor da Escola Clássica¹⁰¹ – e os diversos estudos econômicos posteriores a ele, consideraram a concorrência perfeita como um estímulo ao bem-estar social. Além de que, haviam investimentos não lucrativos necessários à comunidade, e que influenciava externamente a produção, justificando, segundo defesa de pensadores como Pigou¹⁰², a intervenção estatal¹⁰³.

Com isso, fortemente influenciados pelo Pós-Segunda Guerra Mundial, as chamadas teorias do desenvolvimento ganham força no âmbito político e social, favorecendo um pacto entre os países em prol do crescimento e da estabilidade econômica, diante das situações devastadoras em que se encontravam os envolvidos no conflito.

Essa união entre os países se efetiva a partir da criação de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial do Comércio (OMC)

⁹⁸ GIACOMELLI, G. S. A teoria tradicional do bem-estar: da origem às críticas. **Rde - Revista de Desenvolvimento Econômico**, [s.l.], v. 1, n. 39, p. 6-27, abr. 2017.

⁹⁹ GIACOMELLI, G. S. A teoria tradicional do bem-estar: da origem às críticas. **Rde - Revista de Desenvolvimento Econômico**, [s.l.], v. 1, n. 39, p. 6-27, abr. 2017.

¹⁰⁰ PINHO, D. B. Aspectos da Evolução da Ciência Econômica: da economia da informação às raízes do pensamento econômico. In: PINHO, D. B.; VASCONCELLOS, M. A. S. de (Org.). **Manual de Economia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. Cap. 32. p. 25-59.

¹⁰¹ PINHO, D. B. Aspectos da Evolução da Ciência Econômica: da economia da informação às raízes do pensamento econômico. In: PINHO, D. B.; VASCONCELLOS, M. A. S. de (Org.). **Manual de Economia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. Cap. 32. p. 25-59.

¹⁰² Pigou não faz parte dessa corrente, também conhecida como “nova economia do bem-estar”, construída com base no trabalho de Vilfredo Pareto, mas despontou como questionador da Escola Neoclássica, forte na época de sua atuação.

¹⁰³ PINHO, D. B. Aspectos da Evolução da Ciência Econômica: da economia da informação às raízes do pensamento econômico. In: PINHO, D. B.; VASCONCELLOS, M. A. S. de (Org.). **Manual de Economia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. Cap. 32. p. 25-59.

e o Banco Mundial, voltados a uma governança geopolítica global, fechamento de acordos comerciais internacionais e reconstrução dos países afetados, respectivamente¹⁰⁴.

Esse pacto surgia, ao mesmo tempo, como uma esperança aos países latino-americanos de melhorarem suas relações políticas e econômicas internacionais, como uma saída para ultrapassar a barreira de baixo dinamismo econômico – caracterizado e induzido pela estruturação de cadeias produtivas, acesso a novos mercados e variedade de indicadores econômicos¹⁰⁵ –, bem como a solução para países que buscavam aliados na defesa do capitalismo, que liderados pelos Estados Unidos, procuravam dar uma resposta à propagação crescente das ideias socialistas no contexto da Guerra Fria¹⁰⁶.

Contudo, essa perspectiva de rompimento com as barreiras do subdesenvolvimento na América Latina, baseada à época principalmente no progresso industrial, se mostraram mais conservadoras do que a maioria imaginava¹⁰⁷. O combate às propostas de governos e setores sociais sob o argumento de que eram ideias socialistas, como a Reforma Agrária, aliou esse progresso tecnológico, financeiro e industrial, a um Estado com intervenções conservadoras, proporcionando uma experiência ditatorial e nacionalista em vários países desse continente¹⁰⁸.

O padrão de desenvolvimento adotado nesse período – especialmente entre 1945 e 1975 – foi essencialmente o modernizante. Nele, havia a defesa do progresso por estágios, e etapas diversas aos quais os países subdesenvolvidos deveriam se submeter para atingir a modernidade. Teve resultados positivos na agropecuária e na indústria, e foi o ponto de partida de políticas voltadas ao crescimento econômico e desenvolvimento.

Mas, ao final desse período, com a falência desse modelo, passou a ser questionado principalmente pelas abordagens teóricas da dependência sugeridas pelos estudiosos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), proporcionando o surgimento de novas teorias¹⁰⁹.

O esgotamento desse modelo, aliado a verificação de outras questões de nível global – como fluxo demográfico, meio ambiente, movimento para fortalecer a democracia por meio

¹⁰⁴ NIERDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

¹⁰⁵ SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): instrumento de dinamismo econômico, combate à pobreza e promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em tempos de Covid-19**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 17).

¹⁰⁶ NIERDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

¹⁰⁷ Nesse ponto, a ênfase está no período histórico dos regimes ditatoriais militares.

¹⁰⁸ NIERDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

¹⁰⁹ NIERDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

de suas instituições, entre outros –, além da mudança de avaliação do desenvolvimento a partir de indicadores sociais, voltados à saúde, educação, expectativa de vida e sustentabilidade, e não apenas em indicadores econômicos tradicionais como PIB e renda per capita – adotado como Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) pela ONU posteriormente –, passaram a exigir novas soluções desenvolvimentistas¹¹⁰.

Desta perspectiva, há uma divisão de opiniões sobre o desenvolvimento, podendo-se destacar duas em específico. A primeira continua a confiar nos efeitos positivos do desenvolvimento no percurso histórico, tendo dentro desta, estudiosos radicais que veem o desenvolvimento acima de qualquer efeito ambiental e social. A segunda perspectiva enxerga a falência do modelo desenvolvimentista pela manutenção do *status quo*, da desigualdade e da pobreza, de forma que se preocupam com a permanência dos países no subdesenvolvimento, mesmo com a adoção desses modelos desenvolvimentistas¹¹¹.

Os estudos do desenvolvimento passam a enfrentar, assim, também questões de legitimidade política, devido à incapacidade do Estado naquele momento – 1980 e 1990 – de implementar políticas, principalmente devido à dívida externa, aumento repentino nos preços do petróleo em 1973 e 1979, e pela “crise do modelo fordista de acumulação”¹¹².

Esse quadro favoreceu a implementação global de uma política neoliberal, cuja base é pautada na privatização de empresas estatais, desregulamentação econômica, corte nas despesas sociais, dentre outras características¹¹³.

No entanto, os efeitos desse Estado mínimo foram (e são) muito negativos quando contrastado com o modelo desenvolvimentista, ainda que em crise. O crescimento abrupto da exclusão social e o desprezo que se dá a lutas étnicas, bem como aos conflitos de ordem urbana ou rural, inviabilizam uma governança democrática nesse tipo de Estado, principalmente para países em desenvolvimento.

Na verdade, críticas não faltaram (e não faltam) aos efeitos socioeconômicos desse modelo, que se preocupa, basicamente, apenas com o risco de investimento nos países em desenvolvimento, enquanto que a preocupação com os problemas sociais tende à zero¹¹⁴.

¹¹⁰ NIERDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

¹¹¹ NIERDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

¹¹² NIERDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

¹¹³ PINHO, D. B. Aspectos da Evolução da Ciência Econômica: da economia da informação às raízes do pensamento econômico. In: PINHO, D. B.; VASCONCELLOS, M. A. S. de (Org.). **Manual de Economia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. Cap. 32. p. 25-59.

Entre estudiosos que defendem o desenvolvimento a qualquer custo, os que desacreditam no modelo de desenvolvimento até então implantados, e um modelo de política econômica neoliberal que desconsidera qualquer efeito social no bem-estar dos indivíduos, sugerem alternativas que utilizam os modelos de desenvolvimento implementados da década de 60 e 70 como aprendizados, e propõem processos mais democráticos e inclusivos que levam em conta o elemento da pluralidade social¹¹⁵.

Ao refletir sobre o subdesenvolvimento brasileiro em 2002, Furtado¹¹⁶ analisa que, em que pese o fato de a renda do país ter crescido, considerando a época em que começou seus estudos até o referido ano, não havia naquele contexto diminuição das desigualdades sociais. Ou seja, o aumento da renda não refletiu em efeitos positivos na diminuição da pobreza e da miséria. Por isso, conclui que o crescimento não foi revertido em desenvolvimento, porque esse último só ocorre quando a sociedade em conjunto é beneficiada, o que não se verificava até então¹¹⁷.

O equilíbrio fornecido pelo poder público na regulação da relação entre trabalhadores e empresas, base de sustentação para o sistema capitalista, encontrava-se abalado à época, como se abalou também com a pauta de reformas para redução de direitos sociais desde 2016, favorecendo à diminuição da participação dos trabalhadores na renda nacional, independente do crescimento¹¹⁸.

Vale dizer, ao se desvincular a taxa de crescimento da participação dos assalariados na renda nacional, não há uma divisão dos efeitos positivos na elevação dessa taxa que possam ser diretamente avaliados.

Porém, essa não é uma particularidade brasileira, e sim uma consequência do processo produtivo planetário, que tende a uma concentração de renda cada vez maior, o que por consequência, favorece a exclusão social¹¹⁹. Fazendo o recorte do Brasil, que sofre com crise fiscal e econômica desde 2013, mostra-se importante que a sua realidade seja posta e

¹¹⁴ PINHO, D. B. Aspectos da Evolução da Ciência Econômica: da economia da informação às raízes do pensamento econômico. In: PINHO, D. B.; VASCONCELLOS, M. A. S. de (Org.). **Manual de Economia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. Cap. 32. p. 25-59.

¹¹⁵ PINHO, D. B. Aspectos da Evolução da Ciência Econômica: da economia da informação às raízes do pensamento econômico. In: PINHO, D. B.; VASCONCELLOS, M. A. S. de (Org.). **Manual de Economia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. Cap. 32. p. 25-59.

¹¹⁶ FURTADO, C. Metamorfoses do Capitalismo. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 46, n. 8, p. 9-16, 2003.

¹¹⁷ FURTADO, C. Metamorfoses do Capitalismo. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 46, n. 8, p. 9-16, 2003.

¹¹⁸ FURTADO, C. Metamorfoses do Capitalismo. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 46, n. 8, p. 9-16, 2003.

¹¹⁹ FURTADO, C. Metamorfoses do Capitalismo. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 46, n. 8, p. 9-16, 2003.

analisada dentro de suas condições, isto é, um país latino-americano de base produtiva majoritariamente primária e em desenvolvimento.

Com isso, a crise financeira global do período de 2010 a 2019, e o baixo crescimento de 2014 a 2019 – o mais baixo desde 1950 – da América Latina e Caribe¹²⁰ – conforme Relatórios da CEPAL –, caracterizam a situação em que se encontrava a região e o país, quando atingidos pelo surto da doença causada pelo COVID-19, conforme nomenclatura utilizada pela Organização Mundial da Saúde (OMS)¹²¹.

Evidentemente, há efeitos econômicos negativos de nível global, mas excetua-se a situação da América Latina e Caribe, em especial do Brasil, porque a relação da sua condição econômica com as oportunidades sociais ofertadas passa a sofrer ameaças e restrições orçamentárias de forma bem mais intensa.

O recorte temporal de 2020 traz uma crise de saúde, econômica e social, à medida que o COVID-19 se espalha, e o ponto de partida para a solução dessas questões durante e pós-pandemia é crucial para os resultados qualitativos à sociedade brasileira como um todo.

A situação enfrentada no ano de 2020 só agrava e evidencia a necessidade de discussão sobre como se pode promover o desenvolvimento econômico e social, em situações de crise fiscal e escassez de recursos financeiros. Por isso, a partir da abordagem das capacitações proposta por Amartya Sen¹²², busca-se a análise da relação entre desenvolvimento e política pública educacional, após a apreciação de sua teoria em seus detalhes.

3.1 UMA BREVE INTRODUÇÃO ÀS TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO

Amartya Sen, conforme introduzido anteriormente, não é o único autor a abordar uma teoria do desenvolvimento, pelo contrário. Há diversos e importantes autores que discutem a temática, e que ao longo da história deram suas contribuições formulando estudos e teorias.

Por isso, antes de abordar a teoria seniana em si, em respeito à necessidade de estabelecimento de critérios científicos e metodológicos, se justifica a seguir a razão da

¹²⁰ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **El desafío social en tiempos del COVID-19**. 2. ed. S.I: Cepal, 2020. 21 p. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45445-dimensionar-efectos-covid-19-pensar-la-reactivacion>. Acesso em: 15 maio 2020.

¹²¹ WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **WHO announced a name for the new coronavirus disease: COVID-19**. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen>. Acesso em: 15 maio 2020.

¹²² SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

escolha. Far-se-á isso explicando, de forma breve até pela necessidade de limitação da pesquisa, as teorias de desenvolvimento de Rostow, Schumpeter, Hirschman e Celso Furtado.

Walt Whitman Rostow contribuiu com os estudos de economia do desenvolvimento, por trazer uma opção à teoria marxista em relação ao percurso histórico, sugerindo a modernização da economia. Nessa teoria, as economias dos países desenvolvidos assumiriam o papel de incentivar o desenvolvimento nos demais países, contribuindo com a expansão das concepções capitalistas, podendo prestar apoio também com empréstimos e com assistência técnica¹²³.

Rostow sustentava a teoria de que o desenvolvimento consistia de cinco etapas que deveriam ser seguidas, para só então o país alcançar o desenvolvimento. Defendia, inclusive, a aplicação dessas etapas para os países subdesenvolvidos, pois compreendia o subdesenvolvimento como uma etapa atrasada do mesmo processo histórico do desenvolvimento¹²⁴.

Analisando criticamente a teoria de Rostow, percebe-se que o crescimento econômico dos países subdesenvolvidos que adotaram a sua teoria veio acompanhado do aumento da dívida externa desses, aumentando, inclusive, o aprofundamento das desigualdades sociais. No caso latino-americano, essa teoria pautada na modernização e no Estado intervencionista forte, se materializou por meio das Ditaduras Militares. O seu erro foi justamente replicar o modelo de Rostow, acreditando que existia um processo histórico único que se resolveria com o avanço nas etapas de desenvolvimento do autor¹²⁵.

Joseph Alois Schumpeter, por outro lado, utiliza três obras principais para nortear sua teoria. São elas: *Teoria do Desenvolvimento Econômico* (1911); *Business Cycles* (1939); e *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1942). Ele considerava que a perspectiva essencial do desenvolvimento econômico estava relacionada com o processo de inovação, que dinamizava o crescimento. Isto é, o lançamento por meio de “ondas do desenvolvimento” com novos produtos e processos é que manteria a economia em crescimento¹²⁶.

Nessa perspectiva, vale pontuar a distinção que ele faz entre crescimento e desenvolvimento. Pois, diferentemente do que pregava a economia neoclássica, da

¹²³ NIERDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

¹²⁴ NIERDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

¹²⁵ NIERDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

¹²⁶ NIERDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. p. 22.

necessidade de equilíbrio para que houvesse o desenvolvimento econômico, Schumpeter defendia que o agente inovador deve estar buscando sempre quebrar esse equilíbrio, introduzindo inovações – na produção, não no consumo – para aferir lucro e gerar imperfeições ao mercado¹²⁷.

Ele considerava a inovação a partir do empresário e não do Estado, devendo o crédito ser ofertado por meio de bancos de fomento. Contudo, a teoria schumpeteriana necessita de elementos que se coadunem para que tenha sucesso, pois requer uma grande quantidade de empresários dispostos à inovação, capacidade de financiamento e de criar tecnologias, bem como de instituições eficientes¹²⁸.

Enquanto isso, Albert Hirschman era, curiosamente, defensor e crítico da “economia do desenvolvimento”. Ele se recusou a se vincular a correntes teóricas, sempre criticando a ortodoxia. Sustentava que o desenvolvimento deveria estar ligado à equidade social e que o Estado deveria atuar coordenando essa relação¹²⁹.

Por refutar a tese de que haviam benefícios mútuos na “lei do mercado” – refutação também feita por Furtado, resguardada a divergência nas abordagens –, Hirschman defendia que o Estado era quem tinha capacidade de superar essas questões, devendo gerir essa cadeia de desequilíbrios. É o que chamou de “abordagem possibilista”, onde o Governo faria investimentos em setores-chave¹³⁰.

Para esse autor, a expressão “é preciso crescer o bolo para depois dividi-lo”, só reforçava a desigualdade ao se focar apenas no crescimento econômico, pois esse último favorece apenas quem já é favorecido. Por isso sugere a estratégia do “crescimento desequilibrado”, opondo-se ao “crescimento equilibrado”, pois, se um país se encontrasse em situação de aplicar essa última teoria, não se trataria de um país subdesenvolvido¹³¹.

Celso Furtado, considerado o grande precursor da corrente desenvolvimentista nacionalista, foi coautor das teses estruturalistas, e o seu estudo “Uma política de desenvolvimento para o Nordeste” foi a base para a criação da Superintendência de

¹²⁷ NIERDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F W. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

¹²⁸ NIERDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F W. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

¹²⁹ NIERDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F W. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. p.39.

¹³⁰ NIERDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F W. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. p. 39.

¹³¹ NIERDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F W. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. p. 43.

Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, colocando-o como a esperança desenvolvimentista brasileira da década de 1950.

Sua obra contém três características peculiares ao pensamento dessa corrente. A primeira defende que o Estado deve ser o líder no incentivo ao desenvolvimento, por meio de investimentos em setores estratégicos, sem deixar de lado a participação do capital estrangeiro, mediante controle e limitação a áreas não estratégicas. A segunda sugere que a política monetária e cambial seja submetida à política de desenvolvimento, e a terceira evidencia um comprometimento com reformas de viés social, como, por exemplo, tributação progressiva, desconcentração regional da renda e apoio à reforma agrária¹³².

Além disso, três pontos da teoria cepalina são importantes para entender o estruturalismo defendido por Furtado, conforme ensina Bielschowsky¹³³. São eles: a) o subdesenvolvimento como característica específica dos países periféricos. Pois os países desenvolvidos não tinham o objetivo de alterar a sua relação com os países subdesenvolvidos, ou seja, que esses passassem a ser desenvolvidos; b) a indústria como nova dinâmica para o crescimento, porém, Prebisch defendia o processo de industrialização como solução ao subdesenvolvimento, enquanto Furtado analisava a dinâmica da industrialização em curso; e c) a industrialização nos países periféricos era vista como mecanismo de desenvolvimento peculiar e ao mesmo tempo problemático, cujo ponto de partida coloca Furtado na linha pelo fortalecimento do mercado interno, como forma de superar a condição de subdesenvolvimento e a dependência do comércio externo¹³⁴.

Furtado, então, propôs a “teoria do subdesenvolvimento”. Nela, ele analisa o (não) desenvolvimento de forma divergente da teoria de Rostow, da teoria do desenvolvimento baseado em etapas. O seu entendimento era de que o subdesenvolvimento possui uma história característica e processo autônomo próprio, logo, a inovação não resultaria em homogeneização social, e sim na sua desigualdade e maior concentração de renda¹³⁵.

¹³² BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ecológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

¹³³ BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ecológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

¹³⁴ BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ecológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004. p. 141.

¹³⁵ NIERDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. p. 32

Com isso, ele evidencia a incapacidade da solução do desenvolvimento por meio da industrialização com substituição de importações para reduzir os processos de desigualdades nos países subdesenvolvidos¹³⁶.

Na sua obra “Formação Econômica do Brasil”, Furtado demonstra que no Brasil, foi constituído um capitalismo com reprodução associada a relações sociais que o distinguia das relações tipicamente capitalistas. A dimensão cultural¹³⁷ é exatamente o diferencial dele em sua análise a respeito do (sub) desenvolvimento. Isto é, o crescimento econômico por si só não é capaz de gerar desenvolvimento, precisa desse diálogo com a cultura que, sem mudanças, não é possível¹³⁸.

Não obstante, é preciso respeitar o recorte temporal e histórico em que essas teorias surgiram e, por isso mesmo, a explicação resumida das contribuições desses economistas não se pretende como crítica individual a cada teoria. De toda forma, entre essas teorias analisadas, considera-se a teoria de Celso Furtado como a mais atenta às peculiaridades da América Latina, especialmente a brasileira. Isso contribui com uma maior identificação e empatia, que, somado com as teorias pensadas fora do processo histórico e cultural brasileiro, o amplia em seus pensamentos e soluções ao subdesenvolvimento.

Optou-se por discorrer um pouco mais sobre Celso Furtado em razão da abordagem que ele traz em seus trabalhos, colocando a desigualdade sempre na conta do crescimento econômico e do desenvolvimento, de forma que esses últimos só seriam plenos se suprissem essa questão, própria dos processos produtivos. Mais ainda, o fato dele ser brasileiro e ter estudado o país a fundo, também poderia ser um argumento que o coloca em posição de prioridade numa pesquisa científica sobre desenvolvimento no Brasil.

Contudo, a escolha por Amartya Sen, que se frise, também tem suas origens em um país subdesenvolvido, se deu pelo enfoque desta pesquisa a partir do recorte específico da educação. Do quanto o acesso a esse direito pode contribuir para o desenvolvimento, e isso se adequa melhor a uma análise microeconômica, a partir do indivíduo, do que numa visão macroeconômica, plano onde ocorre o raciocínio de Furtado. Feitas essas considerações, importante agora analisar a teoria seniana.

¹³⁶ NIERDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. p. 32.

¹³⁷ O elemento cultural não aparece já no trabalho sobre formação econômica, mas é apenas trabalhado por Furtado na década de 1970.

¹³⁸ NIERDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

3.2 O DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA DE AMARTYA SEN

Amartya Sen desponta dos demais pensadores do desenvolvimento, essencialmente, porque a sua teoria não se restringe ao âmbito econômico, uma vez que agrega também perspectivas de ordem social, política, e utilizando uma abordagem que centraliza o indivíduo – suas liberdades e capacidades, por exemplo.

Ele defende que é condição ao desenvolvimento bem-sucedido que as pessoas detenham os “meios” para conquistarem o que almejam, superando barreiras preexistentes que condicionam ou limitam a liberdade de escolha¹³⁹.

Melhor dizendo, a “eliminação de privações de liberdades substanciais, argumenta-se aqui, é constitutiva do desenvolvimento”¹⁴⁰. Em sua teoria, o aumento do que ele chama de capacidades humanas – definidas resumidamente como uma série de habilidades que os indivíduos podem fazer ou ser nas suas vidas –, é essencial para as pessoas terem a capacidade de escolher e alcançar o que desejam¹⁴¹.

Sen põe em xeque qualquer ideia de desenvolvimento que adote apenas indicadores monetários – PIB, PIB Per Capita, entre outros – como critério para sua aferição. Ele acredita que o desenvolvimento ocorre a partir da liberdade de escolha e, em razão disso, propôs a “abordagem das Capacitações”, dividindo-a em cinco liberdades instrumentais: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantia de transparência e segurança protetora¹⁴².

Não obstante, ele analisa ainda cinco origens de diversidade humana que podem interferir a conversão dos recursos em capacitações. Elas são de ordem: pessoais (limitações físicas, idade, sexo etc.); ambientais; sociais (educação, saúde pública, violência etc.); de costumes e cultura; e diferenças pessoais dentro da família¹⁴³.

Falar em igualdade nesse contexto de diversidade, requer a realização de um trabalho de ajuste entre a equidade e a diversidade humana generalizada. Por isso, a equidade é o que deve ser procurada no ambiente da liberdade, onde a relação entre igualdade e desenvolvimento está vinculada ao respeito à direitos humanos e políticos.

¹³⁹ NIERDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. p. 53.

¹⁴⁰ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010, p. 10.

¹⁴¹ NIERDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. p. 53.

¹⁴² NIERDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

¹⁴³ NIERDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

Ele distingue, no âmbito da pobreza, a privação das necessidades básicas e o baixo nível de renda. No primeiro, a pobreza poderá ser relativa ou absoluta. A relativa dividida em condições de privações e sentimentos de privações, e a absoluta sendo a carência das necessidades básicas, propriamente dita.

Nesse sentido é que Sen soma ao debate da equidade social e desenvolvimento o quesito da diversidade humana, focando nos fins e não apenas nos meios, no estudo do desenvolvimento e da avaliação da pobreza. Essa é, inclusive, uma das maiores críticas a ele e sua abordagem individualista, por entenderem de difícil aplicação em processos coletivos.

Ao propor a liberdade como principal objetivo do desenvolvimento, ele esclarece que a análise das políticas, por essa razão, se dá no trabalho de determinar quais as conexões empíricas que atendam ao anseio de coerência e convencimento, que coloque a liberdade no norte desse processo.

A liberdade é central ao desenvolvimento na abordagem seniana, por dois motivos: o primeiro, que ele chama de “razão avaliatória”, percebe que a avaliação do progresso deve ser vinculada, necessariamente, ao nível de liberdade das pessoas, devendo obedecer às proporções simétricas e não opostas; o segundo motivo diz respeito à eficácia, onde a “livre condição de agente” dos indivíduos é que vai nortear o nível de eficácia e realização do desenvolvimento¹⁴⁴.

Mais ainda, defende não só o traço constitutivo entre liberdade individual e desenvolvimento social, como ressalta que o arranjo institucional viabilizador das oportunidades atreladas à liberdade – como, por exemplo, liberdades políticas, oportunidades econômicas, educação básica, acesso à uma boa saúde, entre outros –, se coloca como fruto e reflexo do próprio exercício da liberdade pelas pessoas. Isto é, ao mesmo tempo em que proporcionam as oportunidades, são influenciadas por elas, na medida em que as pessoas participam da tomada de decisão no âmbito público e da escolha social, entre outros exemplos¹⁴⁵.

Nesse sentido, Sen pontua nas páginas iniciais do seu livro “*Desenvolvimento como Liberdade*”, o argumento recorrente que percepções mais limitadas utilizam em seus questionamentos, qual seja, se essas liberdades políticas e sociais, como a oportunidade de receber educação básica, contribuem ou não para o desenvolvimento.

Contudo, esclarece-se desde já, que a adoção dessa perspectiva segue direção oposta e bem distante da raiz da teoria do desenvolvimento como liberdade, porque essas liberdades

¹⁴⁴ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010. p. 17.

¹⁴⁵ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

substantivas (liberdade política, direito à educação básica e à assistência médica) são elementos indispensáveis do desenvolvimento¹⁴⁶.

É importante, nessa perspectiva, o entendimento da interdependência dessas liberdades, dentro do seu aspecto constitutivo. Então, quando uma pessoa é privada de sua liberdade econômica, essa pode trazer privações à sua liberdade social ou sua liberdade política, e vice-versa, pois uma está ligada à outra.

Logo, não se deve esperar o decurso do tempo para que a relevância dessas liberdades seja estabelecida, numa relação com o PIB ou com o estímulo à industrialização, mas se trata na verdade, de compreender essa relação causal como aspecto subsidiário ao seu caráter constitutivo do desenvolvimento¹⁴⁷.

O que se pretende, aqui, não é negligenciar ou negar o mecanismo de mercado em seus papéis e resultados, inclusive de gerar crescimento econômico e, até mesmo, equidade econômica. O que deve ser avaliado, não obstante essa questão, é a permanência de um grupo de pessoas que são excluídas socialmente, ou que passam por privações persistentes, e são julgadas pela cultura proposta por esse mercado.

Por isso, todos os lados precisam ser ouvidos e avaliados, pois, o papel dos mercados não exclui a necessidade de custeio social, da regulamentação pelo ente público, bem como da sua administração de negócios, quando dispostos de forma a somar e não a diminuir a vida humana¹⁴⁸.

3.2.1 Noções de liberdade e justiça no processo de desenvolvimento

O aspecto fundamental que deu origem à economia foi o bem-estar dos indivíduos. A medida da utilidade da riqueza é o que conseguimos fazer com ela, ou seja, quais as liberdades que ela nos proporciona alcançar. Porém, resguardada a necessidade de crescimento econômico, a utilidade não é exclusiva nem uniforme à riqueza, e a compreensão sobre desenvolvimento deve ser mais ampla do que a utilidade ou acumulação de riqueza pura e simples. Analisar sob a ótica do desenvolvimento é ter em mente que esse, está relacionado com o melhoramento da qualidade de vida e das liberdades que possuímos¹⁴⁹.

Na verdade, há certa insistência no raciocínio de que, negar essas liberdades – positivadas como direitos no ordenamento jurídico brasileiro – favorece o rápido crescimento

¹⁴⁶ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

¹⁴⁷ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

¹⁴⁸ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

¹⁴⁹ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

econômico e o desenvolvimento econômico. Há, inclusive, quem defenda um sistema político que as restrinja completamente, em prol de um sistema autoritário que garantiria maior crescimento econômico, argumento esse conhecido como Tese de Lee¹⁵⁰, mas, a que preço? No final das contas, Sen alerta que os resultados desse raciocínio adotado são “rudimentares”¹⁵¹.

De uma forma ou de outra, fazendo um recorte brasileiro, vê-se que medidas como a EC nº 95 de 2016¹⁵², geram claro descumprimento aos mínimos constitucionais estabelecidos para a educação e a saúde. Isso se observado o resultado no âmbito jurídico, sem contar os efeitos sociais e econômicos a longo prazo, tendo em vista a adoção dessa postura imediatista de crescimento econômico, sem eficácia verificada nem no longo prazo econômico, nem no melhoramento de desigualdades sociais.

Por isso é tão importante à compreensão da interdependência entre, o exercício dessas liberdades e o direcionamento que se dá às políticas públicas. O aumento das capacidades humanas não só contribui na escolha das pessoas de terem a vida que desejam, mas também influenciam o caminho adotado pelas políticas públicas que, ao mesmo tempo, possuem em seu poder o aumento dessas capacidades. Isso se deve principalmente porque essas liberdades aperfeiçoam a capacidade humana de cuidar de si próprio e de influenciar o mundo, trazendo ao indivíduo uma “condição de agente”¹⁵³ essencial ao processo de desenvolvimento¹⁵⁴.

O reconhecimento dessas liberdades substantivas não tem o condão de negar a relação de baixo nível de renda com privação de capacidades individuais. Até porque, elas possuem uma relação de mão dupla: o baixo nível de renda pode ser a causa para o analfabetismo, fome, subnutrição, péssimas condições de saúde; enquanto que um nível melhor de educação e saúde contribui com o aumento da renda.

Sendo assim, não se nega as demais influências nesse processo, mas, essas relações precisam ser igualmente compreendidas, principalmente porque, “como a participação requer conhecimentos e um grau de instrução básico, negar a oportunidade da educação escolar a

¹⁵⁰ A Tese de Lee faz referência à Lee Kuan Yew, ex-primeiro ministro de Cingapura, que formulou sucintamente essa tese de que regimes autoritários possuem vantagem na promoção do desenvolvimento econômico.

¹⁵¹ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010. p. 30.

¹⁵² BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 17 mai. 2020.

¹⁵³ Ao utilizar o termo “agente”, Sen se refere a qualquer pessoa que atua e causa mudanças, cujos efeitos podem ser julgados conforme seus valores e objetivos, independente da adoção de critério externo.

¹⁵⁴ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

qualquer grupo [...] é imediatamente contrário às condições fundamentais da liberdade participativa”¹⁵⁵.

Em contrapartida, é preciso distinguir duas perspectivas gerais que se tem do processo de desenvolvimento, e que são normalmente usadas tanto em análises econômicas como em debates públicos. A primeira vê o desenvolvimento como um processo duro, que requer muita luta e sofrimento para que se obtenham proveitos positivos. A segunda, já parte da visão do desenvolvimento como um processo cordial, de boa vontade, onde há trocas benéficas mútuas¹⁵⁶, atuação, combinada ou não, de atividades que sustentam esse processo, ou seja, de rede protetora, liberdades políticas e desenvolvimento social¹⁵⁷.

Sen trabalha em sua teoria justamente a segunda perspectiva, na medida em que enxerga a liberdade e a expansão de seus aspectos empíricos como parte constitutiva e instrumental do processo de desenvolvimento. É constitutiva, com “fim primordial”, porque o desenvolvimento está diretamente ligado à ampliação de liberdades básicas – como ler, fazer cálculos, participar politicamente, se expressar, etc. –, incrementando as capacidades humanas, devendo a avaliação deste, levar em conta essa relação.

É instrumental, ou o “principal meio” ao desenvolvimento, uma vez que se analisa a forma como os mais diversos tipos de intitamentos¹⁵⁸, oportunidades e direitos, favorecem à universalização das liberdades humanas e, conseqüentemente, da expansão do desenvolvimento. Além disso, a promoção das liberdades substantivas é instrumental devido tanto à relação que possuem entre si, como pela capacidade de gerar liberdades de outra ordem¹⁵⁹.

Ele utiliza cinco tipos de liberdades instrumentais, a saber, liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Não obstante, esclarece que se trata apenas de um rol exemplificativo dentro do universo das liberdades instrumentais, mas que essas, no geral, contribuem para que as pessoas possam ser mais livres, bem como possuem ligação com políticas específicas e fazem a relação complementar entre as liberdades, conforme explicado acima.

¹⁵⁵ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010. p. 51.

¹⁵⁶ Sen utiliza de forma recorrente em seu trabalho o argumento das trocas mutuamente benéficas trabalhadas por Adam Smith, conforme se verá mais adiante.

¹⁵⁷ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

¹⁵⁸ O termo em inglês “*entitlement*” foi traduzido na obra para o português utilizando-se do mesmo verbo latino “*intitulare*”. Para Sen, *entitlement* é o conjunto de bens alternativos à disposição para aquisição por alguém, formado pelo pacote original de bens que uma pessoa tem e pelos pacotes alternativos que ela pode vir a adquirir pela comercialização ou produção. Quando se trata de privações, como a fome, a análise não parte do aspecto moral de se ter ou não direito, mas, o que a lei estabelece e protege.

¹⁵⁹ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

A liberdade instrumental política diz respeito às oportunidades que são dadas às pessoas para escolherem seus governantes e os princípios que os regerão, com a liberdade para se expressar politicamente, fiscalizar e criticar atos e autoridades, ter uma imprensa sem censura, enfim, de ter os direitos políticos que comportam o sentido mais abrangente do termo democracia.

Já as facilidades econômicas, são as circunstâncias dadas aos indivíduos para que utilizem os meios econômicos com o objetivo de consumir, produzir ou trocar. Ou seja, os intitamentos econômicos de uma pessoa dependerão dos recursos disponíveis¹⁶⁰.

As oportunidades sociais, por outro lado, são as liberdades instrumentais estabelecidas pela sociedade na área de educação, saúde, entre outros, que atuam na melhoria da qualidade de vida desse indivíduo, a partir da influência nessas liberdades substantivas. Além da melhoria na esfera individual, a expansão dessas liberdades contribui para uma liberdade participativa maior na esfera política e econômica¹⁶¹. Democracia participativa requer uma população esclarecida e crítica.

A garantia de transparência é uma liberdade que requisita sinceridade em parâmetros que se possa esperar, verificar, fiscalizar. É justamente ela que atua na abordagem das capacitações de Sen, inibindo a imprudência financeira pelos que compõem o Estado, as transações ilícitas e a corrupção.

A última liberdade instrumental a que o autor enfatiza é a da segurança protetora. Ela é a responsável por políticas que proporcionam uma rede de segurança social, isto é, impede que uma dada população se restrinja à miséria que lhe atinge, ou mesmo à fome e à morte. Ele enfatiza a necessidade de haver disposições fixas e *ad hoc*. Fixas para os desempregados e suplementação de renda para os hipossuficientes; *ad hoc* para situações de emergência, em apoio aos necessitados¹⁶².

A explanação de forma sucinta das liberdades instrumentais trabalhadas por Sen, se deve ao próprio objeto desta pesquisa, que contém seu foco no direito à educação, ou seja, no aprofundamento das oportunidades sociais, em especial a educação, para o desenvolvimento da sociedade brasileira como um todo.

O exemplo precursor da relação entre crescimento econômico, por meio principalmente do fornecimento da educação básica ampla e maciça, é o Japão. Na verdade, o investimento deste país e do Leste Asiático em educação básica e oportunidades sociais,

¹⁶⁰ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

¹⁶¹ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

¹⁶² SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

contradiz e enfraquece o argumento de que desenvolvimento humano é luxo que apenas países ricos podem fornecer. Esses países empenharam-se na ampliação da educação e, posteriormente, na saúde, porém, em ambas as situações investiram mesmo antes de eliminar a pobreza generalizada de suas sociedades¹⁶³.

China, Coreia do Sul e Taiwan, por exemplo, tinham uma condição semelhante de população amplamente alfabetizada e instalações escolares de ótima qualidade quando adotaram as políticas de mercado. Já a Índia, quando optou pela política orientada ao mercado em 1991, tinha uma população semianalfabeta, quadro que não reverteu muito positivamente até o início do século XXI¹⁶⁴.

Aqui, em que pese Sen fazer o recorte da situação indiana, até por ser a realidade que ele conhece com maior propriedade, percebe-se uma semelhança considerável com a situação brasileira, inclusive atualmente – resguardados os avanços que ocorreram, esses não indicam uma desnecessidade de investimento, pelo contrário¹⁶⁵.

A situação de atraso social em que se encontrava a Índia, “com sua concentração elitista na educação superior, sua vasta negligência com relação à educação elementar e o descaso substancial para com os serviços básicos de saúde, deixou o país despreparado para a expansão econômica amplamente compartilhada”¹⁶⁶.

Nesse ponto, há uma relação importante que deve ser ponderada. Evidenciar o sistema educacional chinês em comparação com o indiano, não serve de base para justificar as desvantagens de, naquele país, não haver as liberdades democráticas. Ou seja, não é a ausência de liberdades políticas que torna um sistema educacional eficiente. Em regra, é o oposto, até pela relação de interdependência entre democracia participativa e educação¹⁶⁷.

Não obstante, os recortes do Leste e Sudeste Asiático devem ser compreendidos a partir de suas peculiaridades históricas e culturais, onde foi ofertado um acesso muito amplo à educação básica, saúde e reformas agrárias eficientes no início do processo de abertura ao mercado. Isso contribuiu para que a participação econômica ocorresse de forma mais simples do que no caso brasileiro, indiano ou paquistanês, com histórico de oferta de oportunidades

¹⁶³ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

¹⁶⁴ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

¹⁶⁵ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Education at a glance 2019**: OECD Indicators. S.l: OCDE, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/19991487>. Acesso em: 25 maio 2020.

¹⁶⁶ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010. p. 64.

¹⁶⁷ DRÊZE, J; SEN, A. **Glória incerta**: a Índia e suas contradições. Trad. Ricardo Doninelli Mendes e Laila Coutinho. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

sociais muito lentas e precárias – em certas situações, repercutindo como um obstáculo à disseminação do desenvolvimento econômico nesses países¹⁶⁸.

Enfrentado o argumento de que é necessário crescimento econômico para que haja investimento no desenvolvimento social, Sen traz o outro argumento mais utilizado pelos que analisam a questão nos países em desenvolvimento apenas pelo aspecto econômico: com que recurso financeiro os países pobres irão custear os serviços que fornecem essas oportunidades sociais à sua população?

Para ele, a resposta está na economia de custos relativos. Nela compreende-se que, nos países pobres, os serviços são mais baratos que nos países mais ricos, por isso o custo é relativo e totalmente possível se der custeado pelos países pobres¹⁶⁹.

Por isso, ao se verificar que o incentivo a oportunidades sociais como educação e saúde se mostram produtivos ao crescimento econômico, é possível reforçar o argumento da necessidade de investimento nesses setores. Pensa-se que assim, é possível contribuir com a distribuição dos fatores positivos do desenvolvimento e do crescimento à sociedade de forma geral, antes de superada a condição de subdesenvolvimento, sonho tão almejado há tanto tempo¹⁷⁰.

A compreensão não é de que o custeio público das oportunidades sociais seja suficiente para que ocorra o desenvolvimento econômico, mas, como se disse anteriormente, é a capacidade de interdependência e promoção de outras liberdades substantivas, que tornam as instrumentais analisadas pelo autor importantes. Nesse caso, em especial das facilidades econômicas, concomitantemente fornecidas pelo Estado – assim o indivíduo necessite – e pelo Mercado – assim o indivíduo possua intitulentos capazes de adquirir, produzir ou trocar.

Em reforço, a qualidade de fim ou meio da liberdade precisa ser posta como central ao desenvolvimento. Isso porque, conforme se vem analisando, quando se altera o foco para a capacidade das pessoas de participarem ativamente – desde que dadas as liberdades substantivas que enriquecem a sua vida e a sua capacidade de escolha – das decisões sobre suas vidas, não mais as visualizando como meras receptoras dos ganhos do desenvolvimento,

¹⁶⁸ DRÈZE, J; SEN, A. **Glória incerta**: a Índia e suas contradições. Trad. Ricardo Doninelli Mendes e Laila Coutinho. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

¹⁶⁹ DRÈZE, J; SEN, A. **Glória incerta**: a Índia e suas contradições. Trad. Ricardo Doninelli Mendes e Laila Coutinho. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. .

¹⁷⁰ SEN, A; KLIKSBURG, B.. **As pessoas em primeiro lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. Trad. Bernardo Ajzenberg e Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

percebe-se a importância da liberdade nesse processo. Para tanto, é necessária atuação do Estado e da Sociedade nesse trabalho de incentivo e fortalecimento dessas capacidades¹⁷¹.

Por outro lado, analisar o desenvolvimento a partir da liberdade em Sen, requer também a análise do aspecto da justiça social, tema sobre o qual ele se debruçou com mais detalhes posteriormente, resultando na publicação da sua obra *The Idea of Justice*, com tradução em português¹⁷². Sua ideia se contrapõe à teoria utilitarista e à teoria da justiça como equidade, de John Rawls, estando a sua abordagem filiada às teorias da escolha social.

Seu ponto de partida é no Iluminismo, onde houve a produção de dois pensamentos racionais principais sobre a justiça: o institucionalismo transcendental e a comparação focada em realizações. O primeiro caracteriza-se por buscar disposições institucionais que configurem uma sociedade justa, com defensores como Hobbes, Locke, Rousseau, Kant e Rawls.

O segundo foca em remover as injustiças que já existem socialmente e, por isso, se volta a comparações sociais, por acreditar que a injustiça está relacionada com os comportamentos e não em distorções das instituições, tendo como precursores Mary Wollstonecraft, John Stuart Mill, Marquês de Condorcet, entre outros.

Ressalvadas as diferenças entre as correntes, Sen ressalta dois pensamentos comuns, quais sejam, o estabelecimento da condição do debate público e a subordinação a uma argumentação racional¹⁷³.

Sen busca uma ideia de justiça social que não seja limitada ao parâmetro das instituições e à busca em disposições sociais ideais, mas, em uma ideia de justiça que não seja indiferente à vida de fato que as pessoas podem ter¹⁷⁴, de forma que filia a sua abordagem às teorias da escolha social.

Essas teorias se fundamentam na racionalidade de decisões públicas e juízos sociais, para discernir entre as opções sociais. Como resultado, a teoria da escolha social terá um arranjo de várias hipóteses e alternativas, oriundos de um ponto de vista social, em contrapartida da teoria institucional transcendental, que busca uma saída superior à todas as outras possíveis.

¹⁷¹ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

¹⁷² SEN, A. **A Ideia de justiça**. Trad. de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

¹⁷³ SEN, A. **A Ideia de justiça**. Trad. de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

¹⁷⁴ SEN, A. **A Ideia de justiça**. Trad. de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

Com isso, a ideia de justiça seniana está focada nas capacidades humanas¹⁷⁵, bem como nas privações que as pessoas podem sofrer. Logo, optar pela corrente que foca nas realizações sociais é o caminho mais adequado para a análise da relação entre melhoria da qualidade de vida e ampliação das liberdades, se são termos que possuem efeitos positivos, negativos, ou mesmo que não se relacionam. Lembrando que essas liberdades referidas são as substanciais, as que podem influenciar diretamente a autonomia do indivíduo, e até da coletividade, como a educação¹⁷⁶.

Em se tratando de uma abordagem das capacidades para as pessoas viverem a vida que valorizam, importante ressaltar, nesse aspecto, a diversidade humana, consequentemente, as diversas configurações de renda que um dado indivíduo ou coletividade podem ter. Ela possui dupla contribuição na discussão, pois, ao mesmo tempo em que se perfaz em uma barreira na avaliação do bem-estar dos indivíduos, o seu reconhecimento pode trazer dados que faltavam à equação¹⁷⁷.

Com isso, Sen identifica cinco – mais uma vez, um rol exemplificativo, não taxativo – causas diversas que podem variar o bem-estar e a liberdade, por meio da renda real e das vantagens que delas alcançamos. São elas: a heterogeneidade das pessoas, as diversidades ambientais, as variações no clima social, as diferenças de perspectivas relativas e a distribuição na família¹⁷⁸.

Por essa razão, ele não menospreza as comparações por renda real, inclusive reconhece que a renda é uma forma indispensável na obtenção de capacidades, mas, esclarece que é um custo muito oneroso de se ocorrer, justamente porque as outras variáveis terão peso zero na análise por renda real. O foco deve ser nas liberdades – bem-estar – que os bens podem gerar, e não nesses como fim último¹⁷⁹.

Todas essas ponderações só reforçam a necessidade de discussão pública para definir quais as prioridades, também públicas, dentre a variabilidade de capacidades, a partir de um debate valorativo, peculiar de cada sociedade e cultura.

¹⁷⁵ Há, aqui, dois conceitos importantes da teoria de Sen. O primeiro é o de *capability* ou capacidade, que se baseia nas combinações diversas de funcionamentos que uma pessoa pode de fato realizar. Por isso, ela é uma espécie de liberdade, substantiva, voltada à possibilidade de a pessoa escolher “estilos de vida diversos”. O segundo conceito é do “conjunto capacitário”, que é expresso pelos “vetores de funcionamento alternativos” que um indivíduo tem a sua escolha. Isto é, ao passo que as combinações de funcionamentos em si estão ligadas à efetividade de suas escolhas, o conjunto capacitário está relacionado com a liberdade dessas escolhas e a diversidade que a pessoa tem ao escolher.

¹⁷⁶ CONSANI, C. F. Justiça como equidade ou justiça focada em realizações? as concepções de justiça de John Rawls e de Amartya Sen. **Saberes**, Natal, v. 1, n. 13, p. 76-96, mar. 2016.

¹⁷⁷ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

¹⁷⁸ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

¹⁷⁹ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

Essa é uma das expressões mais autênticas e responsáveis da democracia e da escolha social, portanto, centrais na elaboração das políticas no âmbito democrático, sejam elas econômicas, sociais, entre outras. Por isso, as liberdades, em especial as liberdades participativas, são cruciais na análise de políticas públicas¹⁸⁰.

3.2.2 Oportunidades sociais, mercados e democracia.

Amartya Sen, ao reconhecer a necessidade de um mecanismo de mercado, inclusive para a promoção das liberdades instrumentais, esclarece também o limite desse mecanismo, qual seja, os chamados “bens públicos”¹⁸¹. Ele exemplifica bem a distinção entre bem privado e bem público, citando uma pessoa que apoia financeiramente um programa voltado à erradicação da malária. Essa pessoa não vai ter como tirar a sua parte que pagou como proteção, porque a solução não será um bem privado, mas um bem público, que será aproveitado por todos¹⁸².

Com isso, em que pese o mecanismo de mercado estar voltado para bens privados, é possível estabelecer bons motivos para o fornecimento de bens públicos, ultrapassando a barreira dos mercados privados. Um bom exemplo é a educação. Considerada como um provimento que pode ser misto – público e privado –, os benefícios da educação transcendem a pessoa que a recebe, e pode ser compartilhada por toda a sua comunidade, restando claro a sua característica de bem público, ou no máximo semipúblico.

A ampliação geral da educação favorece tanto a alfabetização das pessoas, e, conseqüentemente, a mudança social, como ajuda a aumentar o progresso econômico beneficiando outras pessoas¹⁸³, ou até mesmo torna uma sociedade mais preparada para lidar com os reveses econômicos.

Nesse sentido, desde Adam Smith, conforme demonstra Sen, há uma clara percepção de que o gasto com educação pelo governo para garantir o acesso universal a, pelo menos, uma educação básica, é irrisório, conseguindo alguns Estados, infelizmente, o diminuir mais ainda.

¹⁸⁰ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

¹⁸¹ O conceito de bem público é muito utilizado na teoria da regulação. É uma típica falha de mercado, melhor dizendo, o mercado não possui incentivos à produção de um bem público, por isso o Estado assume tal função.

¹⁸² SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

¹⁸³ ZAMBAM, N. J. John Rowls e a educação para a democracia. **Argumentos**: Revista de Filosofia. Fortaleza, ano 10, n. 19, p. 129-138, jan.-jun. 2018.

É contraditório pensar, então, que só se consegue investimentos qualitativos em países desenvolvidos ou após muito crescimento econômico, pois, a maioria desses países ricos cumpriu o seu papel de fornecer educação pública e universal, exatamente em razão dos baixos custos desse serviço, somado aos benefícios públicos compartilhados que teriam ao assim fazerem¹⁸⁴.

Porém, retoma-se a discussão sobre os orçamentos públicos dos países pobres. Há um medo perceptível da instabilidade macroeconômica nesses países, e o nível de importância, bem como a forma de análise que se dá a essa questão, não é um ponto pacificado. Para alguns, o foco está no controle dessa estabilidade e da inflação, para outros, o foco está nos investimentos públicos que se pode fazer com os recursos que possui.

Para essa preocupação econômica, Sen esclarece que é perfeitamente possível um Estado gastar mais do que recebe e, “quase todo Estado faz isso, quase o tempo todo”¹⁸⁵. Por essa razão, a preocupação deve estar voltada não no gasto pelo gasto, mas principalmente para possíveis deturpações na orientação ambígua de políticas públicas¹⁸⁶. Distorções essas que podem ser da ordem de distorção de informação, distorção de incentivo, desutilidade e estigma, custos administrativos, perda invasiva, corrupção, sustentabilidade política e de qualidade¹⁸⁷.

Esse raciocínio não é de longe, um incentivo à imprudência, mas, um esclarecimento de que deve haver um sopesamento na questão da estabilidade macroeconômica, que não deixa de ser importante, mas, pontua-se, o Estado deve analisar “qual é realmente a exigência do comedimento financeiro”, e analisá-la dentro de uma estrutura de objetivos sociais¹⁸⁸.

Com isso, Sen distingue o “radicalismo antidéficit” do “comedimento financeiro”. Isto é, existem déficits orçamentários grandiosos que precisam e devem sim ser reduzidos em boa parte dos países, mas, isso não justifica em hipótese alguma a preocupação com a redução acelerada dos déficits – à quase zero –, sem se preocupar quais os custos sociais de tal postura¹⁸⁹.

Dessa forma, vê-se a importância elementar da política pública no fornecimento de oportunidades sociais às populações dos países em desenvolvimento. Isso porque, o exemplo histórico de investimento nessas oportunidades – oferta pública de educação, saúde, reformas

¹⁸⁴ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

¹⁸⁵ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010. p. 184.

¹⁸⁶ SEN, A. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2017.

¹⁸⁷ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

¹⁸⁸ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010. p. 185.

¹⁸⁹ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010. p. 186.

agrárias etc. – por países hoje ricos, contribuiu para que os ganhos com a implementação da orientação de mercado fossem compartilhados por grande parte da população, permitindo a participação direta desta na expansão econômica¹⁹⁰.

Essa perspectiva só reforça a necessidade de superação desse preconceito implícito de que desenvolvimento humano só cabe em orçamentos de países ricos, até porque, eles assim fizeram antes de chegar ao nível econômico em que se encontram hoje. Além disso, o fato de hoje serem serviços “caros” nesses países, só demonstra o resultado desse processo de qualificação pelo qual passaram no decorrer dos anos.

Vale dizer, o comedimento financeiro é importante, em detrimento do radicalismo antideficit, mas a alocação eficiente de recursos precisa ser algo que preocupe mais o militarista, por exemplo, do que o professor da rede básica de ensino, ou o enfermeiro da rede de saúde¹⁹¹.

Por outro lado, a política pública – os responsáveis por ela – perpassa por duas razões distintas de interesse nos valores da justiça social. A primeira tem a justiça como centro na determinação dos objetivos e metas da política pública e na escolha dos instrumentos adequados às finalidades escolhidas. A segunda parte da análise no comportamento das pessoas e dos grupos que compõem a sociedade, compreendendo e interpretando o que reivindica a ética de uma dada sociedade¹⁹².

Essas razões sugerem um desempenho de política pública tanto a priorizar esses valores sociais expressos, como a assegurar uma discussão pública mais ampla. Várias políticas públicas podem, inclusive, contribuir com a expansão desses debates públicos, como a garantia de imprensa sem censura e independente, ampliação da educação básica, da independência econômica, entre outras alterações sociais e econômicas que fortalecem a autonomia e liberdade de participação do indivíduo enquanto exercício cidadão¹⁹³.

Sen cita a comparação que Adam Smith faz entre um carregador comum e um filósofo, onde, em regra, não há grandes diferenças de natureza, em termos de intelectualidade, nos primeiros seis ou oito anos de vida. O que há para os diferenciarem ao passar dos anos é o hábito, o costume e a educação que cada um recebe. Assim, é muito restrita a visão que coloca a responsabilidade individual de forma isolada, desconsiderando a função do Estado e de outras instituições e agentes na formação dos indivíduos¹⁹⁴.

¹⁹⁰ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

¹⁹¹ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

¹⁹² SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

¹⁹³ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

¹⁹⁴ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

A educação serve não só para aumentar a produtividade do indivíduo na economia que labora, como também de sua renda pessoal. Esse aumento de capital humano é apenas adicional ao papel benéfico da capacidade humana mais ampla, dentro da perspectiva de desenvolvimento como liberdade e participação democrática autônoma, independente e crítica¹⁹⁵.

“Responsabilidade requer liberdade”¹⁹⁶. Nesse sentido, verifica-se que liberdade requer capacidade humana de autonomia e, desse entrelaçado, percebe-se a importância da análise entre desenvolvimento e política pública educacional.

3.3 DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL

Com o enfoque dado por Amartya Sen, busca-se, conforme o recorte da pesquisa, analisar as políticas públicas e educação e seus efeitos no desenvolvimento. O ponto que precisa ser ressaltado aqui, é que as pesquisas com esse foco não integram a variedade de facetas que compõe o quadro, dificultando uma análise efetiva do espaço escolar, das redes de ensino e sua influência no direcionamento dos programas governamentais¹⁹⁷.

Dificulta, não impossibilita. Até porque, como se viu historicamente, tanto nas décadas de 1980 e 1990, como desde 2014, a América Latina, em especial o Brasil, passou e passa, por governos pautados em arrocho fiscal e equilíbrio orçamentário, tornando essa análise da política pública educacional e desenvolvimento, bem mais presente.

A política é compreendida no contexto atual, como ações de governo voltadas à objetivos definidos, podendo igualmente ser compreendida pelos conflitos e acordos de comunidades de interesses, que nem sempre possuem relação direta com a discussão normativa e de programas governamentais¹⁹⁸. Por outro lado, a política pública pode ser definida como área do conhecimento que procura atuar colocando o governo em movimento, analisando suas ações e propondo mudanças, assim sejam necessárias¹⁹⁹.

¹⁹⁵ SILVA, F. F.; MARQUES JÚNIOR, W. P. **Evolução da teoria do desenvolvimento como direito humano na perspectiva jurídico-econômica**. 2012. 57F. Monografia (Bacharel em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

¹⁹⁶ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010. p. 361.

¹⁹⁷ MARTINS, Â. M. A Pesquisa na Área de Política e Gestão da Educação Básica: aspectos teóricos e metodológicos. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 379-393, jun. 2011.

¹⁹⁸ GUIDINI, F. Políticas públicas e políticas educacionais: discussões a partir da formação de professores para a educação básica. In: XI CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2013, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: PUCPR, 2013.

¹⁹⁹ GUIDINI, F. Políticas públicas e políticas educacionais: discussões a partir da formação de professores para a educação básica. In: XI CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2013, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: PUCPR, 2013.

Há a distinção ainda, na academia, entre políticas públicas e políticas sociais. A primeira surgiu dos Estados Unidos, em busca da natureza da política em seus processos, e da resposta às questões de “porquê” e “como”. Já a segunda, tem sua origem na Europa, e discute o estado de bem-estar social, analisando o que a política faz ou fez.

De uma forma ou de outra, a proposta do trabalho, por se basear na teoria seniana, irá utilizar o termo política pública de forma geral, e de política social quando assim se fizer necessário.

A política pública utilizada em sistemas democráticos se perfaz, em tese, como um ato coletivo que ultrapassa interesses de grupos específicos ou do Estado, associando sistema político, sociedade, políticas públicas e regras capazes de implementá-la. As políticas públicas são o resultado do conflito de interesses e de forças entre grupos políticos, sociais, econômicos, entre outros setores da sociedade, que assim necessitem entrar na dinâmica do jogo para contribuir com sua área de interesse²⁰⁰.

Não obstante, elas também podem servir ao fim de manter os status quo e a relação de forças e poderes entre os grupos, e esse é um aspecto sempre importante de análise²⁰¹, seja para as políticas públicas, seja pelas decisões governamentais de restringir ou fornecer direitos.

No que diz respeito à política educacional em si, ela tem sua origem nas teorias de escolha racional surgidas pós Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de aprimorar os serviços públicos, somados à teoria do capital humano e aos fundamentos da democracia liberal.

A partir da década de 1990, a educação atrai mais atenção com a promoção de ideias pautadas na igualdade entre os povos, e a equidade social. Era preciso estabelecer reformas que garantissem um ensino voltado aos interesses do mercado, e submetidas às relações de poder nos diversos países, reorientando as políticas públicas ao contexto em que a época se encontrava²⁰².

Como consequência, é necessário ter cautela ao analisar as conjecturas em que se encontram os atores sociais da educação, de que forma o Estado pode e vêm atuando nas

²⁰⁰ GUIDINI, F. Políticas públicas e políticas educacionais: discussões a partir da formação de professores para a educação básica. In: XI CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2013, Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba: PUCPR, 2013. p. 2149-2166.

²⁰¹ GUIDINI, F. Políticas públicas e políticas educacionais: discussões a partir da formação de professores para a educação básica. In: XI CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2013, Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba: PUCPR, 2013. p. 2149-2166.

²⁰² GUIDINI, F. Políticas públicas e políticas educacionais: discussões a partir da formação de professores para a educação básica. In: XI CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2013, Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba: PUCPR, 2013. p. 2149-2166.

diferentes realidades, e como a escola pode efetivar as burocracias e diretrizes pedagógicas determinadas²⁰³.

Assim, é possível verificar duas espécies na análise da relação entre política pública e educação, quais sejam: a ligação entre educação e classe dominante; e o Estado na formação de políticas educacionais hegemônicas²⁰⁴.

Ferraro²⁰⁵ aborda bem em trabalho com sentido semelhante, porém, de abordagem diversa, onde propõe que dentro do recorte histórico e cultural brasileiro, a educação aqui estabelecida não passou do que previa o pensador liberal Mandeville, não chegando a atender proposições de Adam Smith e do Marquês de Condorcet para a área da educação.

Assim, partindo da ideia de que o desenvolvimento, conforme abordado por Sen, requer a análise de políticas públicas e, em especial, de políticas públicas voltadas à educação para a promoção das capacidades do indivíduo, ampliando suas liberdades nas escolhas e maximizando o seu bem-estar, a análise da política social da educação não deixa de ser importante para o estudo. Contudo, os aspectos teóricos da política social são de difícil delimitação, principalmente porque as reflexões variam entre os países em razão dos problemas sociais peculiares a cada um²⁰⁶.

Pode-se definir política social, então, como um complexo de ações e programas do Estado, que possuem a finalidade de garantir a disponibilidade de bens e serviços “nas transferências de renda e regulação de elementos do mercado” – que podem ser desempenhadas também pelo setor privado²⁰⁷.

Por essa razão, a política social possui dois objetivos essenciais, proteção e promoção social. Eles buscam dar efetividade aos direitos sociais e às demais situações não abarcadas por direitos, mas que se relacionam com riscos ou necessidades afetas às condições de vida de uma dada população, inclusive, e em especial, com ligação direta à desigualdade e pobreza²⁰⁸.

²⁰³ GUIDINI, F. Políticas públicas e políticas educacionais: discussões a partir da formação de professores para a educação básica. In: XI CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2013, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: PUCPR, 2013. p. 2149-2166.

²⁰⁴ GUIDINI, F. Políticas públicas e políticas educacionais: discussões a partir da formação de professores para a educação básica. In: XI CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2013, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: PUCPR, 2013. p. 2149-2166.

²⁰⁵ FERRARO, A. R. Liberalismos e educação: ou por que o Brasil não podia ir além de Mandeville. **Revista Brasileira de Educação**, [s.l.], v. 14, n. 41, p. 308-325, abr. 2009.

²⁰⁶ CASTRO, J. A. de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, [s.l.], v. 21, n., p. 1011-1042, dez. 2012.

²⁰⁷ CASTRO, J. A. de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, [s.l.], v. 21, n., p. 1011-1042, dez. 2012, p. 1014.

²⁰⁸ CASTRO, J. A. de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, [s.l.], v. 21, n., p. 1011-1042, dez. 2012.

Os autores em sua maioria, pelo menos no recorte ocidental, mantiveram seus olhares por muito tempo no exemplo europeu, que conseguiu fortalecer direitos sociais e redes de proteção social, ao mesmo tempo em que tiveram um grande desenvolvimento de suas economias. A política social é tida, nessas condições, como um meio essencial que o Estado faz uso para promover o bem-estar da sociedade, e resolver as suas diversas questões sociais²⁰⁹.

Assim, com o surgimento e aperfeiçoamento na América Latina, de políticas sociais, o foco se alterou, principalmente para compreender as peculiaridades dos países em desenvolvimento. Não foi diferente no caso brasileiro, ainda que o interesse pela temática tenha variado ante a cultura e ao entendimento da necessidade de debater um sistema de proteção social, atendendo às suas demandas e carências²¹⁰.

Enquanto que, dentro dos objetivos essenciais da política social, a proteção social está voltada para a seguridade social, importante, mas, não objeto deste trabalho, a promoção social volta-se ao incentivo às igualdades de oportunidades e resultados, seja para uma pessoa, seja para grupos sociais.

A finalidade central aqui é a ampliação dos bens e serviços a serem ofertados, principalmente educação e saúde, tendo em vista que se constituem como elementos “equalizadores” fornecidos pelo Estado, e capazes de promover as capacidades humanas, como já defendido anteriormente²¹¹.

Não obstante, é necessário garantir que esses fatores de promoção da igualdade sejam garantidos em políticas públicas, trabalhando com a inclusão de diversas realidades e necessidades, corroborando com a expansão e melhoramento de oportunidades e resultados, individuais e coletivos. Tudo isso precisa, para além da necessidade de universalização, chegar às populações hipossuficientes, para que tenham tais serviços, e de qualidade²¹² – aqui se pontua não o que ocorre na realidade brasileira, mas o que deveria ocorrer.

Essa implementação de política pública, desde que respeitado o contexto histórico estrutural de cada país, e aplicado nos moldes de igualdade de oportunidade, influenciarão diretamente a política social que, por consequência, irá expandir a justiça social e a

²⁰⁹ SEN, A. **Bienestar, justicia y mercado**. Barcelona: Paidós Iberica, 1998.

²¹⁰ CASTRO, J. A. de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, [s.l.], v. 21, n., p. 1011-1042, dez. 2012

²¹¹ CASTRO, J. A. de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, [s.l.], v. 21, n., p. 1011-1042, dez. 2012. p. 1015.

²¹² CASTRO, J. A. de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, [s. l.], v. 21, n., p. 1011-1042, dez. 2012.

capacidade dos cidadãos de exercerem a sua liberdade participativa, podendo também ampliar o processo equitativo de uma dada sociedade²¹³.

Nesse contexto, retoma-se a ideia da necessidade de relação com o desenvolvimento econômico e, mais ainda, do comedimento financeiro de Sen, endossando o pensamento de que a política social, para ter efetividade, precisa estar financiada adequadamente, conforme toda argumentação já dita acima. Vale dizer, compreender a política social é compreender a realidade econômica a qual ela está inserida, para então, entender essa via de mão dupla e as transformações que ocorrem²¹⁴.

Com isso, busca-se estabelecer essa ligação entre políticas sociais, em especial da educação, e desenvolvimento econômico, considerando as primeiras como importante elemento de aumento do segundo fator da relação. Um exemplo é quando as políticas sociais financiadas com gasto público possibilitam a expansão da garantia de renda, distribuindo funcionalmente a renda à população mais pobre. Esse cenário certamente favorece alterações positivas numa estrutura social heterogênea, ampliando a demanda agregada e o mercado de consumo interno, que poderá levar ao aumento de contratação de pessoas, por exemplo, justificando, mais ainda, a necessidade de oferta dos bens e serviços sociais²¹⁵.

Nesse sentido, percebe-se o quanto o Estado tem uma atuação importante no processo de desenvolvimento econômico e social, funcionando em uma relação de “parceria” com o mercado, por assim dizer, tendo em vista que o cumprimento das funções de cada um é essencial ao desenvolvimento econômico e social.

Por isso que, conforme afirmado acima, as políticas públicas voltadas às políticas sociais são o resultado de conflitos políticos, sociais e econômicos de uma dada sociedade. Resguarda-se a crítica à necessidade de capacitações e exercício pleno das liberdades participativas, para que ocorra essa percepção, de fato. Isto é, para que as pessoas compreendam a realidade econômica, social e política pela qual o país vive, é preciso ampliar as habilidades e capacidades.

Portanto, examinar esses fatores requer dar atenção detalhada à sua relação conjunta, às trocas e efeitos que são gerados disso, compreendendo o desenvolvimento, e em que

²¹³ CASTRO, J. A. de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, [s. l.], v. 21, n., p. 1011-1042, dez. 2012.

²¹⁴ CASTRO, J. A. de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, [s. l.], v. 21, n., p. 1011-1042, dez. 2012.

²¹⁵ CASTRO, J. A. de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, [s. l.], v. 21, n., p. 1011-1042, dez. 2012.

estágio se encontra cada país, que adota políticas diversas para atender aos seus padrões de necessidades e igualdades sociais almejáveis.

Nessa esteira, o Estado está responsável pela promoção da política social, bem como regulação e defesa dos parâmetros estabelecidos, a seguir analisados dentro do recorte do ordenamento jurídico brasileiro voltado para a educação.

4 EDUCAÇÃO E ORÇAMENTO NO BRASIL

O presente capítulo foi dividido em três seções: a primeira versa sobre o recorte metodológico e temporal relativamente aos dados coletados (bem como as razões de sua escolha); a segunda aborda os dados em si, os levantamentos feitos, e quais são as considerações iniciais que se percebeu com a construção da tabela e dos gráficos em relação aos gastos públicos com educação e com transferência de renda com condicionalidades; sendo a terceira e última seção destinada a analisar as consequências desses investimentos públicos, por meio de dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e outros estudos, que permeiam a questão educacional e de desigualdade do país, dentro do recorte de 1996 a 2018.

4.1 SOBRE O RECORTE METODOLÓGICO E TEMPORAL DOS DADOS COLETADOS

Inicialmente, o objetivo da pesquisa quanto à análise dos dados, pretendia um recorte temporal desde 1988, ano da promulgação da CF/88, com o intuito de verificar qual a relação entre a norma jurídica que impôs o gasto público educacional, e quais seriam os efeitos sentidos pela população. Somado a isso, e aliando com a abordagem das capacitações de Sen²¹⁶, em especial as liberdades instrumentais das oportunidades sociais e da segurança protetora, viu-se a necessidade de analisar em conjunto os dados do Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836/2004²¹⁷).

Conforme descrito no capítulo introdutório, relativamente aos dados coletados para subsidiar a pesquisa, adotou-se o método de pesquisa dedutiva, com o fim de analisar as informações sobre gasto público, desenvolvimento e educação após a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, Lei nº 9.394/1996) e à Lei nº 10.836/2004, buscando o aperfeiçoamento das capacidades senianas de liberdade de escolha e de participação democrática.

Quanto à abordagem, a pesquisa foi ainda quali-quantitativa, pois, se por um lado fez o levantamento dos dados a partir de um recorte histórico e territorial – pós-1996 e 2003 no Brasil – por outro, buscou verificar as consequências sentidas pela população, verificando

²¹⁶ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

²¹⁷ BRASIL. **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L10.836compilado.htm. Acesso em 17 de ago. de 2021.

ainda uma possível relação de causa e efeito entre educação e desenvolvimento, tendo o arcabouço jurídico brasileiro como pano de fundo que pauta a atuação estatal.

Quanto à natureza, a pesquisa é básica, pois envolve valores e objetivos de cunho nacional, não local. Quanto aos objetivos, ela é explicativa, porque busca analisar fatores, dados, para identificar as externalidades sentidas pela população por meio de fenômenos educacionais e sociais. Os procedimentos técnicos da pesquisa, delimitam a pesquisa como bibliográfica, por utilizar-se de relatórios e estudos que tratam do tema da pesquisa, para além do levantamento de dados feitos.

Nesse sentido, é preciso tratar de justificativas do recorte da pesquisa em três campos principais: a legislação escolhida para a base do recorte temporal, o termo final do recorte temporal, e os dados disponíveis do orçamento para referido recorte.

De início, vale ressaltar que, nas constituições anteriores havia dispositivos que previam o direito à educação, em algum grau, e sob outros critérios de acesso (como cidadania, por exemplo). Porém, foi com a CF/1988 que esse direito ganhou maior expressividade, estabelecendo inclusive limite mínimo de gastos públicos e considerando-o direito universal, entre outros ganhos²¹⁸. Há vinte e dois artigos na Constituição que tratam desse direito, sendo considerado o direito fundamental social²¹⁹ com maior proteção constitucional²²⁰.

Somado ao aparato constitucional, há ainda a LBD e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A LDB²²¹ é fundamental não somente por regular o ensino em si, como para trazer especificidades aos gastos públicos educacionais previstos na Constituição, em especial o seu título VII, “Dos Recursos Financeiros”. E, apesar de também exigir um recorte temporal longo, já que datada de 1996, ainda seria menor do que o recorte dado a partir de 1988.

Já o Fundeb foi criado em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), por meio da Emenda

²¹⁸ ARAUJO, M. M.; BRITO, A. D. da S; SEGUNDO, I. M. dos S. O direito à educação no Brasil. **Revista Educação em Questão**, [s. l.], v. 54, n. 42, p. 295, 22 dez. 2016.

²¹⁹ ROCHA, I. M. M. da. **Novo regime fiscal e educação: equilíbrio orçamentário à custa de um direito fundamental social?**. 2018. 72 f. Monografia (Bacharel em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2018.

²²⁰ RANIERI, N. B. S. Educação obrigatória e gratuita no Brasil: um longo caminho, avanços e perspectivas. In: RANIERI, N. B. S.; ALVARENGA, A. L. (Org.). **Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar**. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018.

²²¹ BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 19 ago. 2021.

Constitucional nº 53/2006, posteriormente regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007²²².

Trata-se de um fundo vinculado à educação básica²²³, e formado em sua maioria por recursos de transferências e impostos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Diz-se “em sua maioria” porque a União complementa o fundo sempre que, em cada estado, o recurso não atender ao mínimo definido por aluno. O destaque dado a esse fundo se deve pela própria execução do orçamento, que o especifica em suas informações, mais detalhado na próxima seção.

Feitas as considerações sobre o recorte temporal inicial da pesquisa, a delimitação do termo final de coleta dos dados precisou obedecer não apenas a critérios jurídicos-formais, mas também políticos. A escolha se deu em razão tanto do aspecto excepcional que o ordenamento jurídico vive pós crise sanitária da COVID-19²²⁴, como pelo aspecto de abordagem dada à gestão do gasto público.

Assim, conforme visto no Capítulo 3, a gestão das despesas públicas depende da abordagem socioeconômica e de desenvolvimento adotada (ou não) pelo governo em exercício. Por isso, analisar os orçamentos pós 2018, de um governo que não possui um ciclo de mandato concluído, não permitiria uma análise mais conclusiva e com maior grau de segurança.

Além disso, a crise de saúde pública vivida desde 2020, em razão da disseminação da doença COVID-19, permitiu aos gestores públicos – com aval do Supremo Tribunal Federal – uma flexibilização normativa em relação aos gastos para direcionamento ao combate do vírus, e assistência à população que seria comprometida pela crise²²⁵. Assim, ampliar o recorte para esse período significaria também analisar gastos que não necessariamente precisariam obedecer aos limites fiscais e de gastos normatizados pós-88.

Por essas razões, o recorte temporal normativo-político adotado à pesquisa foi dos anos de 1996 à 2018. Dito isso, importante reforçar alguns pontos sobre orçamento público e tratar das justificativas para o recorte dos dados disponíveis. O primeiro deles é que o foco

²²² BRASIL. Ministério da Educação. **Fundeb**. s.d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/fundeb-sp-1090794249>. Acesso em: 04 ago. 2021.

²²³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 07 mar. 2020. art. 212.

²²⁴ COVID-19 foi o nome dado à doença respiratória causada pelo Sars-CoV-2, novo tipo de vírus da família do coronavírus, identificado pela primeira vez na China em dezembro de 2019.

²²⁵ FOLHAPRESS. O Tempo. **Ministro do STF libera regra mais flexível para gastos na pandemia**: Alexandre de Moraes autorizou a flexibilização para combate ao coronavírus e para a proteção da população afetada pela crise. 2020. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/coronavirus/ministro-do-stf-libera-regra-mais-flexivel-para-gastos-na-pandemia-1.2318147#>. Acesso em: 18 ago. 2021.

aqui trabalhado diz respeito ao gasto público, ou seja, a despesa pública. Por isso, a trindade orçamentária²²⁶ que se perfaz no PPA, na LDO e na LOA, não traz as informações necessárias quanto à despesa, apenas informa os recursos disponíveis de todas as fontes.

A LOA, então, não foi a principal fonte dos dados coletados, como se pretendia no início da pesquisa, tendo em vista a necessidade de saber qual era de fato a despesa disponibilizada, leia-se, empenhada, para a educação. O empenho de despesa, conforme estabelece o art. 58 da Lei nº 4.320/1964, “é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”²²⁷. Vale dizer, é na despesa empenhada que se cria de fato a obrigação de pagar, a organização financeira estatal para a consecução da política pública, nesse caso educacional.

Em vista disso, importante observar uma questão de ordem orçamentário-financeira, que possui discussões amplas não comportadas aqui, no que diz respeito aos restos a pagar. Ressalta-se que esse dado financeiro, pela sua própria natureza de despesa empenhada não gasta até o final do exercício financeiro²²⁸, e pela sua divisão em processados e não-processados (que por sua vez se dividem em pagos, liquidados e cancelados), poderia significar análise duplicada de valores que já foram levados em consideração como despesa, nos seus respectivos exercícios financeiros. Por essa razão, a análise dos dados realizada na próxima seção não os considerou.

O outro ponto sobre orçamento público é que, considerando o largo recorte ao qual se pretendia – que ia de 1988 a 2021, justificado pelo ritmo em que os retornos do investimento em educação ocorrem e pelas datas das legislações voltadas ao gasto público educacional – houveram limitações de ordem prática que reduziram o período a ser analisado pela pesquisa.

Isso porque, apesar da lei geral de direito financeiro e orçamentos ser datada de 1964, Lei nº 4.320/1964, percebe-se um zelo maior em atender ao princípio orçamentário da publicidade²²⁹ após 1988, em especial após a promulgação da LRF, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

²²⁶ ABRAHAM, M. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

²²⁷ BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em 17 de ago. de 2021.

²²⁸ ABRAHAM, M. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

²²⁹ ABRAHAM, M. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

A CF/1988 normatiza em seu art. 165, § 3º²³⁰ a obrigação do Poder Executivo publicar Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), até trinta dias após o fim de cada bimestre, melhor especificado em sua composição pela LRF, art. 52²³¹. O RREO é composto, portanto, de duas partes principais: o balanço orçamentário, que informa as receitas por fonte e as despesas por grupo de despesa, ambos por categoria econômica; e o demonstrativo da execução das receitas realizadas ou não, e das despesas empenhadas e liquidadas.

Com isso, o RREO foi a fonte de dados escolhida, em especial os relatórios dos últimos bimestres dos respectivos anos, tendo em vista que informam o acumulado do ano todo. Além disso, eles informam a despesa empenhada para a educação. Ainda, cabe destacar que o RREO, emitido pelo Ministério da Fazenda por meio da Secretaria do Tesouro Nacional, possui dados disponíveis a partir do ano de 1999.

Há sim, dados disponíveis sobre os orçamentos da União a partir de 1990, no sítio do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal²³², porém, ao abrir as LOAs de 1996 à 1998, não há indicação das despesas empenhadas/liquidadas. Apenas no ano de 1997 consta a indicação do recurso de todas as fontes disponíveis para o Ministério da Educação. Dito isso, a análise dos dados obedeceu ao recorte dos dados disponíveis, qual seja, 1999 a 2018.

Por outro lado, em relação à análise do PBF (Lei nº 10.836/2004²³³), em diálogo com o recorte definido acima nos gastos públicos da educação (1999-2018), convém explicitar outras justificativas.

A primeira delas é que o PBF é fruto de uma união de ações de transferência de renda por parte do governo federal, a saber: do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola (Lei nº 10.219/2001); do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA (Lei nº 10.689/2003); do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação (Medida Provisória nº 2.206-1/2001); do Programa

²³⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 07 mar. 2020. art. 212.

²³¹ BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **LRF**. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 19 ago. 2021.

²³² BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (org.). **Orçamentos Anuais**. 1990-2015. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais>. Acesso em: 17 jun. 2021.

²³³ BRASIL. **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L10.836compilado.htm. Acesso em 17 de ago. de 2021.

Auxílio-Gás, (Decreto nº 4.102/2002); e do Cadastramento Único do Governo Federal (Decreto nº 3.877/2001).

Além disso, a transferência direta de renda do PBF só ocorre mediante cumprimento de condicionalidades, previstas no art. 3º, *caput* e parágrafo único da Lei nº 10.836/2004, a saber: exame pré-natal; acompanhamento nutricional; acompanhamento de saúde; e frequência escolar em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo do estabelecimento de outras condicionalidades.

Nesse sentido, a condição de concessão do benefício apenas mediante as crianças e adolescentes estarem matriculados, bem como frequentando o ensino, coloca o programa como um importante incentivo à educação. O que antes seria inviável para famílias de extrema pobreza, após o estabelecimento desta condicionalidade, a ampliação e difusão do programa passam a ser uma perspectiva de melhoria da sua condição de hipossuficiência econômica.

Aqui, faz-se uma observação em relação ao Bolsa Escola, programa instituído em 2001, que possuía semelhantes critérios e moldes, já com a previsão expressa da condicionalidade no tocante à frequência escolar. Contudo, ao fazer a leitura de ambos os atos normativos, percebe-se que no primeiro “a União apoiará programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas”²³⁴, enquanto que no Bolsa Família não há “o apoio”, isso é, o programa é a própria transferência de renda com condicionalidades.

Por essa razão, o recorte temporal dado ao Bolsa Família vem desde a sua origem em 2004, até 2018, coincidindo o termo final com os dados da educação pelas mesmas razões já delineadas acima.

Dito isso, ao analisar os dados orçamentários do PBF, diferentemente da sistemática adotada nos dados referente à educação, não há informações disponíveis das despesas empenhadas/liquidadas sobre o programa. Nesse caso específico, utilizou-se das LOAs de 2004 a 2018, em regra previsto no volume IV de cada orçamento, para identificar os recursos disponíveis de todas as fontes.

No entanto, vale destacar que, por se tratar de um programa de transferência direta de renda para pessoas em extrema pobreza²³⁵, os recursos disponíveis, em regra, são empenhados

²³⁴ BRASIL. **Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001.** Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. **LRF.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110219.htm. Acesso em: 19 ago. 2021.

²³⁵ Independente da rotatividade dos beneficiários, a condição em que se encontram não é de fácil alteração e depende de diversos fatores, inclusive o próprio programa.

e liquidados pela própria necessidade dos que dependem dessa verba. Assim, nesse caso não se vislumbrou prejuízos que pudessem inviabilizar a análise.

4.2 ANÁLISE DOS DADOS ORÇAMENTÁRIOS DENTRO DO RECORTE JURÍDICO-TEMPORAL

Discorridas as delimitações metodológicas e de justificativas do recorte feito, inicia-se a análise dos dados propriamente ditos. A coleta dos dados iniciou de forma decrescente, ou seja, de 2018 a 1999 para a educação, 2018 a 2004 para o Bolsa Família. Porém, para que as observações fiquem claras, essas serão feitas primeiro em relação à educação, depois em relação ao Programa Bolsa Família.

4.2.1 Os investimentos públicos em educação e seus desdobramentos

Os dados orçamentários da educação contam com especificações variadas conforme o passar dos anos. Em regra, estão divididos por função/subfunção, restos a pagar por poder/órgão, e receitas/despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Tem-se a divisão por tipo de ensino, quais sejam: Ensino Fundamental, dividido em básico e infantil em alguns orçamentos; Ensino Médio; Ensino Profissional e Ensino Superior.

Além desses dados, observados em praticamente todos os relatórios analisados, há outras informações que variam de orçamento por orçamento. Por exemplo, despesas discricionárias²³⁶ e decorrentes de emendas individuais²³⁷, constam nos orçamentos de 2014 a 2018; despesas empenhadas e não liquidadas²³⁸, informado no orçamento de 2018; e despesas intra-orçamentárias e exceto intra-orçamentárias²³⁹, de 2006 a 2013.

Seguindo a ordem decrescente, a quantidade de dados/especificações do gasto diminui quanto mais próximo do ano inicial (1999). Ou seja, não há, no geral, uma regra quanto às minuciosidades do gasto, à medida que se aproxima do início do recorte. Isso demonstra não

²³⁶ São as despesas em que o governo possui uma liberalidade maior quando da decisão de sua alocação.

²³⁷ São despesas originadas do Congresso Nacional que constam no orçamento, em razão de emendas parlamentares individuais.

²³⁸ São despesas com reserva de dotação orçamentária de um dado exercício financeiro cancelada ou não paga até 31 de dezembro do ano respectivo ou anterior.

²³⁹ Despesas intra-orçamentárias são gastos (à exemplo de aquisições de bens e serviços, pagamento de impostos, entre outras operações) feitos e recebidos por entidade (órgão, fundação, autarquia, fundo, empresa estatal, etc.) constante do mesmo orçamento e esfera de governo. Por outro lado, as despesas exceto intra-orçamentárias são o oposto: destinam-se a indicar as despesas feitas por entidades de um órgão em uma esfera de governo para serem destinados à outra entidade e esfera de governo.

só que, no decorrer dos anos, houve uma preocupação maior com a transparência do gasto por apresentá-lo de forma mais detalhada, como também denota um zelo maior no manuseio dele e, ainda, que haja saldo informacional positivo.

Assim, foi estruturada uma planilha de despesas empenhadas da união, em relação à educação e ao PBF, conforme nomenclatura dada pelos RREO e pela LOA dos anos de 1999 a 2018, 2004 a 2018, respectivamente. Contudo, devido à quantidade de dados e informações, ela segue anexa ao trabalho, motivo pelo qual orienta-se sua leitura em conjunto.

A planilha está dividida em oito especificações, são elas: 1) função educação; 2) MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; 3) MDE – Complementação FUNDEB; 4) outras despesas de ensino empenhadas com receitas adicionais; 5) despesas discricionárias decorrentes de emendas individuais; 6) despesas empenhadas e não liquidadas; 7) despesas exceto intra-orçamentárias; 8) despesas intra-orçamentárias.

Na especificação 1, função educação, está informado o gasto público voltado para a natureza da atuação do governo federal, nesse caso educação, da forma mais ampla possível. Isto é, informa o valor de todos os setores/áreas com despesas destinadas à educação, e que guardem relação com o ministério respectivo, nesse caso, o da educação.

No item 2, MDE, a manutenção e desenvolvimento do ensino analisada engloba todas as atividades/projetos dentro dessa classificação na LOA dos respectivos anos. Está subdividido em complementação do FUNDEB (limite da complementação da União proveniente da receita de impostos vinculados ao ensino - 30% da dotação do FUNDEB), Educação Infantil, Educação Básica (denominada de Ensino Fundamental em alguns orçamentos, apesar da LDB considerar Educação Básica a escolaridade compreendida do Ensino Fundamental ao Ensino Médio), Ensino Médio, Ensino Superior, Ensino Profissional não integrado, e outras despesas típicas de manutenção e desenvolvimento do ensino.

O item 3 continua a análise da complementação do FUNDEB em si, subdividindo a despesa em “programas para melhoria da qualidade do ensino” e “outros”²⁴⁰, que somados fornecem o valor dessa complementação, em regra para atender aos 18% previsto constitucionalmente, tendo em vista que os 30% já são tratados no item 2.1 da tabela.

²⁴⁰ Nos RREOs não há a especificação do que seriam esses gastos “outros”. Em consulta às LOAs do período analisado, percebe-se que, em regra, o dado do subitem “programas para melhoria da qualidade da educação básica” é zerado, enquanto que “outros” indica uma variedade de programas implementado pelo governo, mas que não possui uma expressividade que comporte sua especificação no RREO. Tratam-se de programas temáticos, como por exemplo, “concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica”; “Apoio à Manutenção da Educação Infantil”; “Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)”; “Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica”; “Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica”; Funcionamento das Instituições Federais de Educação Básica; entre outros programas que variam conforme a LOA analisada.

Em seguida, se discriminou outras despesas de ensino empenhadas com receitas adicionais, quais sejam, contribuição social do salário-educação, recursos de operações de créditos, e outras receitas não discriminadas. Subdividiu-se ainda a contribuição social do salário-educação e as outras receitas não discriminadas pelos níveis educacionais da Educação Infantil, Educação Básica, Ensino Médio, Ensino Superior, finalizando em ambos com “outras”, conforme discriminado nos RREOs.

As especificações acima são, no próprio orçamento, as mais detalhadas e voltadas para o ensino. Há ainda as despesas discricionárias decorrentes de emendas individuais, onde o próprio nome já traduz seu detalhamento, que é o uso por parlamentares de suas emendas, em regra para destinar verba pública federal para a região do seu eleitorado, nesse caso voltadas para a função educação. Os dados disponíveis são de 2014 a 2018.

Já o item que trata das despesas empenhadas e não liquidadas, é previsto no RREO de 2018, apenas (para o recorte escolhido). Contudo, torna-se um dado que merece sua individualização, por indicar de pronto, quanto que a União empenha. Ou seja, faz a reserva de dotação orçamentária para o exercício financeiro²⁴¹ – a despesa passa a pertencer ao exercício para o qual ela foi empenhada – e quanto ele consegue liquidar/pagar.

As últimas especificações tratam de despesas intra-orçamentárias e exceto intra-orçamentárias. De início, parece um conceito até simples, mas nem tanto. As despesas intra-orçamentárias são as despesas feitas por, e para atender um mesmo órgão, autarquia, fundação, entidade²⁴². Isto é, utilizando-se do termo genérico “setor”, é quando um setor empenha uma despesa para aquisição de produtos e serviços a serem destinados a ele mesmo, na sua área de atuação.

Por outro lado, as despesas exceto intra-orçamentárias são as despesas previstas no orçamento de um setor, mas destinadas a outro. Por exemplo, nas despesas por função do RREO de 2018²⁴³, há gastos públicos em educação na função da defesa nacional e na assistência social, além dos informados na função educação (essa sendo intra-orçamentária).

Quanto aos dados coletados, importante observar que no RREO de 1999, a função educação estava atrelada à cultura, só sendo possível identificar a despesa individualizada

²⁴¹ ABRAHAM, M. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

²⁴² BRASIL. **Portaria Interministerial nº 338, de 26 de abril de 2006**. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/arquivos-receitas-publicas/Ptr_Intermin_338_de_260406.pdf. Acesso em: 19 ago. 2021.

²⁴³ BRASIL. **Portaria nº 60, de 29 de janeiro de 2019**. Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: dezembro de 2018. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2018/12?ano_selecionado=2018. Acesso em: 04 jul. 2021.

empenhada no Ministério da Educação na tabela 12 do documento²⁴⁴, logo em seguida denominado de “Ministério da Educação e do Desporto” na tabela 13²⁴⁵. Denota-se, pois, uma preocupação secundária do governo federal desse período em relação à esse direito fundamental social.

Ainda no mesmo ano, no que se refere às despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (tabela 22²⁴⁶), foi percebida uma variação de valores em relação à despesa empenhada por programa que consta na tabela 15²⁴⁷, principalmente do Ensino Fundamental/Básico, Médio e Superior, sendo os valores dessa tabela maiores que daquela. Contudo, manteve-se o padrão de análise com foco no MDE, ou seja, priorizaram-se os dados da tabela 22, porque tanto é, de fato, o que inclui todos os projetos voltados a esse fim na LOA, como mantém a relação com os demais anos, o mais fidedigna possível.

Por outro lado, o RREO do ano de 2000²⁴⁸ foi o único relatório sem informações específicas sobre as despesas empenhadas na educação. Na verdade, no que se refere à execução orçamentária em si, não houve muitos detalhamentos nesse ano.

A preocupação maior estava em demonstrar o refinanciamento da dívida pública e as projeções atuariais da receita, despesa e déficit do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) de 2000 a 2020, algo que, dado o recorte histórico-político da LRF, faz sentido. Assim, os dados desse ano não foram coletados no RREO, mas na própria LOA, e se referem ao recurso de todas as fontes e não à despesa empenhada.

No RREO de 2001, foi possível notar a ausência de maiores detalhamentos dos gastos com educação, manutenção e desenvolvimento do ensino, além de, onde consta na tabela a especificação “2.7 Outras despesas típicas de MDE”, para este ano, refere-se a despesa

²⁴⁴ BRASIL. **Portaria nº 81, de 02 de março de 2000.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: novembro/dezembro de 1999. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/1999/12?ano_selecionado=1999. Acesso em: 04 jul. 2021.

²⁴⁵ BRASIL. **Portaria nº 81, de 02 de março de 2000.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: novembro/dezembro de 1999. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/1999/12?ano_selecionado=1999. Acesso em: 04 jul. 2021.

²⁴⁶ BRASIL. **Portaria nº 81, de 02 de março de 2000.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: novembro/dezembro de 1999. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/1999/12?ano_selecionado=1999. Acesso em: 04 jul. 2021.

²⁴⁷ BRASIL. **Portaria nº 81, de 02 de março de 2000.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: novembro/dezembro de 1999. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/1999/12?ano_selecionado=1999. Acesso em: 04 jul. 2021.

²⁴⁸ BRASIL. **Portaria nº 34, de 30 de janeiro de 2001.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: novembro/dezembro de 2000. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2000/12?ano_selecionado=2000. Acesso em: 04 jul. 2021.

empenhada destinada a educação de jovens e adultos e a educação especial. Na verdade, sobre o detalhamento do gasto, até 2003 é bem semelhante (escasso), havendo incrementos apenas a partir de 2004.

A especificação “4.1 Contribuição Social do Salário-educação”, para os anos de 2002²⁴⁹, 2003²⁵⁰ e 2004²⁵¹, não dizem respeito à despesa empenhada, mas a “receita realizada”, assim como nos anos de 2005²⁵² e 2006²⁵³ são identificadas como “despesas liquidadas”. Porém, em ambos os casos, a indicação é do gasto no todo, sem detalhamentos.

O período com maior detalhamento do gasto educacional observado é de 2007 a 2013, merecendo destaque as alterações do orçamento de 2014 a 2018, que, se por um lado não informam de forma individualizada as despesas intra-orçamentárias e as despesas exceto intra-orçamentárias, por outro, informam as despesas discricionárias decorrentes de emendas individuais e as despesas empenhadas e não liquidadas. Tais dados contribuem positivamente na análise da qualidade do gasto, seja no recorte político-regional, seja na eficácia da gestão do gasto.

Nos relatórios de 2002 a 2013, nas especificações 2, 3 e 4, mais especificamente sobre manutenção e desenvolvimento do ensino, e outras despesas de ensino custeadas com receitas adicionais, não foi possível identificar as despesas empenhadas, uma vez que os relatórios informam apenas as despesas liquidadas. Porém, utilizou-se dos dados mesmo assim, porque conforme demonstrará a tabela, não há uma disparidade tamanha que pudesse prejudicar a análise.

Nesse sentido, feitas as percepções de cunho metodológico, passa-se à análise dos dados do gasto, os números em si.

²⁴⁹ BRASIL. **Portaria nº 21, de 29 de janeiro de 2003**. Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: janeiro-dezembro de 2002. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2002/12?ano_selecionado=2002. Acesso em: 04 jul. 2021.

²⁵⁰ BRASIL. **Portaria nº 60, de 29 de janeiro de 2004**. Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: janeiro-dezembro de 2003. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2003/12?ano_selecionado=2003. Acesso em: 04 jul. 2021.

²⁵¹ BRASIL. **Portaria nº 57, de 26 de janeiro de 2005**. Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: janeiro-dezembro de 2004. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2004/12?ano_selecionado=2004. Acesso em: 04 jul. 2021.

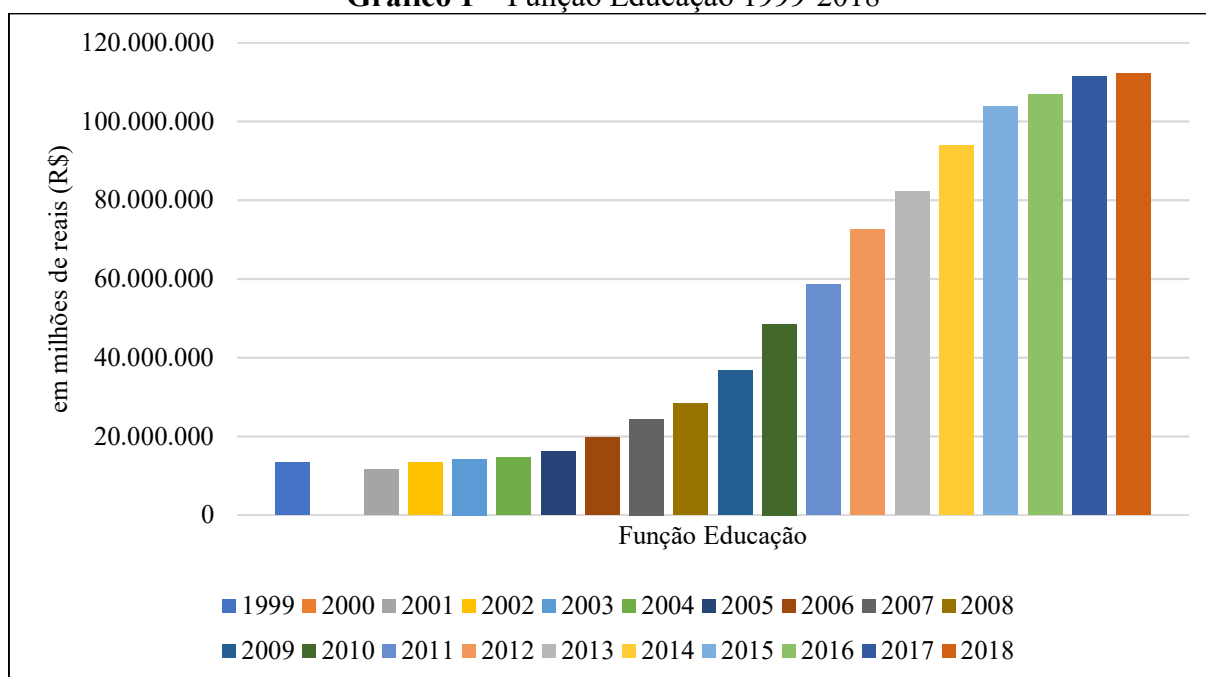
²⁵² BRASIL. **Portaria nº 165, de 27 de janeiro de 2006**. Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: janeiro-dezembro de 2005. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2005/12?ano_selecionado=2005. Acesso em: 04 jul. 2021.

²⁵³ BRASIL. **Portaria nº 44, de 29 de janeiro de 2007**. Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: janeiro-dezembro de 2006. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2006/12?ano_selecionado=2006. Acesso em: 04 jul. 2021.

A primeira percepção diz respeito ao valor de despesa empenhada na função educação. O ano de 1999 possui despesa empenhada num valor maior que 2001 e 2002, mas, nesse ano, havia a particularidade já comentada, de que a educação estava sempre atrelada à cultura ou ao desporto. O ano de 2000 está com o valor de recurso de todas as fontes, por ausência de informações da educação em si/detalhada.

De 2001 em diante, o orçamento destinado à função educação só cresce. Porém, enquanto de 2001 a 2002 há um acréscimo médio de um milhão e meio no orçamento; 2002 a 2003 um milhão; 2003 a 2004 pouco mais de 300 mil reais de acréscimo; no ano de 2005 é possível perceber uma clara intenção de investimento maciço por parte do governo federal, investindo mais de um milhão e seiscentos mil a mais que no ano de 2004. Já de 2005 a 2006, o acréscimo foi de três milhões e meio, e assim segue, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Função Educação 1999-2018



Fonte: Elaborado pela autora (2021)²⁵⁴.

^a Os dados referentes aos anos 2000, conforme explicado anteriormente, não foram contabilizados por ausência de dados da despesa. Os dados coletados referem-se apenas às receitas, recursos de todas as fontes, na ordem de bilhões de reais, o que inviabilizaria o gráfico caso contabilizado.

Os dados do gráfico em relação à função educação mostram percepções de duas ordens: a primeira são os saltos quantitativos de orçamento dado à função, iniciado em 2005 e

²⁵⁴ Gráfico construído com as informações coletadas nos RREOs da UNIÃO de 1999-2018, cujas respectivas fontes constam no item Referências. Esses dados foram utilizados na tabela elaborada e apresentada ao final, ponto de partida para o desenrolar da pesquisa.

2006, mas bem mais expressivos a partir de 2009. Isso demonstra uma priorização, mínima que seja, dos governos desse período com a alocação do gasto para esta área, resguardadas considerações de ordem qualitativa do gasto, conforme será demonstrado mais adiante.

A outra percepção é em relação aos anos de 2017 e 2018. Com a promulgação da EC nº 95/2016²⁵⁵, especialmente o art. 110 acrescido ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o exercício financeiro de 2017 para a educação foi atualizado conforme aplicações mínimas do art. 212 da CF/1988, e feita à atualização dos anos seguintes com base na aplicação do exercício anterior corrigidos pelo IPCA. Com isso, é possível perceber um crescimento de 2017 em relação à 2016, já não perceptível quando comparado 2017 a 2018.

De posse desses dados, reforça-se a crítica feita²⁵⁶ ao NRF, no sentido da ausência de uma alocação eficiente de recursos. Pois, ainda que o orçamento público necessitasse de um teto de gastos, esse não deveria ter sido feito de forma a desconsiderar os direitos fundamentais sociais como educação e saúde.

Esse reforço se deve justamente à estabilização da curva, observada de 2017 a 2018, tendente a cair no término dos 20 exercícios financeiros do regime, não obstante a erradicação das desigualdades regionais e sociais, bem como a promoção do desenvolvimento, sejam objetivos constitucionais²⁵⁷.

Vale dizer, além de não priorizar esses objetivos constitucionais, essas tentativas de alteração do papel do Estado dificultam uma mudança no âmbito político efetiva, tendo em vista que essas modificações não possuem o condão de alterar a estrutura.

Outra análise expressiva dos dados coletados, refere-se à despesa com MDE. Convém então, diferenciar o que é despesa típica de MDE e o que não é, conforme estabelecem os artigos. 70 e 71 da LDB.

O art. 70 considera despesa com MDE, as que se dedicam: ao pagamento e aperfeiçoamento dos docentes e profissionais da educação; aos equipamentos e instalações indispensáveis ao ensino e tudo o que lhe permeia a aquisição, construção, manutenção e conservação; os bens e serviços que sejam vinculados ao ensino; as pesquisas, os estudos e as estatísticas que tenham como objetivo aperfeiçoar a qualidade e a expansão do ensino; as

²⁵⁵ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 17 mai. 2020.

²⁵⁶ ROCHA, I. M. M. da. **Novo regime fiscal e educação: equilíbrio orçamentário à custa de um direito fundamental social?**. 2018. 72f. Monografia (Bacharel em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2018.

²⁵⁷ BELLO, E.; BERCOVICI, G.; LIMA, M. M. B. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? **Revista Direito e Práxis**, [s.l.], v. 10, n. 3, p. 1769-1811, set. 2019.

atividades-meio essenciais à esse sistema; a “concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas”²⁵⁸; a amortização e o custeio de operações de crédito direcionadas às despesas típicas com MDE; e a “aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar”²⁵⁹.

Por outro lado, não são consideradas despesas típicas com MDE, conforme estabelecido no art. 71 da LDB: a pesquisa que não vise o aprimoramento ou a expansão do ensino, que não esteja vinculada a instituições de ensino, ou que se efetive fora desse sistema; as transferências de recursos (subvenções) feitas às instituições públicas ou privadas com caráter cultural, assistencial ou desportivo; a “formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos”²⁶⁰; formas de assistência social, como os programas de suplementação farmacêutica, psicológica, alimentícia e médico-odontológica; serviços de infraestrutura que beneficie direta ou indiretamente a rede escolar; docentes e profissionais da educação “quando em desvio de função ou em atividade alheia”²⁶¹ à MDE.

Diante dessa perspectiva, em que pese na previsão normativa no art. 72 da LDB²⁶², o orçamento só passou a detalhar a aplicação e o balanço desse gasto, MDE, a partir de 1999. Sendo que em 2000, o que se tem é o recurso disponível de todas as fontes e não a despesa, dando continuidade no detalhamento de 2001 em diante.

Esse detalhamento se perfaz na divisão entre complementação do FUNDEB, Educação Infantil, Educação Básica (em alguns RREO denominada de Ensino Fundamental), Ensino Médio, Ensino Superior, Ensino Profissional não integrado, outras despesas típicas de MDE e outros²⁶³, caracterizadas conforme explicado acima.

De posse dos dados, foi possível desenvolver o seguinte gráfico:

²⁵⁸ BRASIL. **Lei nº 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: 19 ago. 2021.

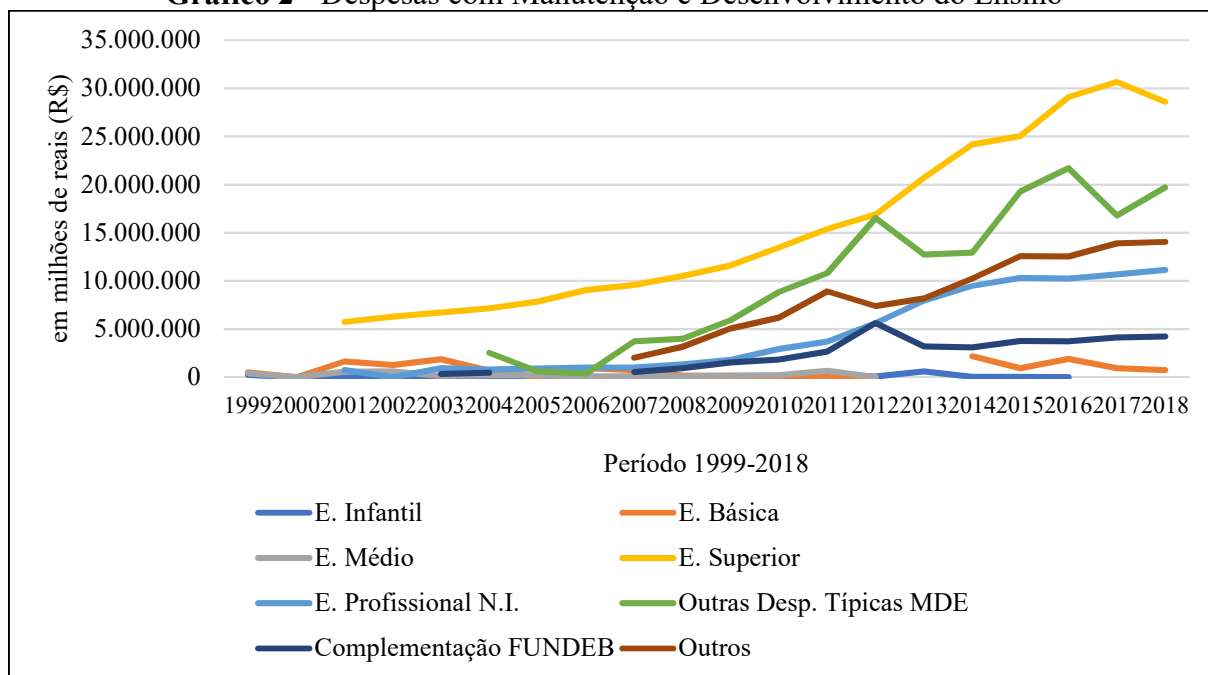
²⁵⁹ BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 19 ago. 2021.

²⁶⁰ BRASIL. **Lei nº 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: 19 ago. 2021.

²⁶¹ BRASIL. **Lei nº 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: 19 ago. 2021.

²⁶² BRASIL. **Lei nº 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: 19 ago. 2021.

²⁶³ Não foi possível identificar na LOA dos exercícios financeiros do recorte escolhido, sobre quais rubricas específicas se tratava esse “outros” ou mesmo “outras despesas típicas com manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Gráfico 2 - Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Fonte: Elaborado pela autora (2021)²⁶⁴.

O gráfico 2 possibilita a análise de diversos desdobramentos, mas que precisam ser cuidadosamente pontuados. A primeira consideração diz respeito à complementação do FUNDEB. Os dados de 1999 a 2006 fazem parte do período de vigência do FUNDEF, conforme explicado acima, e apenas indicam a aplicação mínima do limite constitucional de recursos ao MDE, e qual a porcentagem executada, sem especificar expressamente a complementação ao fundo.

A partir de 2007, os RREO informam a complementação da União ao FUNDEB, no que se refere à parcela proveniente de impostos e transferências destinadas ao MDE. Além disso, informam o limite mínimo dessa complementação, no que se refere à receita de impostos vinculados ao ensino. Para interpretação dessa pesquisa, utilizou-se os dados das despesas empenhadas/liquidadas até o bimestre novembro/dezembro de cada ano analisado.

A segunda percepção é sobre a divisão do gasto. De início, importante lembrar que o art. 211 da CF/1988 estabelece um regime de colaboração entre os entes federados para a organização dos seus sistemas de ensino²⁶⁵. Cabe, prioritariamente, aos Municípios, atuarem na Educação Infantil e no Ensino Fundamental; e aos Estados e Distrito Federal, Ensino

²⁶⁴ Gráfico construído com as informações coletadas nos RREOs da UNIÃO de 1999-2018.

²⁶⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 07 mar. 2020.

Fundamental e Médio. À União, portanto, resta a atuação no sistema público de ensino federal e suas instituições (Institutos Federais e Universidades Federais, em geral).

Dito isso, é possível entender a diferença quantitativa de investimento público que se observa do Ensino Superior em relação aos demais níveis educacionais. Não obstante, o valor destinado aos outros níveis educacionais, em especial o Ensino Médio, no âmbito da União, chega a ser quase ínfimo, quando não é, de fato, zero em alguns orçamentos – 2013 a 2018. Esse dado reforça a obrigação constitucional da União de garantir a equidade de acesso a oportunidades educacionais por meio da redistribuição e de forma supletiva, estabelecida no art. 211, §1º²⁶⁶.

Conforme será melhor explorado na próxima seção, é pouco provável que os Estados e Distrito Federal tenham equalizado, por si só, as oportunidades de acesso aos diferentes níveis de ensino a que lhe competem. Não se trata de criticar o investimento no Ensino Superior, mas de garantir minimamente, e nacionalmente, o acesso efetivo à educação.

A terceira percepção está no gasto com “outras despesas típicas de MDE” e “outros”, superiores até ao investimento no ensino profissional não integrado, por exemplo. Ainda que já se tenha explanado o que é despesa típica e o que não é despesa típica com MDE, gastos dessa monta, em detrimento dos gastos com os demais níveis de ensino, fortalecem a preocupação com a distribuição equitativa da despesa pública.

Por outro lado, também se percebeu a queda do orçamento do Ensino Superior de 2017 para 2018, dialogando diretamente com o gráfico 1 e a queda do orçamento na função educação para o mesmo período, evidenciando efeitos do NRF.

Na verdade, quando os estudos²⁶⁷ sobre as projeções futuras da EC nº 95/2016 começaram a surgir – ainda como Proposta de Emenda à Constituição (PEC), a ideia do teto de gastos era, pelo menos no primeiro momento, estagnar os gastos públicos e, com o passar dos exercícios financeiros, esses gastos tenderiam a diminuir.

Os dados coletados mostram o oposto, no sentido de que, já no segundo ano de vigência do NRF, o mínimo constitucional de investimento em educação estava se tornando inviável e incompatível com o teto de gastos.

Além desses dois grandes detalhamentos, foram detalhados também outras despesas de ensino empenhadas com receitas adicionais, subdivididas em contribuição social do

²⁶⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 07 mar. 2020.

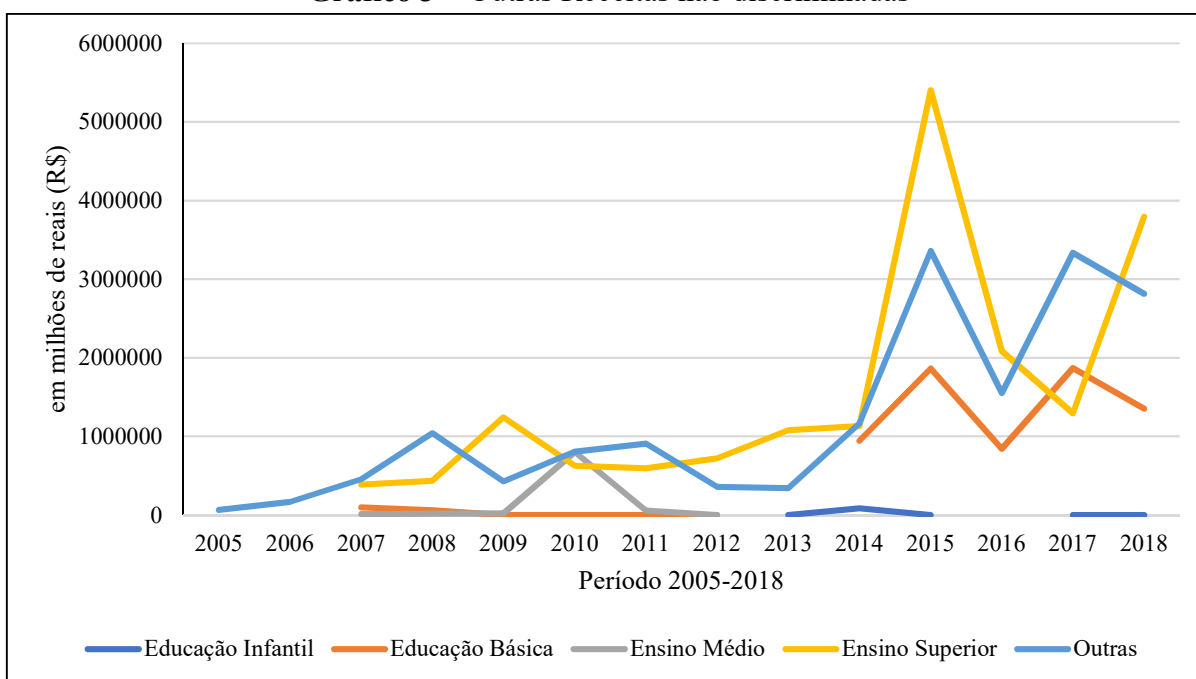
²⁶⁷ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Nota técnica – análise da PEC 55**. Brasília, 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7342/2/cc33_nt_pec_55.pdf. Acesso em: 19 ago. 2021.

salário-educação e outras receitas não discriminadas. Valores para recursos de operações de créditos só foram observados nos orçamentos de 2005, 2006, 2007 e 2018, motivo pelo qual não se vislumbrou a necessidade de analisá-lo por meio de gráficos.

Nesse sentido, os recursos da contribuição social do salário-educação são destinados para os níveis da Educação Infantil, da Educação Básica, do Ensino Médio e outras, enquanto que as outras receitas não discriminadas se dividem entre os mesmos níveis do recurso anterior, mais o Ensino Superior.

Por essa razão, em contrapartida ao analisado no gráfico 2, inicia-se a análise pelas despesas empenhadas com recursos de receitas não discriminadas, atentando para o fato de que não há valores informados para os anos de 1999 a 2004 e, por isso, a análise dessas despesas foi feita de 2005 a 2018, conforme demonstrado no gráfico 3.

Gráfico 3 – Outras Receitas não discriminadas



Elaborado pela autora (2021)²⁶⁸.

^a Não há dados disponíveis para essa rubrica de despesa antes de 2005.

Identifica-se, de pronto, que as despesas com “outras” e Ensino Superior, são as maiores no período analisado, tornando-se discrepante no orçamento de 2015. Isso corrobora com as análises acima feitas. No entanto, não há uma regularidade na divisão dos valores dos níveis entre um orçamento e outro. Por exemplo, no nível do Ensino Médio, só foram

²⁶⁸ Gráfico construído com as informações coletadas nos RREOs da UNIÃO de 2005-2018.

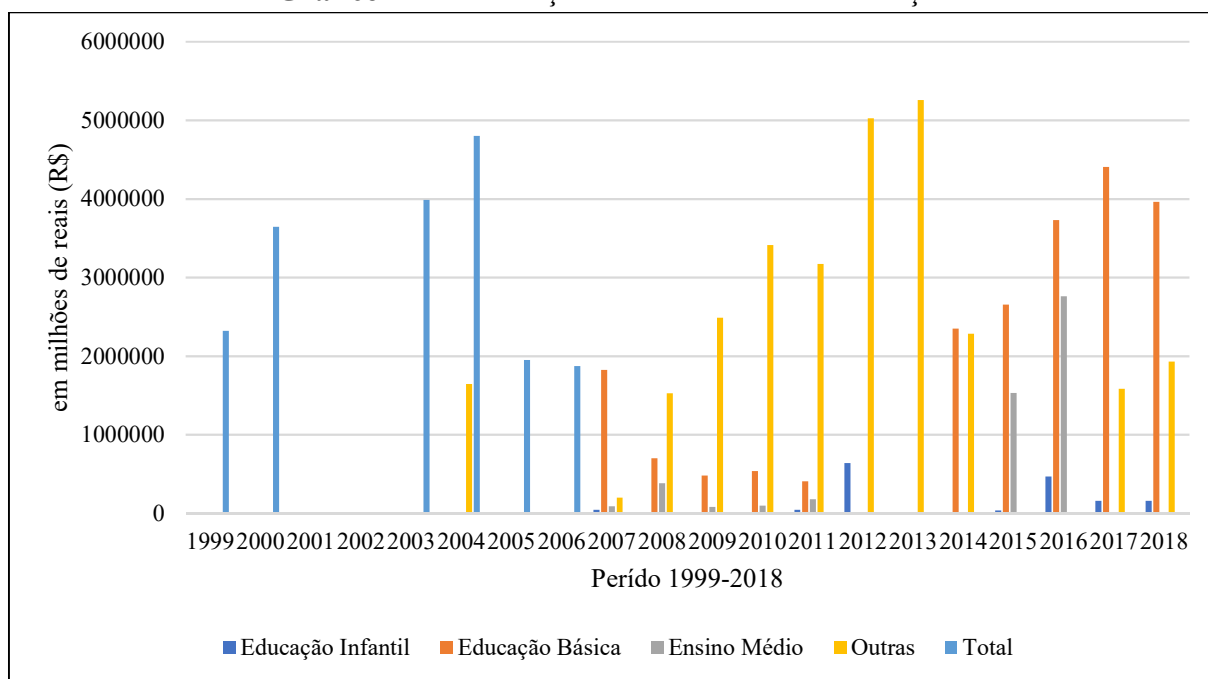
distribuídos valores desse recurso de 2007 a 2012, e os valores variam de 800 mil reais a 92 reais.

Já o Ensino Superior, que teve seu pico de investimento do governo em 2015, chega a ficar inferior a destinação feita à Educação Básica em 2017, voltando a subir em 2018. O que demonstra uma tentativa de compensação do governo pela queda no orçamento de manutenção e desenvolvimento do ensino para este nível educacional.

Já a projeção da contribuição social do salário-educação, para o mesmo período, não diverge muito da execução das demais despesas analisadas, principalmente no nível de despesa destinada à subdivisão “outras”.

“Outras” e Educação Básica foram as despesas com maior destinação, enquanto que a despesa destinada ao Ensino Médio se manteve baixa, excetuando-se os anos de 2015 e 2016, ainda assim menor que a Educação Básica para os mesmos anos de referência, conforme pode ser observado no gráfico abaixo:

Gráfico 4- Contribuição Social do Salário-Educação



Elaborado pela autora (2021)²⁶⁹

^a A coluna do ano de 2001 não foi preenchida por ausência de dado;

^b As colunas 2002, 2003 e 2004 referem-se a “receita realizada”, não “despesa empenhada/liquidadada”.

Assim, no tocante às despesas públicas em educação no âmbito da União, as principais análises que podem ser destacadas são: a) o investimento público federal com o nível superior

²⁶⁹ Gráfico construído com as informações coletadas nos RREOs da UNIÃO de 1999-2018.

é bastante elevado em relação aos demais níveis de ensino, em que pese esse ser o nível de maior responsabilidade da União; b) apesar da complementação do FUNDEB feita pela União, a verba destinada ao ensino médio, por exemplo, é muito inferior aos demais ensinos; c) as despesas classificadas como “outras” permeia a execução do orçamento público da educação inteira, e possui um grau de investimento destinado muitas vezes superior aos próprios níveis de ensino, com exceção do superior.

4.2.2 Os recursos destinados à Transferência Direta de Renda com Condicionalidades

De antemão, importante esclarecer que as observações aos dados orçamentários não desconsideram as falhas que possam ser indicadas ao programa. Apenas se considera os ensinamentos já trabalhados por Sen²⁷⁰, com reforço de estudos mais recentes²⁷¹, da necessidade de garantir uma segurança protetora para a população em extrema pobreza, lhes dando condições mínimas de alcançar as demais liberdades instrumentais.

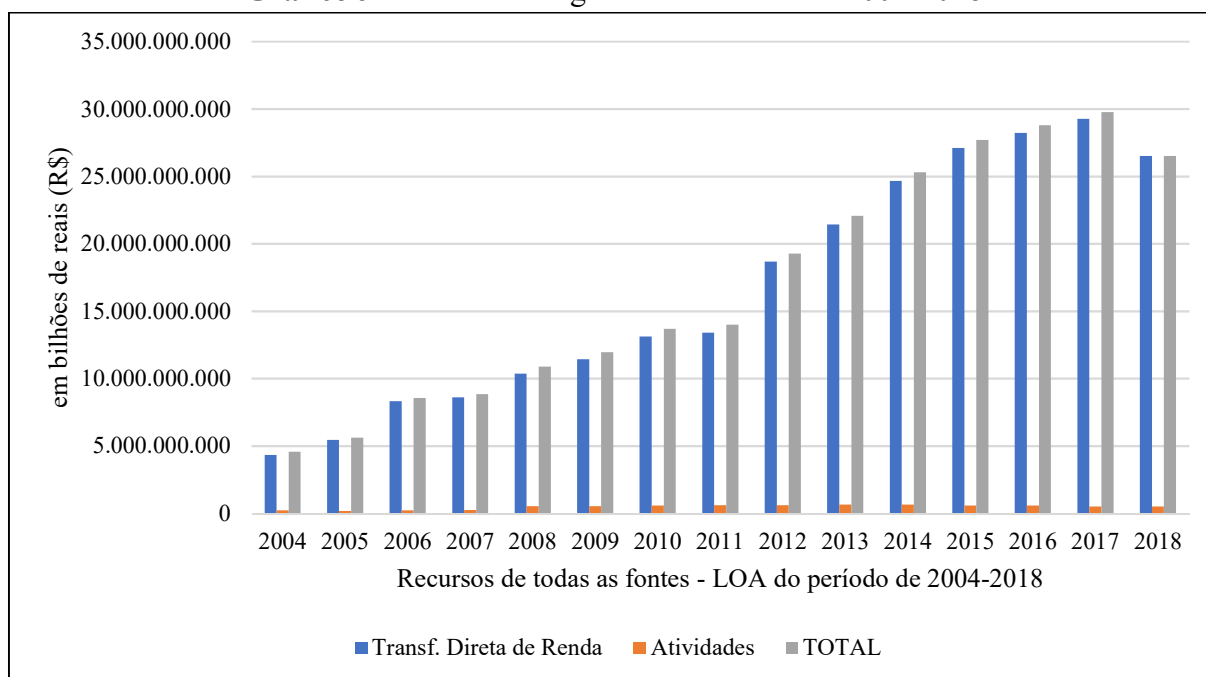
O PBF, ou mesmo Transferência Direta de Renda com Condicionalidades, como está informado nos orçamentos da União, é um programa que se originou da junção de diversos outros programas, conforme já dito anteriormente.

Foi informado também que quase não foram encontrados dados nos relatórios de RREO, motivo pelo qual foi preciso consultar as próprias LOAs de 2004 a 2018, que é o recorte escolhido para a pesquisa. Nelas, há apenas a indicação dos recursos disponíveis de todas as fontes, e não as despesas empenhadas/liquidadas. Mas, reprisando a fala da seção anterior, a análise dos recursos disponíveis não a prejudica em detrimento da ausência do dado das despesas, porque se trata de um recurso frequentemente e regularmente alocado para a população em condição de extrema pobreza.

Retomada essa discussão, e ao analisar os dados disponíveis, foi possível construir o gráfico seguinte.

²⁷⁰ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

²⁷¹ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **Education at a glance 2019**: OECD Indicators. S.l: OCDE, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/19991487>. Acesso em: 25 maio 2020.

Gráfico 5 - Recursos Programa Bolsa Família 2004-2018

Elaborado pela autora (2021)²⁷².

No primeiro momento, ao analisar os números puros e simples, a conclusão preliminar foi no sentido de que o valor destinado às atividades²⁷³ do PBF era desproporcional – para mais – em relação ao valor destinado para as transferências diretas. Contudo, ao construir o gráfico, a visão se inverte: as atividades não tomam nem de longe grande parte do orçamento do programa.

É possível identificar, ainda, quatro momentos do investimento: o primeiro de 2004 a 2005, o qual se denomina de investimento mais “tímido”; o segundo de 2006 a 2011, onde há um salto considerável nos recursos destinados ao programa; mas nada comparado ao terceiro momento de 2012 a 2017, cuja destinação de recursos demonstra a consolidação cada vez maior do programa, e que seus resultados têm atendido a pelo menos uma parte dos seus objetivos; e o quarto e último momento, se refere ao ano de 2018, e o quanto, mais uma vez, a alocação ineficiente de recursos atenta contra a efetividade de elementos básicos de combate à desigualdade.

²⁷² Gráfico construído com as informações coletadas das LOAs da UNIÃO de 2004-2018.

²⁷³ Classificados nas LOAs como “atividades” dentro do programa de inclusão social por meio do Bolsa Família, Cadastro Único e outras políticas sociais, essas atividades são ações voltadas, em regra, para a promoção de inclusão de famílias em situação de pobreza; disseminação de informações do Cadastro Único; Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público-Alvo para os Programas Sociais do Governo Federal; e Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família.

Os recursos disponíveis do ano de 2018 quase se igualaram ao ano de 2014, não porque não havia recurso, mas porque há um teto que não observa a necessidade de priorizar políticas públicas de combate à desigualdade. Sociedades com baixo nível de escolaridade geralmente possuem um alto índice de desigualdade²⁷⁴. A recíproca é verdadeira, e mais: se torna um ciclo vicioso. Contudo, para a análise das suas consequências sociais, destina-se a seção seguinte.

4.3 ANÁLISE DOS EFEITOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA A SOCIEDADE: PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO

Os dados analisados até aqui demonstram o aumento do investimento na educação, em seus diferentes níveis de ensino. Não obstante, conforme se propõe a pesquisa, é importante analisar os efeitos e consequências desses investimentos para a sociedade. Por isso, dividiu-se essa seção em quatro subseções, que versam sobre o aspecto do Fundeb, o acesso ao ensino fundamental, o investimento no Ensino Superior, e a transferência de renda promovida pelo Programa Bolsa Família.

4.3.1 O FUNDEB e a distribuição desigual dos recursos por região

O FUNDEB, no seu objetivo de garantir um valor mínimo de investimento por aluno em todos o país, estabeleceu que a distribuição dos recursos seria feita entre os estados e seus respectivos municípios, pela proporção de alunos matriculados na rede pública de ensino²⁷⁵.

Essa forma de distribuição – em nível estadual – acabou privilegiando os municípios com maior arrecadação dentro do estado, já que desconsiderava as outras fontes de financiamento do ensino, e assim, o valor por aluno distribuído era igual para municípios pobres e ricos²⁷⁶.

Ou seja, não havia uma distribuição equitativa do recurso para suprir a necessidade de acesso a um ensino de qualidade por todos, conforme pretendia a lei do FUNDEB, ao estabelecer a complementação da União aos estados que não atingissem o valor mínimo por

²⁷⁴ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **Education at a glance 2019: OECD Indicators**. S.l: OCDE, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/19991487>. Acesso em: 25 maio 2020.

²⁷⁵ BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm. Acesso em: 19 ago. 2021.

²⁷⁶ BECKER, K L. Uma análise da distribuição regional do FUNDEB em 2007 e 2017. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, [s.l.], n. 24, p. 19-27, 12 jul. 2021.

aluno, estabelecido nacionalmente. Porque em regra, o estado que não atingisse a média nacional, dividiria a sua complementação por igual entre seus municípios, proporcional à quantidade de alunos de cada um, favorecendo assim as grandes cidades que já possuem uma arrecadação maior que as cidades menores.

Becker²⁷⁷ discute essa questão, ao analisar a distribuição do FUNDEB por aluno em comparação ao PIB *per capita* dos anos de 2007 e 2017. Os dados discutidos por ela são interessantes, na medida em que é possível perceber a disparidade na distribuição do Fundeb a nível regional.

Nesse sentido, o dado numérico da despesa pública com a complementação da União, diz respeito ao aspecto quantitativo do gasto. A forma como essa complementação está afetando de forma diferente as regiões do país, é o aspecto qualitativo, o efeito sentido pela população, do qual já caberia uma série de subdivisões e observações sobre recortes étnicos, culturais e sociais.

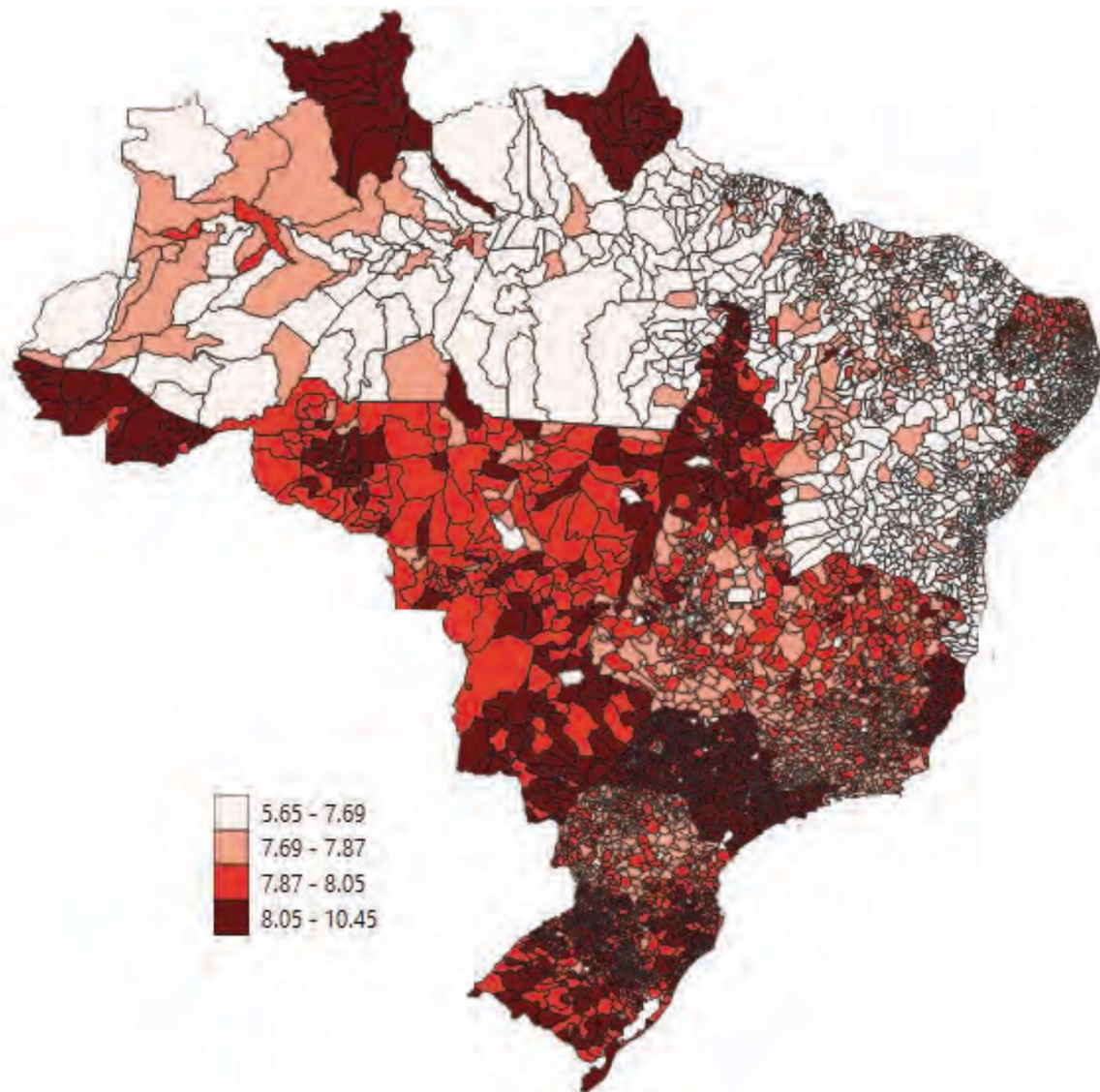
Nos mapas elaborados pela autora²⁷⁸, é possível visualizar referidas observações de forma mais clara. Especialmente porque, quando comparados os anos de 2007 e 2017, percebe-se que a concentração maior de recebimento de recursos do Fundeb por aluno e do PIB per capita, não se alterou muito ao longo da década.

Sul e Sudeste despontam com a maior concentração dos recursos na distribuição, ampliando um pouco para a região norte em 2017, sem necessariamente deixar de ser uma das regiões mais prejudicadas na distribuição, juntamente com o nordeste. Se encontram colacionados a seguir, os referidos mapas.

²⁷⁷ BECKER, K L. Uma análise da distribuição regional do FUNDEB em 2007 e 2017. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, [s.l.], n. 24, p. 19-27, 12 jul. 2021.

²⁷⁸ BECKER, K L. Uma análise da distribuição regional do FUNDEB em 2007 e 2017. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, [s.l.], n. 24, p. 19-27, 12 jul. 2021.

Figura 1 – Fundeb por aluno (2007)

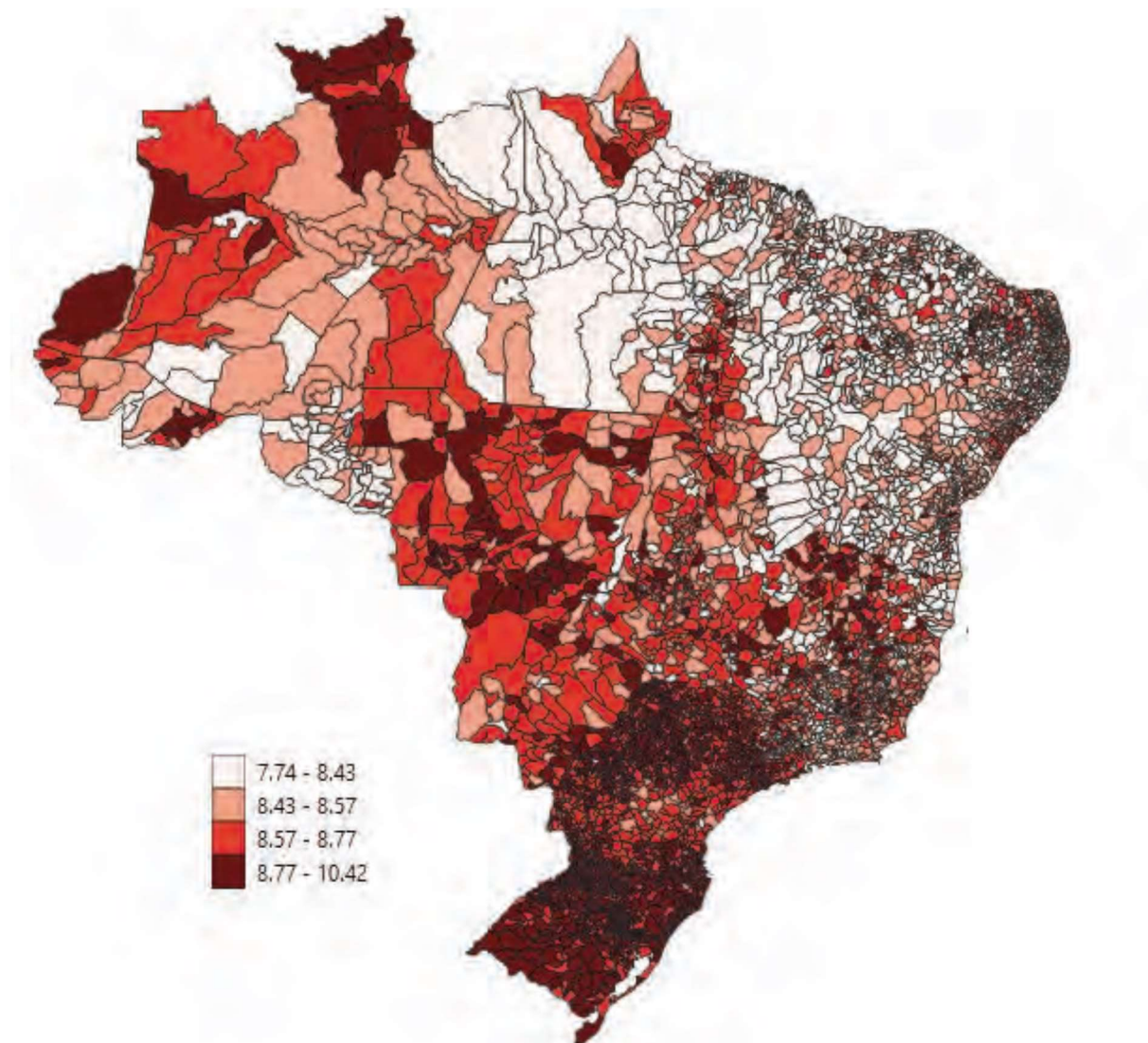


Fonte: BECKER, 2020²⁷⁹

Não é muito diferente da realidade do mapa de 2017, no quesito de concentração do Fundo na região sul-sudeste:

²⁷⁹ BECKER, K L. Uma análise da distribuição regional do FUNDEB em 2007 e 2017. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, [s.l.], n. 24, p. 19-27, 12 jul. 2021. p. 21.

Figura 2 – Fundeb por aluno (2017)



Fonte: BECKER, 2020²⁸⁰

Aqui, é importante fazer uma observação à pesquisa. A autora chega a informar que houve um aumento de 108% do valor por aluno no Fundeb na década analisada, algo que ela considerou “que houve uma melhora na distribuição dos recursos do fundo em termos da média nacional nos dez anos do Fundeb”²⁸¹.

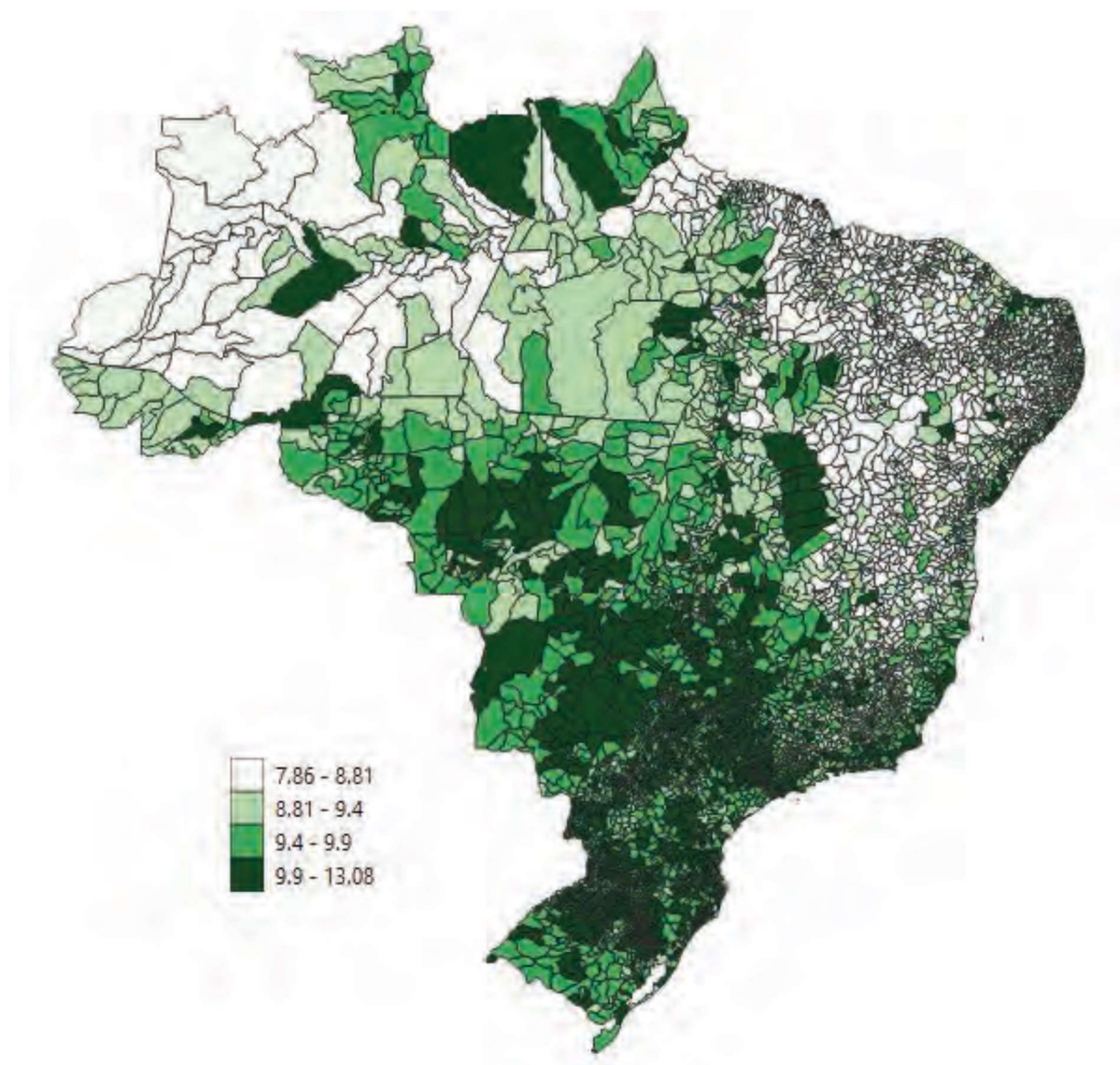
Há, nesse sentido, um saldo positivo quantitativo do gasto: ele aumentou dentro dessa década analisada, o que não diminui nem invalida as observações feitas no início da seção desse trabalho.

²⁸⁰ BECKER, K L. Uma análise da distribuição regional do FUNDEB em 2007 e 2017. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, [s.l.], n. 24, p. 19-27, 12 jul. 2021. p. 22.

²⁸¹ BECKER, K L. Uma análise da distribuição regional do FUNDEB em 2007 e 2017. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, [s.l.], n. 24, p. 19-27, 12 jul. 2021. p. 20.

Quando esses mapas são alinhados com os mapas do PIB *per capita*, é possível perceber que a concentração dos valores nas regiões ajusta-se à distribuição do FUNDEB por aluno, mantendo o Sul e Sudeste como as regiões com maior concentração, agora de PIB, como se observa na figura 3.

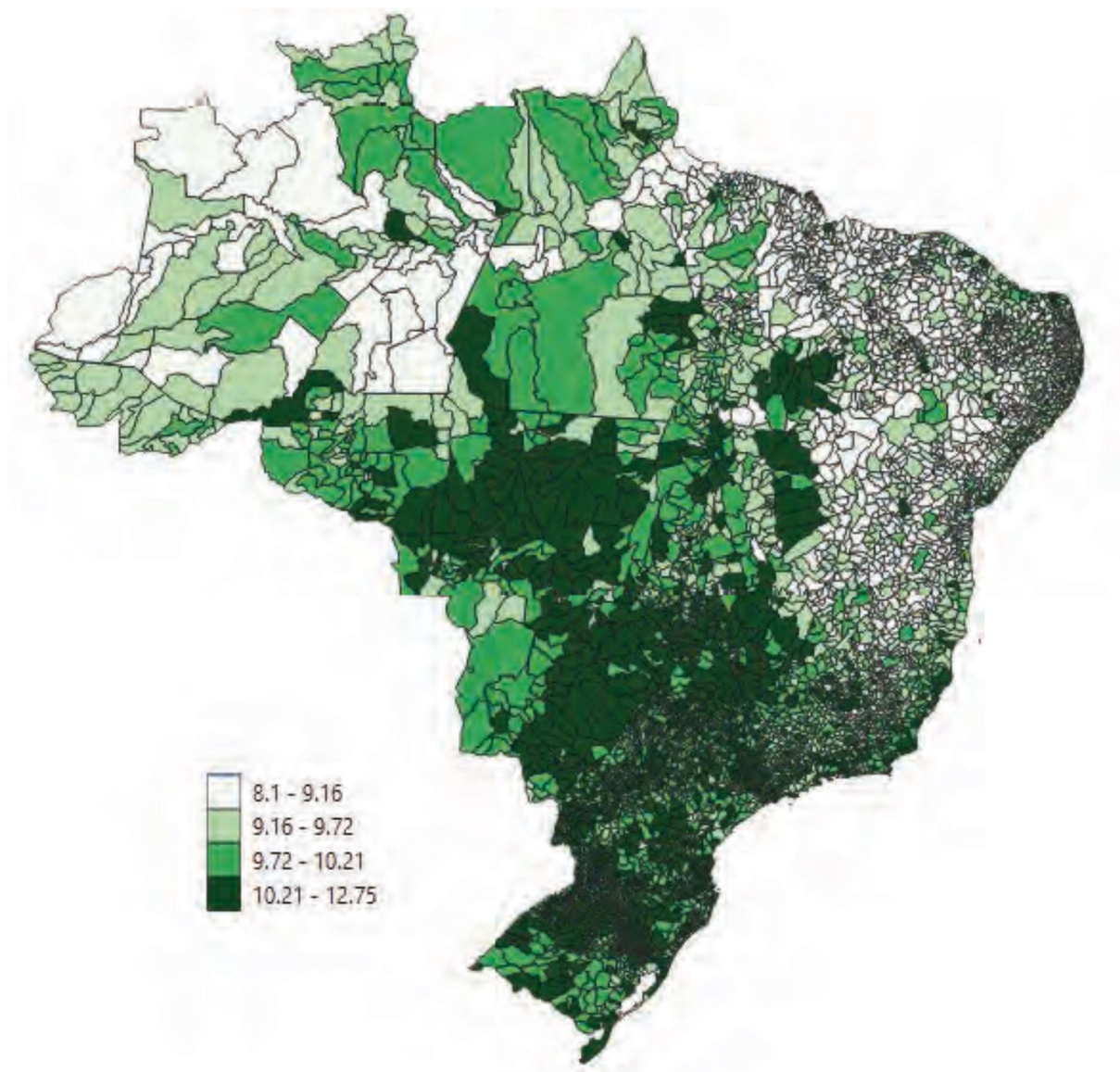
Figura 3 – PIB per capita (2007)



Fonte: BECKER, 2020²⁸².

Realidade não muito diferente para 2017:

²⁸² BECKER, K L. Uma análise da distribuição regional do FUNDEB em 2007 e 2017. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, [s.l.], n. 24, p. 19-27, 12 jul. 2021. p.21.

Figura 4 – PIB per capita (2017)

Fonte: BECKER, 2020²⁸³

O fato dos valores do FUNDEB por aluno ter aumentado consideravelmente ao longo dos anos, já era perceptível nos dados dos gráficos 1 e 2, porque o orçamento da educação em si, aumentou ao longo dos anos. Mas, a forma como esse gasto foi distribuído e sentido pela população por meio do PIB per capita, é a externalidade que se precisa analisar.

Não é que o Sul e o Sudeste não possam ter um recorte de baixos níveis de distribuição e PIB – vide a realidade das comunidades periféricas dessas regiões. É que esses

²⁸³ BECKER, K L. Uma análise da distribuição regional do FUNDEB em 2007 e 2017. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, [s.l.], n. 24, p. 19-27, 12 jul. 2021.

recortes, numa visão nacional e de regiões, não superam de longe, o baixo nível de distribuição das regiões Norte e Nordeste.

É possível verificar isso ao analisar os mapas do PIB *per capita*, bem como confirmar através de relatórios como o da OCDE, *Education at a Glance*²⁸⁴, que utiliza dos dados fornecidos pelos países para traçar comparativos e percepções. No ano de 2018, destaca-se, para relacionar com esses dados, o alto índice de desigualdade de gênero e regional da escolarização, além da variação dos salários dos professores.

Enquanto no Distrito Federal, os jovens concluintes do Ensino Superior corresponderam a 33%, a mesma taxa no Maranhão é de 8%. Eles possuem, respectivamente, o maior e o menor PIB *per capita* do país para os dados fornecidos no período, e demonstram que as variações regionais são maiores que as variações entre os países da OCDE²⁸⁵.

Há também um recorte de gênero nesses dados. Em níveis percentuais, as meninas e mulheres concluem mais etapas de ensino do que os meninos e homens. Utilizando-se de dados do IBGE, especificamente sobre estatísticas de gênero – indicadores sociais das mulheres no Brasil voltado ao setor da educação –, demonstra que as mulheres, em regra, possuem um grau de instrução maior que os homens²⁸⁶.

A tabela 31 dessa estatística, que versa sobre o nível de instrução da população de 25 anos ou mais, por sexo, com indicação do coeficiente de variação, segundo grupos de idade de 2019, demonstra que a proporção total de homens e mulheres com Ensino Superior completo é de 15,1 e 19,4 respectivamente. Quando se observa a divisão por grupos de idade, a proporção de mulheres com Ensino Superior se mantém maior, à exceção do grupo de 65 anos ou mais de idade, um recorte histórico e cultural que perceptivelmente se alterou ao longo do tempo.

Por outro lado, quando se observa a divisão por raça, a proporção não se mantém. A proporção de mulheres brancas e pretas ou pardas que possuem o Ensino Superior completo é de 26,7 e 12,9, respectivamente; enquanto que de homens é de 22,7 e 8,9 para as mesmas distinções de cor ou raça. Quando se compara com os dados disponíveis de 2012, essas

²⁸⁴ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. Relatórios Econômicos OCDE: Brasil. **Resumo Executivo**, 2018. Brasília, 2018.

²⁸⁵ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE. Relatórios Econômicos OCDE: Brasil. **Resumo Executivo**, 2018. Brasília, 2018.

²⁸⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Estatísticas de Gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil**. Indicadores sociais das mulheres no Brasil. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html?=&t=downloads>. Acesso em: 20 ago. 2021.

proporções vão para 20,0 e 7,8 para mulheres e 16,9 e 5,1 para homens, na mesma ordem de cor e raça²⁸⁷.

Isto é, apesar das ações afirmativas não fazerem diretamente parte do objeto dessa pesquisa, a sua regulamentação em 2012²⁸⁸ trouxe uma consequência positiva para os homens pretos e pardos – mulheres pretas e pardas também, mas não tanto quanto – demonstrando um recorte de gênero e de raça que varia de forma inversa entre esses fatores.

Logo, foi possível perceber que o aumento no valor do Fundeb por aluno teve sim suas contribuições e efeitos positivos, mas a forma de sua distribuição por região desconsiderou os aspectos econômicos, sociais e étnicos do país, de forma que garantisse as oportunidades sociais equitativamente para a sociedade como um todo.

4.3.2 A desigualdade de acesso ao ensino fundamental e suas intersecções²⁸⁹

Dispondo do leque aberto pela discussão na seção anterior, um estudo publicado pelo IPEA, analisou a taxa de conclusão do Ensino Fundamental dos anos de 1997 e 2017, através dos dados fornecidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, e Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), levando em consideração aspectos interseccionais²⁹⁰ como raça, gênero e renda.

Partiram da superação das desigualdades educacionais até 2030, objetivo da ONU, e da meta 2 do Plano Nacional de Educação (PNE), referente a universalização do Ensino Fundamental e taxa de conclusão de 95% até o final do plano, ou seja, 2024²⁹¹.

Em suas explicações introdutórias, os autores já destacaram que, os pontos sensíveis do contexto educacional brasileiro envolviam a população das regiões Norte e Nordeste, a localizada na zona rural, a população negra²⁹² e, em um grau menor, a masculina. Destacam, por outro lado, o êxito das políticas públicas adotadas a partir de 1990, estimulando a

²⁸⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Estatísticas de Gênero:** indicadores sociais das mulheres no Brasil. Indicadores sociais das mulheres no Brasil. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html?=&t=downloads>. Acesso em: 20 ago. 2021.

²⁸⁸ Lei nº 12.711/2012 e o Decreto nº 7.824/2012.

²⁸⁹ OLIVEIRA, A. C. A. Lélia Gonzalez e o pensamento interseccional: uma reflexão sobre o mito da democracia racial no Brasil. **Interritórios**, [s.l.], v. 6, n. 10, p. 89, 14 abr. 2020.

²⁹⁰ Conceito criado pela bibliografia feminista negra e utilizado no estudo de MATIJASCIC; ROLON, conforme referência abaixo.

²⁹¹ MATIJASCIC, M.; ROLON, C. E. K. TD 2679 - Objetivos de desenvolvimento sustentável e desafios decorrentes das oportunidades escolares no ensino fundamental brasileiro. **Texto Para Discussão**, [s.l.], p. 1-42, 6 ago. 2021.

²⁹² Termo utilizado oficialmente pelo IBGE para denominar os grupos de pretos e pardos.

permanência na escola e o aumento no número de matrículas, o que propicia o aumento de oportunidades para os nichos populacionais acima referidos²⁹³.

Embora destaquem os aspectos positivos dos dados analisados entre 1997 e 2017, não deixam de observar que, apesar da diminuição das lacunas nas políticas públicas educacionais, a população integrante dos pontos sensíveis continuava sendo a “situação de maior fragilidade”. Da população que tinha 6 a 10 anos em 2017, 6,8% dela não concluiu os anos iniciais do Ensino Fundamental²⁹⁴.

De forma semelhante ao discutido na seção anterior (4.3.1), Matijascic e Rolon²⁹⁵ cruzam as categorias de sexo, raça e renda *per capita* para todos os níveis de ensino, concluindo que as taxas de escolarização, da maior para a menor, pertenciam às mulheres brancas, aos homens brancos, às mulheres negras e homens negros, nessa ordem.

Figura 5 - Conclusão dos anos iniciais do Ensino Fundamental por sexo, raça e renda familiar per capita

Sexo	Raça	Renda domiciliar <i>per capita</i> em salários mínimos de 2017	1997	2017
Feminino	Branca	Até 0,49	59,7	95,7
		De 0,5 a 1,49	61,0	97,3
		De 1,5 a 2,99	72,8	95,3
		Mais de 3	90,8	97,0
	Negra	Até 0,49	26,8	93,1
		De 0,5 a 1,49	33,5	94,3
		De 1,5 a 2,99	53,4	94,5
		Mais de 3	76,1	96,8
Masculino	Branca	Até 0,49	48,5	90,1
		De 0,5 a 1,49	47,9	95,6
		De 1,5 a 2,99	64,6	94,2
		Mais de 3	84,3	96,9
	Negra	Até 0,49	17,7	88,1
		De 0,5 a 1,49	25,2	95,0
		De 1,5 a 2,99	37,5	96,8
		Mais de 3	63,6	100,0

Fonte: PNAD e PNAD Contínua (microdados para os anos selecionados).

Fonte: MATIJASCIC; ROLON (2021).

²⁹³ MATIJASCIC, M.; ROLON, C. E. K. TD 2679 - Objetivos de desenvolvimento sustentável e desafios decorrentes das oportunidades escolares no ensino fundamental brasileiro. **Texto Para Discussão**, [s.l.], p. 1-42, 6 ago. 2021.

²⁹⁴ MATIJASCIC, M.; ROLON, C. E. K. TD 2679 - Objetivos de desenvolvimento sustentável e desafios decorrentes das oportunidades escolares no ensino fundamental brasileiro. **Texto Para Discussão**, [s.l.], p. 1-42, 6 ago. 2021.

²⁹⁵ MATIJASCIC, M.; ROLON, C. E. K. TD 2679 - Objetivos de desenvolvimento sustentável e desafios decorrentes das oportunidades escolares no ensino fundamental brasileiro. **Texto Para Discussão**, [s.l.], p. 1-42, 6 ago. 2021.

Importante trazer na íntegra os dados analisados pelos autores, por duas razões: a primeira, para confirmar que as taxas de conclusão dos anos iniciais do Ensino Fundamental tiveram um aumento considerável do período analisado, estando apenas a população masculina negra com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo abaixo dos 90% da taxa de conclusão; e a segunda razão, diz respeito a influência de políticas públicas como o Fundeb e o Programa de Transferência Direta de Renda – Bolsa Família, para frequência e permanência desses alunos na sala de aula.

Quando somado a esses dados, e se analisa o quadro a partir da ótica regional, se torna perceptível uma significativa melhora na taxa de conclusão para os mesmos anos iniciais do Ensino Fundamental, tanto nas regiões Norte e Nordeste, quanto para a população negra. Vale dizer, se em 1997, 20% e 30% de negros e negras, respectivamente, localizados no Norte-Nordeste tinham concluído o Ensino Fundamental, essas porcentagens saltaram para 92% e 88% em 2017, demonstrando que alcançar a universalidade do ensino não é algo impossível, e mais, “que as desigualdades não são estanques”²⁹⁶.

Não obstante, a situação muda quando se trata dos anos finais do Ensino Fundamental. Enquanto em 1997 a taxa de conclusão era de 31,3%, em 2017 essa taxa era de 72,1%. Ou seja, em que pese o aumento considerável no total (40,8%) da taxa de conclusão do Ensino Fundamental, 27,9% dos jovens até 16 anos não concluíram esse nível no último ano analisado, uma média de um a cada 4 adolescentes. Portanto, há ainda muito o que se trabalhar para atingir as metas do PNE e a ODS4 da ONU²⁹⁷.

Os valores se tornam mais preocupantes quando se aplica as interseccionalidades de (a) gênero, (b) raça, (c) domicílio, (d) região e (e) renda familiar *per capita*. Considerando o aumento significativo, em termos gerais, da taxa de conclusão do Ensino Fundamental de 1997 para 2017, percebe-se para esse último ano: (a) em relação ao gênero, que a população feminina continha 78,7% de concluintes, em detrimento de 65,6% da população masculina; (b) em relação a raça, 78,9% eram brancos e 67,8% era negros; (c) em relação ao domicílio, o urbano metropolitano e o não-metropolitano ficou quase equiparado com 75,5% e 73,7%, e o rural com 60,3%²⁹⁸; (d) em relação a região, enquanto a região Norte/Nordeste atingiu uma

²⁹⁶ MATIJASCIC, M.; ROLON, C. E. K. TD 2679 - Objetivos de desenvolvimento sustentável e desafios decorrentes das oportunidades escolares no ensino fundamental brasileiro. **Texto Para Discussão**, [s.l.], p. 1-42, 6 ago. 2021.

²⁹⁷ MATIJASCIC, M.; ROLON, C. E. K. TD 2679 - Objetivos de desenvolvimento sustentável e desafios decorrentes das oportunidades escolares no ensino fundamental brasileiro. **Texto Para Discussão**, [s.l.], p. 1-42, 6 ago. 2021.

²⁹⁸ Em 1997, essa taxa de conclusão era de 14,7%.

taxa de conclusão de 62%²⁹⁹, o Sul/Sudeste/Centro-Oeste chegou a 79%; e (e) em relação a renda familiar *per capita*, para as famílias com renda de 0,5 SM a taxa foi de 60,7%, para as de renda de 0,5 a 1,5 SM foi de 79%, as de 1,5 a 3 SM foi de 90,6%, e para as que recebem mais de 3 SM a taxa de conclusão foi de 88,6%³⁰⁰³⁰¹.

Dessa forma, é possível perceber que as desigualdades na conclusão do Ensino Fundamental ainda persistem, mas tiveram drástica redução para os dados relativos à 2017. Isto é, ainda há desigualdades a serem enfrentadas pelo Estado, especialmente dentro das intersecções analisadas.

É preciso, portanto, reduzir a desigualdade de gênero e melhorar a taxa de conclusão dos jovens do sexo masculino, reduzir a desigualdade de raça em relação à população negra, ou para melhorar a taxa de conclusão da população rural, da população Norte/Nordeste em relação as regiões Sul/Sudeste/Centro-Oeste, e melhorar a taxa de conclusão da população hipossuficiente economicamente.

Essa necessidade de redução das desigualdades interseccionais está diretamente vinculada com o desenvolvimento e com as liberdades instrumentais defendidas por Sen, especialmente as oportunidades sociais e a segurança protetora, que estabelecem uma relação de interdependência com a participação democrática.

Além disso, a manutenção do investimento maciço em política pública educacional demonstrou ser positiva para o melhor desempenho dos estudantes, além de frequência, permanência e conclusão do ensino, ainda que haja uma demanda a ser trabalhada e reduzida.

As análises anteriores demonstram, tanto os dados coletados como os estudos, que o gasto público por aluno do Ensino Infantil, Fundamental e Médio, em especial no âmbito da União, não se equalizam com o gasto público por aluno das instituições de Ensino Superior públicas. Por isso, importante analisar como esse dado tem se externado para a sociedade.

4.3.3 O Brasil investe em excesso no Ensino Superior?

²⁹⁹ Em 1997, essa taxa de conclusão era de 16,1%. O estudo ainda diferencia o estado do Ceará em relação aos demais estados do Norte/Nordeste, pela adoção de políticas públicas educacionais que possuem resultados de “amplo destaque”.

³⁰⁰ Para essas mesmas faixas, em relação ao ano de 1997, as taxas foram de 14,3%, 13,3%, 26,2% e 55%, respectivamente.

³⁰¹ MATIJASCIC, M.; ROLON, C. E. K. TD 2679 - Objetivos de desenvolvimento sustentável e desafios decorrentes das oportunidades escolares no ensino fundamental brasileiro. **Texto Para Discussão**, [s.l.], p. 1-42, 6 ago. 2021.

Ao analisar os dados coletados da execução dos orçamentos, em especial o montante que é investido na Educação Superior, em detrimento dos demais níveis de ensino, a primeira pergunta que vem à mente é: “o Brasil investe muito no Ensino Superior?”. Bem, para estabelecer tal comparativo, é preciso analisar a partir da realidade de outros países, resguardadas as particularidades de cada sistema de ensino.

Nascimento e Verhine³⁰² abordam a questão utilizando-se, inicialmente, do relatório Education at a Glance da OCDE referente ao ano de 2016, o comparando com as metas do PNE da década 2014-2024. Antes de discorrer sobre o estudo, importa destacar, de pronto, que as alternativas sugeridas pelos autores ao final dele não são as mesmas defendidas por essa pesquisa. Na verdade, as “possíveis rotas”, como eles denominam, precisariam de uma farta e longa discussão, cada uma, o que não vem ao caso nesse momento.

No tocante à análise de dados em si, por outro lado, eles alertam para vários aspectos importantes de composição dos dados analisados. O primeiro é quando se analisa o valor dispendido por estudante nas instituições públicas de ensino. Mantendo a fonte utilizada pelos autores, apenas utilizando-se dos dados de 2018³⁰³, enquanto o investimento por aluno (USD14.300) no Ensino Superior no Brasil não atinge a média (USD 15.500) da Organização, mas se aproxima, nos demais níveis educacionais o investimento por aluno (USD 3.800) não chega a ser metade da média da OCDE (USD 8.539 para Educação Infantil e USD 9.868 para Ensino Fundamental e Médio)³⁰⁴.

Essa diferença de investimentos foi percebida no gráfico 2 - Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, mas requer algumas contextualizações. O investimento na Educação Superior inclui ações como pesquisa e extensão, diferentemente dos níveis abaixo dele, que lidam prioritariamente com ensino-aprendizagem³⁰⁵.

Além disso, os valores indicados no estudo da OCDE incluem os dispêndios com pesquisa e desenvolvimento das instituições públicas de ensino no Brasil, e nos países-membros da Organização. Isso significa que, esses dados podem ser comparáveis sem grandes distorções e que, em regra, a destinação de recursos por aluno do Ensino Superior tende a ser mais alta do que a destinação por aluno da Educação Básica.

³⁰² NASCIMENTO, P. A. M. M.; VERHINE, R. E. Considerações sobre o investimento público em educação superior no Brasil. **Radar**, S.L., n. 49, p. 7-12, fev. 2017.

³⁰³ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. Relatórios Econômicos OCDE: Brasil. **Resumo Executivo**, 2018. Brasília, 2018.

³⁰⁴ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. Relatórios Econômicos OCDE: Brasil. **Resumo Executivo**, 2018. Brasília, 2018.

³⁰⁵ ³⁰⁵ NASCIMENTO, P. A. M. M.; VERHINE, R. E. Considerações sobre o investimento público em educação superior no Brasil. **Radar**, S.L., n. 49, p. 7-12, fev. 2017.

O outro aspecto que precisa ser levado em consideração é que, se por um lado, o valor dispendido por aluno dá a entender que o Brasil tem um investimento em Ensino Superior quase que igual à média da OCDE, por outro, quando analisado por proporção do PIB, esse quadro se inverte. Quando se somava as proporções destinadas ao Ensino Superior e aos demais níveis de ensino, o Brasil estava dentro da média da OCDE, 5,3% no total³⁰⁶.

Contudo, quando se individualiza, percebe-se que a média da OCDE de proporção do PIB investido na educação, de 3,7% para demais ensinos e 1,6% para Ensino Superior, diverge do dado brasileiro que é de 4,4% para os demais ensinos, e 0,9% para o Ensino Superior.

Nesse momento, o questionamento é: como o gasto por aluno do Ensino Superior no Brasil é quase a média da OCDE, mas a proporção em relação ao PIB é menor que o valor investido na educação básica/demais ensinos, se o valor por aluno na Educação Básica não atinge a metade da média da Organização?

A resposta é que no segundo dado foi considerado um dispêndio – as despesas públicas com Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni) – que não foi considerado no primeiro. Além disso, enquanto os valores referentes aos países-membros da OCDE dizem respeito a investimentos públicos e privados, os valores referidos do Brasil são de origem exclusivamente públicas. Então, quando somada a participação dos investimentos privados, Nascimento e Verhine concluem que os gastos totais com Educação Superior no país ultrapassam a porcentagem informada, ou até a própria média OCDE³⁰⁷.

De uma forma ou de outra, as observações não anulam o fato do gasto por aluno no Ensino Superior possuir uma diferença tão grande em relação ao gasto por aluno da Educação Básica. Porém, o intuito aqui não é destacar a disparidade entre os gastos dispendidos, para induzir à conclusão de redução do valor investido por aluno no Ensino Superior, mas o contrário.

É necessário um balanceamento da questão, primeiro porque é no Ensino Superior que está contido o investimento em pesquisa científica, segundo, porque o gasto precisa estar minimamente satisfatório nos níveis de ensino abaixo do superior para atender a população que não consiga chegar nesse patamar de ensino. Feitas essas considerações sobre o gasto,

³⁰⁶ NASCIMENTO, P. A. M. M.; VERHINE, R. E. Considerações sobre o investimento público em educação superior no Brasil. **Radar**, S.L., n. 49, p. 7-12, fev. 2017.

³⁰⁷ NASCIMENTO, P. A. M. M.; VERHINE, R. E. Considerações sobre o investimento público em educação superior no Brasil. **Radar**, S.L., n. 49, p. 7-12, fev. 2017.

importante tratar da sua consequência: como está o acesso ao ensino nos níveis básico, fundamental e superior.

4.3.4 Transferência direta de renda no Brasil: impactos e benefícios

O PBF, conforme dito anteriormente, se trata de um programa voltado à transferência direta de renda, sob o cumprimento de condicionalidades, direcionado para famílias em condição de pobreza ou extrema pobreza. A definição dessas famílias é feita pelo Cadastro Único do Governo Federal, cuja alimentação é viabilizada pelos Municípios.

Só em 2017, o valor de recursos de todas as fontes destinado à transferência de renda direta para famílias em condição de pobreza e extrema pobreza, foi de pouco mais de 29 bilhões de reais (R\$ 29.272.690.000,00), que somados com as atividades do programa chegaram a quase 30 bi.

Para o mesmo ano, eram consideradas famílias pobres e extremamente pobres as que possuíam renda familiar *per capita* de R\$ 85,01 e R\$ 170,00, e de até R\$ 85,00, respectivamente. Para receberem o benefício, as famílias com crianças em idade escolar – 6 a 17 anos – precisam atender as condicionalidades, em especial saúde e educação, até porque é a garantia de acesso a esses direitos fundamentais sociais que irão possibilitar a quebra do ciclo da pobreza para a população nessas condições³⁰⁸.

Thomazinho analisa os impactos e os efeitos do PBF sob a ótica do que denomina “três dimensões da desigualdade educacional”, partindo do conceito de igualdade educacional de Crahay³⁰⁹. Assim, define igualdade educacional como sendo “de oportunidades, de tratamento e de conhecimentos”³¹⁰, motivo pelo qual a autora supra, divide a desigualdade na educação em “desigualdade de acesso, de tratamento e de conhecimentos”³¹¹.

Sobre a avaliação do PBF, a autora utiliza três tipos de medições para identificar os resultados do programa, a saber: quantidade de beneficiários inscritos ante a população abaixo da linha da pobreza definida no programa; avaliação do impacto do acesso à escola e o

³⁰⁸ THOMAZINHO, G. Efeitos do Bolsa Família nas desigualdades educacionais enfrentadas por seus beneficiários. *Estudos em Avaliação Educacional*, [s.l.], v. 30, n. 73, p. 44, 31 maio 2019.

³⁰⁹ CRAHAY, M. *Poderá a escola ser justa e eficaz?* Da igualdade das oportunidades à igualdade dos conhecimentos. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

³¹⁰ THOMAZINHO, G. Efeitos do Bolsa Família nas desigualdades educacionais enfrentadas por seus beneficiários. *Estudos em Avaliação Educacional*, [s.l.], v. 30, n. 73, p. 44, 31 maio 2019. p. 47.

³¹¹ THOMAZINHO, G. Efeitos do Bolsa Família nas desigualdades educacionais enfrentadas por seus beneficiários. *Estudos em Avaliação Educacional*, [s.l.], v. 30, n. 73, p. 44, 31 maio 2019. p. 48.

aprendizado dos beneficiários; e a avaliação dos efeitos se dá a partir da ótica da desigualdade de tratamento e da ação intersetorial pelas instituições do governo³¹².

Partindo da exigência (condicionalidade) das crianças beneficiárias do programa, que possuem de 6 a 17 anos de idade, de estarem matriculadas e possuírem frequência mínima de 85% para 6 a 15 anos e 75% para 16 a 17 anos, o primeiro resultado esperado é que esse público esteja cada vez mais em atendimento escolar, favorecendo a diminuição da desigualdade educacional³¹³.

Conforme até já discutido nas seções anteriores, estudos comprovam que houve um aumento de frequência e permanência nas escolas que, apesar de não extinguirem as desigualdades interseccionais, reduziram consideravelmente a distância entre os resultados mais elevados e os pontos sensíveis.

Assim, a autora indica uma série de estudos que concluem pelo impacto positivo do programa no acesso aos serviços educacionais, dos quais, foi possível revisitar as contribuições de Pellegrina³¹⁴, Duarte e Silveira Neto³¹⁵, Chitolina, Foguel e Menezes-Filho³¹⁶, Fahel *et. al.*³¹⁷ e Glewwe e Kassouf³¹⁸.

Além desses, é possível citar um estudo³¹⁹ feito pelo IPEA em 2013, sobre os 10 anos do Programa, com uma série de estudos que o analisam sob diversos aspectos, em regra ressaltando os impactos positivos do programa. Há ainda um estudo que não verifica impacto positivo na frequência escolar, que é o de Ribeiro e Cacciamali³²⁰.

³¹² THOMAZINHO, G. Efeitos do Bolsa Família nas desigualdades educacionais enfrentadas por seus beneficiários. **Estudos em Avaliação Educacional**, [s.l.], v. 30, n. 73, p. 44, 31 maio 2019.

³¹³ THOMAZINHO, G. Efeitos do Bolsa Família nas desigualdades educacionais enfrentadas por seus beneficiários. **Estudos em Avaliação Educacional**, [s.l.], v. 30, n. 73, p. 44, 31 maio 2019.

³¹⁴ PELLEGRINA, H. S. **Impactos de curto prazo do Programa Bolsa Família sobre o abandono e o desempenho escolar do alunado paulista**. 2011. 101f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

³¹⁵ DUARTE, G. B.; SILVEIRA NETO, R. da M.. Avaliando o impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: o caso da agricultura familiar no nordeste do Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 48, n. 3, jul./set. 2010.

³¹⁶ CHITOLINA, L.; FOGUEL, M. N.; MENEZES-FILHO, N. A. The impact of the expansion of the bolsa família program on the time allocation of youths and their parents. **Revista Brasileira de Economia**, [s.l.], v. 70, n. 2, p. 183-202, 01 jul. 2016.

³¹⁷ FAHEL, M. et al. O impacto do Bolsa Família na inclusão educacional. **Ser Social**, [s.l.], v. 14, n. 30, p. 98-126, 6 set. 2012.

³¹⁸ GLEWWE, P.; KASSOUF, A. L. O impacto do Programa Bolsa Família no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e aprovação. In: SEMINÁRIO ITAÚ INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO ECONÔMICA DE PROJETOS SOCIAIS, São Paulo, 2010. **Palestra [...]**. São Paulo, 2010.

³¹⁹ CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content%20&view=article%20&id=20408. Acesso em: 20 ago. 2021.

³²⁰ RIBEIRO, R.; CACCIAMALI, M. C. Impactos do Programa Bolsa Família sobre os indicadores educacionais. **Economia**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 415-446, maio/ago. 2012.

Importante observar que, os estudos encontrados referentes ao Bolsa Família e seus impactos, normalmente, estão atrelados às ciências econômica, contábil ou social. Ressalta-se também que os estudos citados possuem sua relevância e comprovam, inclusive, os estudos anteriormente trabalhados, como o de Matijascic e Rolon³²¹ e o de Becker³²², no sentido de que as lacunas existentes não invalidam os saldos positivos do programa.

Thomazinho chega então à conclusão de que, o acesso ao ensino não é mais a preocupação principal dos beneficiários do programa, especialmente para os que estão em idade de Ensino Fundamental. Em regra, o PBF tem contribuído para aumentar o acesso à escola, além do aumento nas taxas de aprovação escolar³²³. Até como já analisado na seção 4.3.2, esse aumento considerável é fruto e reflexo das políticas públicas educacionais e sociais adotadas pelo governo desde 1999-2000, mas ampliadas a partir de 2003-2004.

O que preocupa, para além desses ganhos positivos é que, mesmos os beneficiários do programa, não tem mantido as taxas de frequência e de aprovação escolar no decorrer dos anos de ensino. Segundo dados do PNAD Contínua do IBGE, enquanto a frequência escolar do Ensino Fundamental atinge um total de 96,1%, esse total para o Ensino Médio chega a um valor de no máximo 69,3%³²⁴. Reforça-se aqui, a necessidade de análise do aspecto interseccional desses dados, na medida em que esses valores totais variam conforme gênero, raça e região, para além da questão financeira-econômica do programa.

Nesse sentido, a redução da frequência escolar com o decorrer dos níveis de ensino, é uma preocupação com ligação direta com a qualidade do ensino e, mais ainda, com o gasto aplicado a cada nível. Segundo os dados coletados e observados na seção 4.2.1 e gráficos 2, 3 e 4, as despesas públicas no Ensino Médio pela União são quase irrisórias, se comparada com os demais ensinos. Ainda que se reconheça a responsabilidade “maior” dos estados no empenho deste, percebe-se, pela frequência escolar, que a dedicação em relação à esse nível de ensino precisa ser maior.

Tal afirmação se deve, não só por essa ser uma etapa no nível de ensino que precisa ser ultrapassada para inserir a população no mercado de trabalho formal, seja por intermédio

³²¹MATIJASCIC, M.; ROLON, C. E. K. TD 2679 - Objetivos de desenvolvimento sustentável e desafios decorrentes das oportunidades escolares no ensino fundamental brasileiro. **Texto Para Discussão**, [s.l.], p. 1-42, 6 ago. 2021.

³²² BECKER, K L. Uma análise da distribuição regional do FUNDEB em 2007 e 2017. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, [s.l.], n. 24, p. 19-27, 12 jul. 2021.

³²³ THOMAZINHO, G. Efeitos do Bolsa Família nas desigualdades educacionais enfrentadas por seus beneficiários. **Estudos em Avaliação Educacional**, [s.l.], v. 30, n. 73, p. 44, 31 maio 2019.

³²⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estatísticas de Gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil**. Indicadores sociais das mulheres no Brasil. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html?=&t=downloads>. Acesso em: 20 ago. 2021

de um estudo técnico, seja por um Ensino Superior, mas também porque pessoas hipossuficientes economicamente tendem a ter menor rendimento escolar. Assim, quanto maior o nível de ensino adquirido por um indivíduo, menor será sua vulnerabilidade a crises econômicas, sem contar a contribuição positiva para o desenvolvimento social e econômico da sociedade como um todo³²⁵.

Por essas razões, e observando a queda do orçamento do PBF de 2017 para 2018, percebe-se no último ano, uma mudança de perspectiva do governo que vai em sentido oposto do que é defendido por Sen, e inclusive pela OCDE. A teoria dos custos relativos, defendida por Sen, aborda que dentro da necessidade de cada país, os custos para a implementação de um dado direito social serão proporcionais à sua realidade econômica, e que, em grande medida, favorecem o desenvolvimento em todos os seus sentidos.

Já a OCDE, em seu relatório econômico sobre o Brasil de 2018, quando analisa especificamente a desigualdade e o progresso social, destaca que a desigualdade permanece em alta, e a continuação do país dentro das principais economias do mundo dependia de um crescimento mais inclusivo, com prioridade de transferências sociais para os pobres, em detrimento das transferências econômicas para o setor corporativo.

Logo, a redução do orçamento do PBF de 2017 para 2018 não foi para atender anseios de investidores internacionais, mas, no mínimo, por pura alocação ineficiente de recursos e opção por escolhas políticas mais fáceis e que, de cara, não ajudam em nada no desenvolvimento substancial do país.

Na verdade, depender dessas escolhas políticas é o que de fato tem contribuído positiva ou negativamente para o desenvolvimento do país, necessitando, por outro lado, que este se torne uma política de Estado, não de governo.

³²⁵ ROCHA, I. M. M. da. **Novo regime fiscal e educação: equilíbrio orçamentário à custa de um direito fundamental social?**. 2018. 72F. Monografia (Bacharel em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2018.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à educação, apesar de possuir previsão legal em todas as constituições brasileiras, apenas chegou à universalidade com a Constituição de 1988. Considerando a independência do Brasil em 1822, e todo o contexto histórico, político e ético-racial desenvolvido desde então, quebrar com o ciclo da pobreza e desigualdade, principalmente para os que se encontram nessa condição, não pode ser compromisso de governo. Precisa ser compromisso de Estado.

A abordagem das capacitações de Amartya Sen, inclusive, defende a teoria dos custos relativos, a ser aplicada aos países que ainda não chegaram à condição de desenvolvimento dos países ricos. Isto é, o custo para que o Estado invista em oportunidades sociais, como educação, é bem inferior ao custo de países ricos, sendo a educação essencial nesse processo de quebra do ciclo da desigualdade e pobreza.

Dessa forma, momentos de crise financeira e fiscal poderiam sim, justificar a diminuição dos investimentos em educação, se primeiro houvesse uma alocação eficiente dos recursos para a manutenção desses investimentos, e mesmo assim o Estado precisasse reduzir custos.

Outro fator que justificaria sua redução, ou não prioridade alocativa, seria se os programas e ações governamentais obtivessem resultados tão positivos em relação à diminuição da desigualdade, que não mais fosse necessário tamanho investimento. Nenhuma das duas hipóteses ocorreu, apesar do saldo do investimento em educação no período de 1999-2018 ter se mostrado positivo.

Desse modo, o objetivo geral da pesquisa era discutir a necessidade de um projeto social de desenvolvimento com base nas capacidades senianas voltadas à educação, e na sustentabilidade do gasto público, verificando a relação entre educação e desenvolvimento a partir do recorte normativo da Constituição de 1988, e os efeitos desses gastos públicos. Contudo, conforme justificado no capítulo 4, o recorte jurídico-temporal precisou ser reduzido de 1999 a 2018, tendo em vista não apenas a dimensão do recorte anteriormente pretendido, como os dados disponíveis para consulta nos sítios do governo federal.

Além disso, foi possível perceber que os atos normativos possuem influência direta no orçamento. Aqui, em especial, destaca-se a LDB e a LRF: a primeira porque disciplinou diversas questões sobre a educação, no sentido de imposição do gasto; e a segunda porque

impôs uma transparência ao gasto público, de forma que ele se tornou mais específico e minucioso com o passar dos exercícios financeiros.

Quanto ao objetivo específico de verificar a relação entre gasto público e o desenvolvimento no Brasil, abordando os aspectos conceituais, qualificadores, econômicos e políticos do gasto público, analisou-se que, de fato, não há no país um compilado de normas que versem sobre direito financeiro e orçamentário. Elas são leis esparsas que por si só, já não favorecem o interesse cidadão na participação e construção.

Além disso, os aspectos político e econômico do gasto público reforçam a necessidade de investimento em capital humano, ou seja, na educação. São as oportunidades sociais e econômicas dadas aos cidadãos que contribuem positivamente para a redução da desigualdade e da renda. Quando há a diminuição da desigualdade, em regra, se diminui a instabilidade e a insegurança, sendo esse o ambiente necessário para o crescimento econômico, e chegar, assim, ao desenvolvimento pleno.

Quanto à análise da promoção do desenvolvimento em situações de crise fiscal e escassez de recursos públicos, partiu-se da abordagem de Amartya Sen, buscando uma análise da relação entre desenvolvimento e política pública educacional. Feitas as justificações sobre a escolha da teoria seniana, principalmente em relação à Celso Furtado, desenvolveu-se a abordagem de Sen, que, para além das liberdades instrumentais já discutidas, em especial as oportunidades sociais e a segurança protetora, ele defende ainda a teoria dos custos relativos e a preocupação econômica do gasto do Estado. Sendo que esta não deve focar no gasto pelo gasto, e sim nas deturpações da política pública, seja por corrupção, custos administrativos, entre outros.

Em vista disso, o último objetivo específico se propunha a fazer uma pesquisa com recorte temporal dos dados disponíveis e da legislação desde 1988, para verificar a relação entre a norma jurídica de imposição do gasto público educacional, e quais os efeitos provocados na população.

Porém, conforme acima informado, não foi possível atender ao objetivo inicial do recorte pós-1988, tanto por razões de ordem procedimental, como por não possuir dados disponíveis para esse período. Na verdade, após a LDB, a educação começa a aparecer nos orçamentos, especialmente a partir de 1999, e vai adquirindo maior especificidade na execução orçamentária com o passar dos anos.

Dessa forma, ao analisar os dados, verificou-se um aumento significativo do investimento em educação com o passar dos anos, principalmente de 2006 em diante,

iniciando uma estabilização em 2017 e queda em 2018, já demonstrando os efeitos do NRF. Por outro lado, em que pese reconhecer o aumento expressivo do orçamento voltado às políticas educacionais, quando atrelados a estudos do IBGE, por exemplo, percebe-se que os recortes regionais, étnico-raciais e de renda, sentem esses investimentos de forma completamente diferente.

Dentro de cada recorte, teve sim um aumento, a que se atribui não apenas ao investimento em educação, mas às ações afirmativas e programa de transferência direta de renda, o Bolsa Família. Porém, esse aumento não foi significativo ao ponto de igualar a taxa de conclusão do Ensino Fundamental entre brancos e negros, ou de reduzir a diferença do PIB *per capita* entre as regiões Norte/Nordeste e Sul/Sudeste/Centro-oeste, por exemplo.

Analizou-se ainda o investimento em Ensino Superior no Brasil, em comparação com países da OCDE, por meio do estudo *Education at a Glance* 2018. De forma que, como os demais níveis de ensino são responsabilidade de Estados, Distrito Federal e Municípios, em regra, a União acaba priorizando o Ensino Superior. Assim, além de comportar o ensino, o investimento com o nível superior também comporta os investimentos em pesquisa científica, o que o coloca um pouco abaixo da média de investimento por aluno da OCDE, diferente do investimento por aluno dos níveis inferiores.

Não obstante, a consideração que se chega é de melhorar o acesso e a qualidade do ensino desses níveis abaixo do superior, e não de reduzir um em detrimento do outro, até pelo investimento em pesquisa contido no Ensino Superior.

Diz-se isso tanto pelo investimento em educação propriamente dito, como pelo PBF, incentivo que possui benefícios diretos de acesso à escola, com uma frequência de 96% no Ensino Fundamental, e de 69% no Ensino Médio. Isto é, se a frequência escolar diminui com o avançar dos níveis de ensino, mesmo com a criança e adolescente tendo o benefício do PBF, há outras questões de gestão e eficiência escolar, para além do aumento do investimento, que precisam ser trabalhadas para um melhor resultado.

O desenvolvimento de cada objetivo demonstrou que, o investimento em educação cresceu consideravelmente de 2006 a 2016-2017, que os números de frequência escolar e conclusão também aumentaram no decorrer desse período de investimento, mas que não alcançaram o nível capaz de quebrar as barreiras da desigualdade interseccionalizada, necessitando de investimentos alocativos que atendam também a esses vieses.

Contudo, a pesquisa enfrentou algumas dificuldades. A maior delas foi a coleta e organização dos dados, tendo em vista que os orçamentos possuem um núcleo de

discriminações comuns, mas em regra, cada orçamento possuía detalhes que diferenciavam dos demais.

Outra dificuldade sentida foi com relação aos estudos para referenciar a pesquisa, tendo em vista que a maioria se concentra na área econômica ou da pedagogia, e relacionam educação e desenvolvimento, orçamento e desenvolvimento, orçamento e educação, mas não os três juntos e coordenados.

Diante disso, verificou-se que, ainda há questões a serem mais bem trabalhadas no governo brasileiro. A questão do Ensino Médio, acesso, conclusão e preparação para o mercado de trabalho, por exemplo, que foi uma perspectiva ausente na discussão, por dificuldade em encontrar bibliografia que dialogasse, mas que é necessária. Pois, entende-se que, o nível médio de ensino deveria ser o responsável pelo adolescente adquirir a competência de decidir por um curso de nível superior ou técnico, cursos que darão efetivamente as habilidades para atuar no mercado de trabalho.

Mais ainda, se crises financeiras e fiscais pressupõem a redução do gasto, esta deve ser feita conforme uma alocação eficiente de recursos. O ideal é que sejam priorizados os custos relativos dos investimentos, e o que Sen chama de oportunidades sociais e segurança protetora, liberdades instrumentais indispensáveis para alcançar o crescimento econômico e o desenvolvimento em sua plenitude, não necessariamente nessa ordem.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, M. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ARAUJO, M. M.; BRITO, A. D. da S; SEGUNDO, I. M. dos S. O direito à educação no Brasil. **Revista Educação em Questão**, [s.l.], v. 54, n. 42, p. 295, dez. 2016.

BARBOSA FILHO, F. de H.; PESSÔA, S. de A. Educação e Crescimento: o que a evidência empírica e teórica mostra?. **Economia**, Brasília, v. 11, n. 2, p. 265-303, ago. 2010.

BECKER, K. L. Uma análise da distribuição regional do FUNDEB em 2007 e 2017. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, [s.l.], n. 24, p. 19-27, jul. 2021.

BELLO, E.; BERCOVICI, G.; LIMA, M. M. B. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? **Revista Direito e Práxis**, [s.l.], v. 10, n. 3, p. 1769-1811, set. 2019.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ecológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 07 mar. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 17 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm. Acesso em: 08 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm. Acesso em: 08 jun. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **LRF**. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 19 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 19 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L10.836compilado.htm. Acesso em: 17 de ago. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm. Acesso em: 19 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundeb.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/fundeb-sp-1090794249>. Acesso em: 04 ago. 2021.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 338, de 26 de abril de 2006.** Brasília, Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/arquivos-receitas-publicas/Ptr_Intermin_338_de_260406.pdf. Acesso em: 19 ago. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 81, de 02 de março de 2000.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: novembro/dezembro de 1999. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/1999/12?ano_selecionado=1999. Acesso em: 04 jul. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 34, de 30 de janeiro de 2001.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: novembro/dezembro de 2000. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2000/12?ano_selecionado=2000. Acesso em: 04 jul. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 54, de 29 de janeiro de 2002.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: novembro/dezembro de 2001. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2001/12?ano_selecionado=2001. Acesso em: 04 jul. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 21, de 29 de janeiro de 2003.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: dezembro de 2002. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2002/12?ano_selecionado=2002. Acesso em: 04 jul. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 60, de 29 de janeiro de 2004.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: dezembro de 2003. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2003/12?ano_selecionado=2003. Acesso em: 04 jul. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 57, de 26 de janeiro de 2005.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: dezembro de 2004. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2004/12?ano_selecionado=2004. Acesso em: 04 jul. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 165, de 27 de janeiro de 2006.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: dezembro de 2005. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2005/12?ano_selecionado=2005. Acesso em: 04 jul. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 44, de 29 de janeiro de 2007.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: dezembro de 2006. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2006/12?ano_selecionado=2006. Acesso em: 04 jul. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 43, de 29 de janeiro de 2008.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: dezembro de 2007. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2007/12?ano_selecionado=2007. Acesso em: 04 jul. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 67, de 29 de janeiro de 2009.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: dezembro de 2008. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2008/12?ano_selecionado=2008. Acesso em: 04 jul. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 75, de 28 de janeiro de 2010.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: dezembro de 2009. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2009/12?ano_selecionado=2009. Acesso em: 04 jul. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 68, de 27 de janeiro de 2011.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: dezembro de 2010. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2010/12?ano_selecionado=2010. Acesso em: 04 jul. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 51, de 27 de janeiro de 2012.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: dezembro de 2011. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2011/12?ano_selecionado=2011. Acesso em: 04 jul. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 43, de 29 de janeiro de 2013.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: dezembro de 2012. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2012/12?ano_selecionado=2012. Acesso em: 04 jul. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 49, de 29 de janeiro de 2014.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: dezembro de 2013. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2013/12?ano_selecionado=2013. Acesso em: 04 jul. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 56, de 29 de janeiro de 2014.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: dezembro de 2014. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2014/12?ano_selecionado=2014. Acesso em: 04 jul. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 57, de 28 de janeiro de 2016.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: dezembro de 2015. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2015/12?ano_selecionado=2015. Acesso em: 04 jul. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 61, de 27 de janeiro de 2017.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: dezembro de 2016. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2016/12?ano_selecionado=2016. Acesso em: 04 jul. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 69, de 29 de janeiro de 2018.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: dezembro de 2017. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2017/12?ano_selecionado=2017. Acesso em: 04 jul. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 60, de 29 de janeiro de 2019.** Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal: dezembro de 2018. Brasília, Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2018/12?ano_selecionado=2018. Acesso em: 04 jul. 2021.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 338, de 26 de abril de 2006.** Brasília, Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/arquivos-receitas-publicas/Ptr_Intermin_338_de_260406.pdf. Acesso em: 19 ago. 2021.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (org.). **Orçamentos Anuais.** 1990-2015. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais>. Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. Observatório da Equidade. **Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional:** Relatório de Observação nº 1. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3273/2/livro_tributacaoequidbrasil.pdf. Acesso em: 22 jun. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Legislação Orçamentária.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/legislacao-orcamentaria>. Acesso em: 22 jun. 2020.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Estimativa da Carga Tributária Bruta no Brasil - 2019:** estimativa da carga tributária bruta em 2019 por espécie tributária e esfera de governo. S.l.: Tesouro Nacional, 2020. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/carga-tributaria-do-governo-geral/2019/114?ano_selecionado=2019. Acesso em: 08 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (seprog). **Manual de auditoria operacional.** 3. ed. Brasília: TCU, 2010.

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (org.). **Programa Bolsa Família:** uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content%20&view=article%20&id=20408. Acesso em: 20 ago. 2021.

CÂNDIDO JÚNIOR, J. O. Os gastos públicos no Brasil são produtivos? **Planejamento e Políticas Públicas:** PPP, [s.l.], v. 1, n. 23, p.233-260, jun. 2001.

CASTILHO, M. L. **Educação e crescimento econômico no Brasil**. 2003. 132F. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2003.

CASTRO, J. A. de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, [s.l.], v. 21, n., p. 1011-1042, dez. 2012.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **El desafío social en tiempos del COVID-19**. 2. ed. S.l: Cepal, 2020. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45445-dimensionar-efectos-covid-19-pensar-la-reactivacion>. Acesso em: 15 maio 2020.

CHITOLINA, L.; FOGUEL, M. N.; MENEZES-FILHO, N. A. The impact of the expansion of the bolsa família program on the time allocation of youths and their parents. **Revista Brasileira de Economia**, [s.l.], v. 70, n. 2, p. 183-202, jul. 2016.

CONSANI, C. F. Justiça como equidade ou justiça focada em realizações? As concepções de justiça de John Rawls e de Amartya Sen. **Saberes**, Natal, v. 1, n. 13, p. 76-96, mar. 2016.

CRAHAY, M. **Poderá a escola ser justa e eficaz?** Da igualdade das oportunidades à igualdade dos conhecimentos. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

DAMASCENO, L. R. da S.; CORREIA, T. R. C. **Pobreza, desigualdade e assistência social: um estudo dos programas de transferência de renda do México, Brasil, Colômbia e Chile**. 2017. 137F. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

DRÈZE, J.; SEN, A. **Glória incerta: a Índia e suas contradições**. Trad. Ricardo Doninelli Mendes e Laila Coutinho. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

DUARTE, G. B.; SILVEIRA NETO, R. da M.. Avaliando o impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: o caso da agricultura familiar no nordeste do Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 48, n. 3, jul./set. 2010.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s.l.], n. 24, p.85-116, set. 1991.

ESTADÃO CONTEÚDO. **Sem recursos para 2020, governo vai recorrer a emendas parlamentares: valor previsto para emendas crescerá dos atuais R\$ 10,7 bilhões para R\$ 16,2 bilhões, segundo o orçamento de 2020**. 2020. Disponível em: <https://exame.com/economia/sem-recursos-governo-vai-recorrer-a-emendas-parlamentares/>. Acesso em: 08 jun. 2020.

FAHEL, M. *et al.* O impacto do Bolsa Família na inclusão educacional. **Ser Social**, [s.l.], v. 14, n. 30, p. 98-126, set. 2012.

FERRARO, A. R. Liberalismos e educação: ou por que o Brasil não podia ir além de Mandeville. **Revista Brasileira de Educação**, [s.l.], v. 14, n. 41, p. 308-325, abr. 2009.

FOLHAPRESS. O Tempo. **Ministro do STF libera regra mais flexível para gastos na pandemia: Alexandre de Moraes autorizou a flexibilização para combate ao coronavírus e**

para a proteção da população afetada pela crise. 2020. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/coronavirus/ministro-do-stf-libera-regra-mais-flexivel-para-gastos-na-pandemia-1.2318147#>. Acesso em: 18 ago. 2021.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fondo de Cultura, 1961.

FURTADO, C. Metamorfoses do Capitalismo. **Boletim de Ciências Económicas**, Coimbra, v. 46, n. 8, p. 9-16, 2003.

GIACOMELLI, G. S. A teoria tradicional do bem-estar: da origem às críticas. **Rde - Revista de Desenvolvimento Econômico**, [s.l.], v. 1, n. 39, p. 6-27, abr. 2017.

GIAMBIAGI, F; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Editor Campus. 2008.

GLEWWE, P.; KASSOUF, A. L. O impacto do Programa Bolsa Família no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e aprovação. In: SEMINÁRIO ITAÚ INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO ECONÔMICA DE PROJETOS SOCIAIS, São Paulo, 2010. **Palestra** [...]. São Paulo, 2010.

GOMES, E. C. da S. **Direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015.

GUIDINI, F. Políticas públicas e políticas educacionais: discussões a partir da formação de professores para a educação básica. In: XI CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2013, Curitiba. **Anais** [...]. Curitiba: PUCPR, 2013. p. 2149-2166.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estatísticas de Gênero: indicadores sociais das mulheres no brasil**. Indicadores sociais das mulheres no Brasil. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html?=&t=downloads>. Acesso em: 20 ago. 2021

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Nota técnica – análise da PEC 55**. Brasília, 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7342/2/cc33_nt_pec_55.pdf. Acesso em: 19 ago. 2021.

MARIANO, C. M. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, [s.l.], v. 4, n. 1, p. 259, fev. 2017.

MATIJASCIC, M.; ROLON, C. E. K. TD 2679 - Objetivos de desenvolvimento sustentável e desafios decorrentes das oportunidades escolares no ensino fundamental brasileiro. **Texto Para Discussão**, [s.l.], p. 1-42, ago. 2021.

MARTINS, Â. M. A Pesquisa na Área de Política e Gestão da Educação Básica: aspectos teóricos e metodológicos. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 379-393, jun. 2011.

MATOS, R. S. **Gasto público e desenvolvimento: uma análise do gasto público municipal maranhense na função educação para os anos de 2007 e 2015**. 2017. 136F. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

MÉLO, L. G. de G.; CAMPOS, G. C. N. A tributação sobre o patrimônio e a renda: mais um caso de injustiça fiscal. **Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia: Direito Tributário**, Salvador, v. 26, n. 28, p. 329-347, 2016.

MUSGRAVE, R. **A Fiscal Systems**. New Haven: Yale University Press, 1969.

NASCIMENTO, P. A. M. M.; VERHINE, R. E. Considerações sobre o investimento público em educação superior no Brasil. **Radar**, S.L., n. 49, p. 7-12, fev. 2017.

NIERDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F W. **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

OLIVEIRA, A. C. A. Lélia Gonzalez e o pensamento interseccional: uma reflexão sobre o mito da democracia racial no brasil. **Interterritórios**, [s.l.], v. 6, n. 10, p. 89, abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **Education at a glance 2019: OECD Indicators**. S.l: OCDE, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/19991487>. Acesso em: 25 maio 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **Education at a glance 2018: OECD Indicators**. S.l: OCDE, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/19991487>. Acesso em: 25 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. Relatórios Econômicos OCDE: Brasil. **Resumo Executivo**, 2018. Brasília, 2018.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE – OMS. **Naming the coronavirus disease (COVID-19) and the virus that causes it**. Disponível em: [https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-\(covid-2019\)-and-the-virus-that-causes-it](https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-(covid-2019)-and-the-virus-that-causes-it). Acesso em: 20 jun. 2020.

PELLEGRINA, H. S. **Impactos de curto prazo do Programa Bolsa Família sobre o abandono e o desempenho escolar do alunado paulista**. 2011. 101F. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

PINHO, D. B. Aspectos da Evolução da Ciência Econômica: da economia da informação às raízes do pensamento econômico. In: PINHO, D. B.; VASCONCELLOS, M. A. S. de (Org.). **Manual de Economia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. Cap. 32. p. 25-59.

PIRES, V. Gestão orçamentária e qualidade do gasto público. In: BIZELLI, J. L.; FERREIRA, D. A. de O. (Org.). **Governança pública e novos arranjos de gestão**. 1ed. Piracicaba: Jacintha Editores, 2009, p. 55-78.

RANIERI, N. B. S. Educação obrigatória e gratuita no Brasil: um longo caminho, avanços e perspectivas. In: RANIERI, N. B. S.; ALVARENGA, A. L. (Org.). **Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar**. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018, p. 15-48.

REZENDE, F. **Finanças Públicas**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIBEIRO, R.; CACCIAMALI, M. C. Impactos do Programa Bolsa Família sobre os indicadores educacionais. **Economia**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 415-446, maio/ago. 2012.

ROCHA, I. M. M. da. **Novo regime fiscal e educação: equilíbrio orçamentário à custa de um direito fundamental social?**. 2018. 72F. Monografia (Bacharel em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2018.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): instrumento de dinamismo econômico, combate à pobreza e promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em tempos de Covid-19**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 17).

SEN, A. **A Ideia de justiça**. Trad. de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

SEN, A.; KLIKSBURG, B. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. Trad. Bernardo Ajzenberg e Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, A. **Bienestar, justicia y mercado**. Barcelona: Paidós Iberica, 1998.

SEN, A. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2017.

SILVA, F. F.; MARQUES JÚNIOR, W. P. **Evolução da teoria do desenvolvimento como direito humano na perspectiva jurídico-econômica**. 2012. 57F. Monografia (Bacharel em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

SILVA, J. A. da. **Gestão dos gastos públicos: impacto dos custos invisíveis para as despesas orçamentárias da UnB**. 2015. 73F. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

SILVA, S. S. da; TRICHES, D. Uma Nota Sobre Efeitos de Gastos Públicos Federais Sobre o Crescimento da Economia Brasileira. **RBE**, Rio de Janeiro, v. 68, n. 4, p. 547-559, out. 2014.

SINDICATO DOS PROFESSORES DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DE SANTA CATARINA. **Efeitos do desbloqueio tardio de verbas para as universidades**. 2019. Disponível em: <https://www.apufsc.org.br/2019/10/23/efeitos-do-desbloqueio-tardio-de-verbas-para-as-universidades/>. Acesso em: 08 jun. 2020.

THOMAZINHO, G. Efeitos do Bolsa Família nas desigualdades educacionais enfrentadas por seus beneficiários. **Estudos em Avaliação Educacional**, [s.l.], v. 30, n. 73, p. 44, maio 2019.

TITMUS, R. Essays on “The Welfare State”, London: Allen and Unwin, 1958 *apud* ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s. l.], n. 24, p.85-116, set. 1991.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **WHO announced a name for the new coronavirus disease: COVID-19**. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen>. Acesso em: 15 maio 2020.

ZAMBAM, N. J. John Rowl e a educação para a democracia. **Argumentos: Revista de Filosofia**, Fortaleza, ano 10, n. 19, p. 129-138, jan.-jun. 2018.

ANEXOS

ANEXO B – TABELA RECURSOS DE TODAS AS FONTES – PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

ORÇAMENTO DA UNIÃO - RECURSOS DE TODAS AS FONTES - PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA															
PROGRAMA/ANO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Transf. Renda e Condiionalidades	4.558.953.081	5.611.710.000	8.558.303.950	8.837.407.345	10.885.357.347	11.952.679.166	13.681.025.000	13.992.165.000	19.264.248.433	22.076.153.581	25.294.890.000	27.691.890.000	28.789.145.100	29.775.546.008	26.504.517.226
1335.0060 - Transf. Renda Direta Famílias	4.334.729.130	5.437.800.000	8.328.500.000	8.605.200.000	10.368.462.345	11.434.280.000	13.110.000.000	13.400.140.000	18.669.640.000	21.434.660.000	24.650.890.000	27.115.890.000	28.216.590.000	29.272.690.000	26.000.000.000
em Cond.Pobreza e Extrema Pobreza	224.223.951	173.910.000	229.803.950	232.207.345	516.895.002	518.349.166	571.025.000	592.025.000	594.608.433	641.493.581	644.000.000	576.000.000	572.555.100	502.856.008	504.517.226