

# ORÇAMENTO PÚBLICO APLICADO NA EDUCAÇÃO EM PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL

## 1 INTRODUÇÃO

A formação do indivíduo faz parte do processo histórico de construção da cultura, uma vez que, o modo como o ser constrói-se à medida que fruem os processos sociais de decisões coletivas e conscientes, perpassa o processo histórico de formação por uma apropriação cultural dentro da concretização do seu pertencimento na atividade social (Duarte, 2004). É fundamental na sociedade, para o exercício das funções fundamentais da esfera pública como a escolha, a legitimidade e o controle social, que o Estado entenda a importância da participação dos atores, sobretudo dos cidadãos, como fonte de legitimação, de forma que, essa atuação reflexiva seja garantida pelos:

Direitos e as liberdades básicas de falar, refletir, se comunicar, se expressar; garantir os meios de participação do poder por partidos, órgãos de classe, mídia, e outros; garantir os meios para a manutenção do coletivo, considerando uma dignidade mínima para os seres humanos nas relações sociais e em termos do trabalho, da saúde, da qualidade de vida (Socher, 2008, p. 56).

Ao longo da história o Estado assumiu formas diversas a fim de solucionar questões voltadas ao indivíduo e à sociedade, principalmente, a falta de isonomia nos âmbitos sociais, econômicos e culturais. Ao ponderar a atividade do Estado, é equivocado colocar o objetivo da produção pública, abarcando os programas orçamentais, como meio para a satisfação das necessidades dos cidadãos, pois ela é mediada pela tomada de decisões coletivas, através da democracia representativa, uma vez que, no setor público, a eficiência na produção concretiza-se por meio dos objetivos e metas coletivos, e não por meio de preços de mercado de compra e venda (Mulas, 2015).

Dentre os objetivos da produção pública, além de outros aspectos, a condição e o nível educacional de um país, revelam o grau de desenvolvimento social e cultural, bem como sua perspectiva de produção econômica (Helene, 2014), e o reconhecimento da educação como ferramenta para o crescimento, fomentou o surgimento de organizações intergovernamentais voltadas à compreensão das condições socioeconômicas mundiais, a fim de conceber soluções e estratégias visando o progresso da humanidade.

Entre as principais organizações com objetivos voltados à área da educação têm-se a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE), que atuam, inclusive, conjuntamente em programas voltados à coleta de dados educacionais internacionais, como o *WEI Regular* e o *Task Force on Education Statistics*, os quais contribuem na elaboração de estatísticas para o entendimento da situação da educação mundial.

No ano de 2000 ocorreram dois eventos importantes voltados ao sentido prático da questão. A ONU, com o apoio de diversas nações, estabeleceu metas para o milênio, denominados “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” (ODM), com o propósito de unir esforços para a erradicação da pobreza e miséria, promover educação básica de qualidade e saúde para todos, garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente e estabelecer parcerias para o desenvolvimento (<http://www.odmbrasil.gov.br>, recuperado em 07 de outubro, 2020). E a OCDE criou o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), com o objetivo de comparar o desempenho em três domínios – leitura, matemática e ciências – de estudantes na faixa etária dos 15 anos, vinculando os contextos de aprendizagem dentro e fora da escola, de países membros da Organização e outras nações parceiras, a fim de subsidiar a formulação de políticas e programas educacionais (INEP, 2019).

Dando continuidade aos objetivos do milênio, em 2015 aconteceu a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, encontro que reuniu líderes mundiais no intuito de acompanhar os ODM e atualizar a agenda do futuro do desenvolvimento sustentável. Nessa conferência, propósitos internacionais concretizaram-se no documento intitulado “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, cujo conteúdo delinea objetivos e metas mundiais nas dimensões sociais, ambientais, econômicas e institucionais. Com a publicação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), reforçou-se a importância em se discutir sobre a educação, onde a ODS 4, voltada a esse tema, apresenta grandes desafios relacionados aos países em desenvolvimento para garantir uma educação de qualidade inclusiva e equitativa.

Perante o exposto, o estudo tem como objetivo analisar e compreender o resultado da avaliação do PISA 2018 nos seis países da América do Sul e compará-los aos dados governamentais orçamentários destinados à educação do mesmo período. O estudo delimita-se em analisar somente os países sul americanos que participaram do programa em 2018.

O estudo justifica-se devido ineficiência na alocação de recursos públicos, por meio do sistema orçamentário, e o respectivo reflexo desta alocação na educação (Dias, Mariano & Cunha, 2017; Lino, 2019; Padula, 2019). Espera-se contribuir para melhor compreensão sobre a alocação de recursos para educação e identificação de possíveis desigualdades entre os países analisados, visto que são classificados como países em desenvolvimento como também estão na mesma região geográfica.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Gestão Orçamentária**

Dentro das sociedades organizadas é papel do Estado atuar como regulador de seu funcionamento, através do recolhimento de recursos financeiros oriundos dos cidadãos e empresas e sua aplicação em políticas públicas adequadas à população, com vistas a garantir o bem-estar comum. Desde a organização dos primeiros homens é possível verificar a intervenção do Estado nas atividades humanas, exercendo atividade financeira mediante a procura de meios para atender as necessidades públicas impermanentes de acordo com a época, o estágio de desenvolvimento da sociedade e especialmente a vontade do governante no poder (Crepaldi Crepaldi, 2013).

O homem, em sua totalidade, reflete-se “no estudo da realidade social e política em todas as suas expressões, inclusive as morais, econômicas e religiosas” (Reale, 1952, p. 85), buscando, na coletividade, um recurso que atendesse suas necessidades, constituindo o Estado, como instituição garantidora da ordem social, cuja origem emaranha-se ao surgimento do orçamento público, visto seu papel no funcionamento do aparelho estatal.

A questão de ordem financeira do poder público foi a primeira área a ser atingida na passagem do Estado Absoluto para o Estado de Direito, [e] a concepção de que os gastos dos governantes devem ser previamente autorizados vem desde o longínquo ano de 1217, com a edição da Magna Carta Libertatum do Reino Unido (Pires & Motta, 2006, p. 16).

O Estado de Direito é “instituído pela vontade de todos os seus integrantes, através de um pacto social, submetido a um ordenamento jurídico, com a finalidade de promover o bem de todos” (Abraham, “Curso de Direito Financeiro Brasileiro”, 2017), e organiza-se com o propósito de arrecadar, gerir e aplicar os recursos financeiros baseando-se em um instrumento, o orçamento público, peça fundamental para a concretização dos direitos fundamentais.

O orçamento público é percebido como poderoso instrumento capaz de alcançar três grandes objetivos: controle político da arrecadação e dos gastos públicos, intervenção

econômica e administração ou gestão pública (Machado, 2002). Nesse sentido, a gestão dos meios “envolve a combinação de um conjunto normativo adequado, uma regulação eficiente, uma política de fomento bem estruturada e ações concretas do Poder Público . . . para o atingimento dos fins considerados valiosos pela Constituição e pela sociedade” (Barcellos, 2008, p. 112).

O Poder Público está submetido à Constituição, como consequência direta da formação do Estado de Direito, assim como a proteção dos direitos fundamentais. O legislador atende aos princípios constitucionais, enquanto as atividades jurisdicional e da Administração Pública a efetiva aplicação dos direitos fundamentais em caráter geral, através de ações denominadas políticas públicas.

A efetivação das políticas públicas envolve gastos de recursos financeiros públicos, os quais são limitados, cabendo aos administradores priorizar e escolher em que e como o dinheiro será investido. A Constituição em geral não especifica quais políticas públicas devem ser implementadas, cabendo aos agentes públicos e à sociedade como um todo a compreensão do texto constitucional (Barcellos, 2008).

Todos os direitos fundamentais são direitos públicos subjetivos, opostos ao Estado, que objetivam os indivíduos. Os direitos fundamentais individuais não são cumpridos de forma direta pelo Estado, como os direitos à vida, liberdade, integridade física e propriedade, enquanto os direitos fundamentais sociais, requerem, em um primeiro momento e diretamente, a ação estatal para sua implementação, tais como saúde, educação, moradia, transporte e benefícios pecuniários. Dessa forma distingue-se aqueles que são demandas do Estado imediata e diretamente relacionadas à gestão do orçamento público (Toledo et al, 2020).

## **2.2 Gestão orçamentária brasileira**

No Brasil, o sistema orçamentário baseia-se na Constituição Federal de 1988, através de três leis ordinárias: Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que regulam a atuação orçamentária nos âmbitos municipal, estadual e federal.

O PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Já a LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. Assim, a LDO ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte torna-se o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio-prazo do governo, e a LOA, que é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere (Gontijo, “Instrumentos de Planejamento e Orçamento”, 2004).

A aplicação da receita pública fixada pela LOA baseia-se na orientação do orçamento anual da LDO, diante das metas e objetivos estabelecidos no PPA, seguindo leis e normas para que se possa garantir a não destinação ilegal dos recursos públicos, de forma que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ou Lei Complementar nº 101, seja a maior responsável para devida garantia do cumprimento referente ao sistema orçamentário brasileiro.

Elaborada no ano de 2000, a LRF foi aprovada pelo Congresso Nacional, no intuito de ser um código de conduta com abrangência municipal, estadual e federal para os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) com objetivo de aperfeiçoar a gestão financeira do Brasil de maneira transparente para assegurar que os recursos públicos não se desviem. De forma que, a LRF trata a transparência da gestão pública financeira, dispõe-se:

I – Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – Adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Lei n. 101, 2000).

Presume-se, dessa forma, que a transparência seja alcançada através da participação pública na execução do orçamento, originando-se assim a liberdade democrática, porém, entende-se que é indispensável para o funcionamento regular da democracia o mínimo de fruição dos direitos fundamentais que, quando ausente, impede que o indivíduo exerça seu direito de liberdade e igualdade, encontrando-se impossibilitado de participar conscientemente do processo político democrático e do diálogo no espaço público (Barcellos, 2008).

Em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, como o Brasil, essa constatação ganha força quando grande parte da população, que se espera que participe do processo democrático, vive em extrema pobreza, dado que “em condições de pobreza extrema ou miserabilidade, e na ausência de níveis básicos de educação e informação, a autonomia do indivíduo para avaliar, refletir e participar conscientemente do processo democrático está amplamente prejudicada” (Barcellos, 2008, p. 120). Dados empíricos comprovam que sociedades com laços interpessoais frágeis, altamente desiguais e excessivamente hierarquizadas enfrentam sérias restrições na construção de uma interação sinérgica entre Estado e sociedade (Fortis, 2009).

O orçamento e sua gestão são o reflexo político de uma sociedade, onde o Poder Executivo baseia-se para implementar programas ou viabilizar projetos macroeconômicos, refletindo os interesses de classes através de negociações, sendo, o orçamento, a expressão das suas reivindicações (Salvador, 2010).

### **2.3 Gestão orçamentária na América do Sul**

Conforme supracitado, o orçamento público é um dos processos mais importantes na gestão dos Estados Modernos, e nos últimos 50 anos, sofreu diversas transformações para adaptar-se às necessidades de cada país, influenciados por sua própria realidade, tornando-se um processo heterogêneo de difícil generalização. Na América do Sul é possível verificar fatores-chaves que incidem sobre o tratamento da gestão orçamentária, como a instituição dos orçamentos a depender do regime político e conseqüentemente dos atores envolvidos no processo.

Pode-se dizer que duas questões centrais definem o orçamento na América do Sul: as regras de procedimento durante a elaboração no Executivo e de votação no Legislativo e o grau de transparência de todo o processo; e a diferença entre essas questões está associada a dois tipos de instituições: as hierárquicas e as colegiadas. As hierárquicas conferem a um indivíduo, geralmente o Ministro da Fazenda, a prerrogativa de decidir sobre o total de gastos dos ministros durante a elaboração do orçamento antes do envio ao Congresso, e conferem um menor poder ao Legislativo de emendar a proposta realizada pelo Executivo (Sanchez, 2002). A situação inversa corresponde aos regimes colegiados, onde muitas decisões-chaves do orçamento são adotadas coletivamente, seja por representantes do gabinete e/ou da legislatura, cuja prática na América Latina é escassa (Marcel, Guzmán & Sanginés, 2014).

Estados fortemente centralizados tendem a produzir normas altamente hierarquizadas, conduzindo a um processo orçamentário com limitada flexibilidade, no sentido de que o poder

regulatório se encontra monopolizado, com pouca participação de atores não estatais (Salinas, 2019). A história sul-americana marca-se pelo peso do presidencialismo, de episódios de autoritarismo, centralismo e corrupção, cujo processo orçamentário não escapou de sua influência, resultando em um congresso mais fragilizado, com pouco conhecimento técnico e menos recursos, tendo sua relevância no processo orçamentário afetada, enquanto a desconfiança política gera um comportamento antipartidário, cuja consequência é o mau funcionamento das instituições e, portanto, improbabilidade dos políticos de entregar os serviços prometidos (Power & Jamison, 2005).

O estudo realizado pela divisão de inteligência em pesquisa e análise do jornal *The Economist, Intelligence Unit* (2018), evidencia os regimes em vigor nos países da América do Sul. Os Regimes Democráticos possuem eleições livres, enquanto os Regimes Híbridos dispõem de eleições, porém apresentam irregularidades significativas e a oposição é frequentemente pressionada pelo governo, e os Regimes Autoritários são aqueles onde não há o pluralismo político e notam-se violações contra as liberdades civis (Ruic, 2018).

Tabela 1

**Regimes governamentais na América do Sul**

País	Regime	Governo
Argentina	Democrático	Presidencialismo
Bolívia	Híbrido	Presidencialismo
Brasil	Democrático	Presidencialismo
Chile	Democrático	Presidencialismo
Colômbia	Democrático	Presidencialismo
Equador	Democrático	Presidencialismo
Guiana	Democrático	Presidencialismo
Paraguai	Democrático	Presidencialismo
Peru	Democrático	Presidencialismo
Suriname	Democrático	Presidencialismo
Uruguai	Democrático	Presidencialismo
Venezuela	Autoritário	Presidencialismo

Fonte: Adaptado de *The Economist Intelligence Unit* (2018).

Conforme apresentado na Tabela 1, atualmente, os países sul-americanos são presidencialistas, onde a chefia do governo é prerrogativa do presidente da República, porém, dentro do presidencialismo, ainda existem governos unipartidários, que não possuem oposição, e os semipresidencialistas, que possuem o poder compartilhado com o primeiro ministro e um gabinete.

Em 2003 a OCDE, com financiamento do Banco Mundial, convidou 60 países a participarem de um questionário acerca das práticas e procedimentos orçamentários, com a finalidade de obter uma base de dados como um recurso para funcionários de governos, pesquisadores acadêmicos e organizações internacionais. Em 2006, a organização revisou e atualizou a pesquisa selecionando países da América Latina e o Caribe, e os resultados foram divulgados com a participação de 13 dos 17 países latino-americanos convidados: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, México, Peru, Paraguai, Uruguai e Venezuela (Curristine & Bas, 2007).

As Leis Orgânicas referem-se às normas que respeitam a Constituição Federal, e o marco legal refere-se ao estabelecimento não somente pela lei orgânica, mas também pela Constituição. Conforme apresentado na Tabela 2, com exceção da Bolívia e Uruguai, todos os países da América do Sul participantes do estudo possuem uma lei orgânica orçamentária:

Tabela 2

**Lei Orgânica Orçamentária em países da América do Sul**

País	Marco Legal	Lei Orgânica Orçamentária
Argentina	1992	Lei 24.156 de Administração Financeira e dos Sistemas de Controle do Setor Público Nacional
Bolívia	-	Não existe Lei Orgânica Orçamentária
Brasil	2005	Lei 11.178, de 20 de setembro de 2005 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2006)
Chile	1975	Lei Orgânica de Administração Financeira do Estado, Decreto Lei N° 1263, de 1975
Colômbia	1994	Lei 38 (1989), Lei 179 (1994), Lei 225 de 1995 no Decreto 111 (1996), Lei 819 (2003) e Lei 617 (2000)
Equador	1992	Lei de Orçamentos do Setor Público
Paraguai	1999	Lei 1.535 de Administración Financiera del Estado
Peru	2004	Lei 28411 Lei Geral do Sistema Nacional de Orçamento
Uruguai	-	Não existe Lei Orgânica Orçamentária
Venezuela	2000	Lei Orgânica de Administração Financeira do Sector Público (LOAFPS), reformada in 31/05/2005

Fonte: Adaptado de “Resultados de La Encuesta de la OCDE 2006: ‘Procedimientos e Prácticas Presupuestarias en los países de latinoamérica’”, Curristine e Bas (2007).

Conforme citado, os países da América do Sul possuem sistemas de governo presidencialistas, onde o Executivo tem um papel importante no processo de formulação de políticas públicas, porém, apesar da existência de mecanismos através dos quais o Legislativo desempenha um papel no processo orçamental, na maioria dos países o poder tende a estar concentrado nas mãos do executivo. Em pesquisa realizada pela OCDE verifica-se que nos sistemas presidencialistas, em que o poder executivo tem um papel importante no processo orçamentário, o poder real do legislativo tende a ser mais fraco do que seu poder legal:

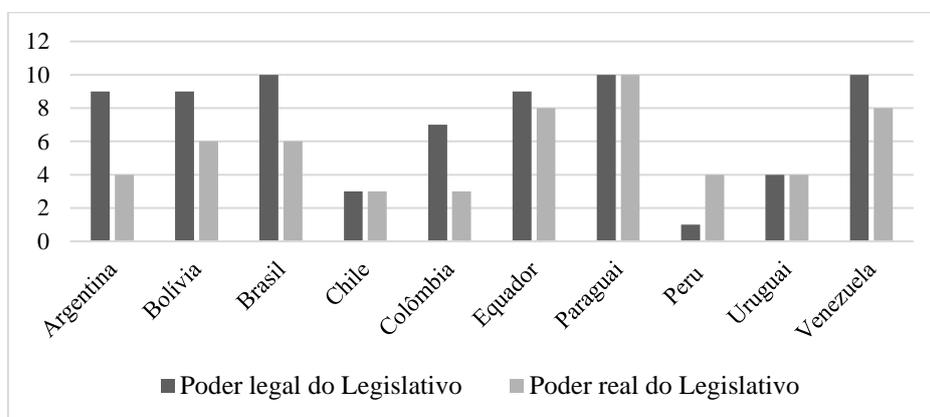


Figura 1

**Poder Legal vs. Real do Legislativo para modificar o orçamento**

Nota: Elaborado pelos autores, adaptado de “Resultados de La Encuesta de la OCDE 2006: ‘Procedimientos e Prácticas Presupuestarias en los países de latinoamérica’”, Curristine e Bas (2007).

Somente no Peru o poder real é percebido como superior ao poder legal, enquanto no Chile, Paraguai e Uruguai a percepção do poder real é igual ao poder legal, e na Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador e Venezuela o poder real é percebido como inferior ao legal.

Estudos acerca do tema mostram que a hierarquização do processo orçamentário restringe as ações do Legislativo, resultando em maior influência sobre o desempenho fiscal do país, com tendência de menos gastos, déficits e dívidas públicas, demonstrando a relação entre processos orçamentários transparentes, elaborados e a centralização do poder e resultados fiscais favoráveis, porém, sem deixar de destacar que, os governos centralizados tendem a ser

menos democráticos, com desfavorecimento às minorias (Alesina & Perotti, 1996; Alesina, 1999).

## 2.4 Educação

A educação envolve muito mais do que o ambiente escolar, mas quando se trata de políticas públicas educacionais a referência é a educação escolar, delimitada por um sistema fruto dessas políticas. Portanto, diz respeito às decisões do governo incidentes no ambiente escolar enquanto ambiente de ensino-aprendizagem, cujos gastos destinam-se a questões como: construção de prédios, formação e carreira dos docentes, gestão escolar, etc. (Oliveira, 2010).

A sustentabilidade das finanças públicas relacionada ao desenvolvimento econômico, expressa a eficiência das despesas públicas a partir dos resultados obtidos com os recursos disponíveis (Almeida, Vasconcelos, Miranda & Feitosa, 2017) avaliados por indicadores educacionais.

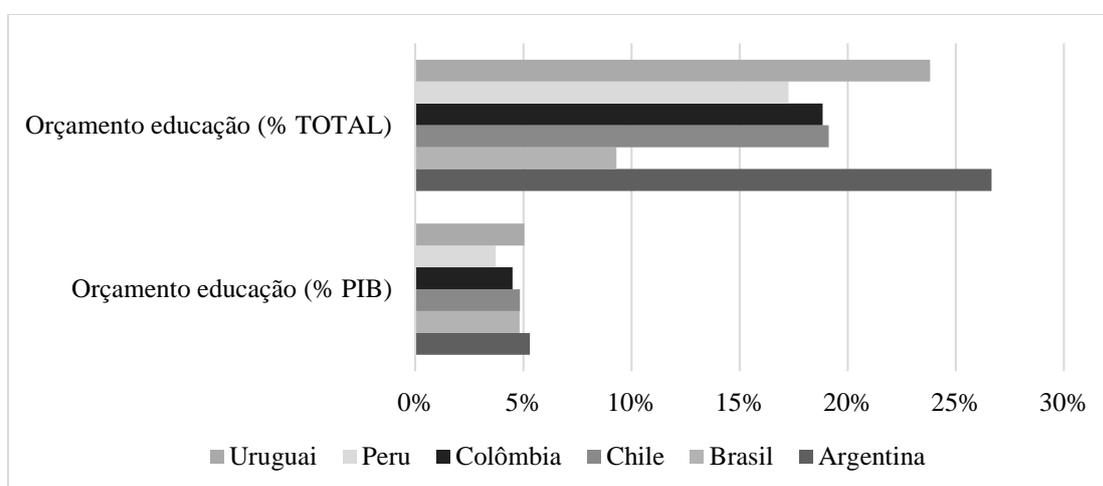


Figura 2

### Valores destinados à educação x Orçamento anual total e Produto Interno Bruto (PIB) em 2018

Nota: Elaborado pelos autores, adaptado de base de dados do *Unesco Institute for Statistics* (2015).

Em 2018, em relação ao orçamento voltado para a educação em relação ao PIB, os países assemelham e encontram-se na média de 5%, enquanto na relação ao orçamento total, a Argentina e o Uruguai ultrapassam os 20%, Chile, Colômbia e Peru encontram-se na média de 18,42% e o Brasil apresenta um valor destinado correspondente a 9% do orçamento total.

Conforme a proposta do presente trabalho, verificar-se-á na análise dos resultados o desempenho destes países na avaliação aplicada pelo PISA 2018 perpassando pelos indicadores relativos ao sistema educacional, com o objetivo de diligenciar inferências a respeito das suas performances.

Sob a perspectiva da questão pública, social e global, a educação torna-se um interesse extragovernamental, e passa a abarcar as diretrizes das organizações intergovernamentais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), agência especializada da ONU, e a OCDE, cujos estudos contribuem para uma visão prospectiva de desenvolvimento da sociedade.

A comunidade internacional reconheceu a educação como um desenvolvimento prioritário nos ODM, e o ODM relacionado à educação enfatiza principalmente as metas voltadas à expansão da educação primária até 2015, e grande progresso foi visto como

resultado. Nos ODS, o acompanhamento para os ODM, a educação foi, novamente, altamente priorizada, porém com um enfoque na desigualdade (Friedman et. al, 2020).

No documento intitulado “17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” da Agenda 2030 da UNESCO, a educação de qualidade está presente como quarto objetivo, que compreende metas que focam no desenvolvimento profissional, inclusão, igualdade de gênero, direitos humanos, desenvolvimento sustentável, entre outros.

No que diz respeito aos níveis primário e secundário da educação, o estudo realizado por Friedman et.al (2020) levantou dados de 1970 a 2018 correspondentes às metas 4.1 (Garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes) e 4.5 (Eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade), para explorar a situação atual e prever até 2030 o nível da desigualdade educacional.

Os resultados demonstraram que, embora o mundo, em grande parte, esteja no caminho para alcançar a educação primária universal em 2030, desafios substanciais perduram nas taxas de conclusão do ensino médio e superior de educação. Países com altas rendas chegaram próximos ao ensino primário universal, porém, ainda persistem significativas diferenças em um subconjunto de países que não projetam a universalidade devido ao baixo nível de escolaridade entre mulheres. No entanto, em relação ao nível secundário, previu-se um cenário mais heterogêneo. Acerca das disparidades de gênero, em 2018, exceto pela educação primária, as mulheres superaram homens por margens substanciais em muitas nações da América Latina, Ásia e Europa. Esse fenômeno foi reportado para muitas nações membros da OCDE, visto que os resultados indicam a semelhança desta tendência para muitas regiões e mostram como esses avanços contribuíram para eliminar a lacuna de gênero no geral.

Por meio do acompanhamento do progresso de cada país em direção as metas propostas, verifica-se a importância dos objetivos e dos estudos organizados pelas instituições intergovernamentais, os quais possibilitam que estratégias sejam formuladas e direcionadas para o foco do problema. Ainda nessa questão, a OCDE auxilia os países membros e parceiros participantes em relação a implementação da educação inclusiva, promovendo seu acesso e qualidade para todos, através do PISA.

O que é importante que os cidadãos saibam e sejam capazes de fazer?” Em resposta a essa questão e à necessidade de desenvolver evidências comparadas entre países com base no desempenho dos estudantes, . . . o PISA avalia até que ponto os alunos de 15 anos de idade, próximos ao final da educação obrigatória, adquiriram conhecimentos e habilidades essenciais para plena participação na vida social e econômica (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, “Relatório Brasil no PISA 2018”, 2019).

Um dos objetivos da OCDE, é associar a visão acadêmica com as forças políticas, a fim de conceber práticas e políticas, ponderando experiências internacionais e locais, através de sua administração educacional e social. Em uma sociedade globalizada, cabem questionamentos ao sistema de avaliação quanto às diferenças culturais, uma vez que a regulação da educação é cada vez mais realizada em contextos supranacionais, e a abordagem global deve ser vista a partir da complexidade dos saberes especializados que capacitam a compreensão da realidade que afeta o cidadão (Soares, 2019).

No sentido desse argumento, anexo aos resultados do PISA, a OCDE publica os dados relativos a dois questionários contextuais, alusivos ao sistema educacional e aos aspectos socioeconômicos, o *PISA 2018 system-level indicators* e o *Well-being Questionnaire for PISA 2018*, respectivamente, cujos resultados possuem um aspecto regulador da ação pública,

legitimando ao longo do tempo as medidas políticas internas, por meio do reforço da autoridade externa (Hypolito & Jorge, 2020).

### **3 METODOLOGIA**

A presente pesquisa aplicada refere-se ao estudo da situação da educação em países da América do Sul e sua relação com o orçamento público da área de educação. Fundamentado em livros, periódicos nacionais e internacionais, teses e dissertações, reforçou-se a definição do tema através do referencial teórico baseado na cultura política sul-americana, na gestão do orçamento público no Brasil e de forma geral na América do Sul, e a importância da educação, das políticas públicas e das ações intergovernamentais para sua manutenção.

O estudo fez um recorte sobre a população escolhida, os países da América do Sul, com base nos países participantes do PISA e seus respectivos indicadores educacionais disponibilizados no relatório da avaliação realizada no ano de 2018. Portanto, formou-se a amostra com os seguintes países: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Uruguai.

Com o intuito de confrontar a situação do sistema educacional entre os seis países, optou-se pelo método de análise comparativo, devido a sua contribuição à compreensão de características sociais, realizando comparações a fim de verificar as similitudes e explicar as divergências. Este procedimento aplica-se tanto no estudo de elementos estruturais, conforme tratado no tópico referente a regimes políticos e modelos de aprovação orçamentária, quanto a nível de explicação, até certo ponto, dos vínculos causais entre estes dados e os dados da educação, através dos fatores presentes e os ausentes (Marconi & Lakatos, 2003).

O uso do método quantitativo casual auxilia no estudo de diferentes variáveis com o intuito de identificar possíveis causas (Richardson, 1999), e o presente estudo utiliza-se desta ferramenta, abordando os dados relativos à avaliação aplicada pela OCDE, comparando-os aos orçamentos voltados para a área da educação e as informações instrucionais.

O recolhimento dos valores orçamentários educacionais, relacionados ao PIB e ao orçamento total do exercício de 2018 realizou-se pela base de dados da Unesco (2015), apresentados em dólar americano. O desempenho médio dos estudantes foi retirado do relatório PISA 2018 (OCDE, 2019), e os dados relativos ao nível do sistema educacional do *PISA 2018 System-level indicators* (OCDE, 2019).

As informações referentes ao sistema educacional apresentam-se em seis blocos, a considerar: (1) Despesas com alunos e professores, (2) Tempo e recursos humanos, (3) Características do sistema educacional, (4) Inspeção e conselhos escolares, (5) Políticas e currículo escolar e (6) Escolhas educacionais (OCDE, 2019, tradução nossa). Os blocos 1 e 2 foram abordados de forma quantitativa, organizados em planilhas no formato Excel, e os elementos analisados de forma comparativa entre os países, permitindo uma análise hierarquizada da performance de cada país.

Os blocos 3, 4, 5 e 6 apresentam-se no formato de resposta positivas e negativas, de forma a viabilizar uma observação de características presentes e ausentes. Excepcionalmente, o bloco 6 envolve um questionário de 224 perguntas, das quais foram selecionadas as mais relevantes em relação com a questão pública do ensino, foco do presente estudo.

### **4 ANÁLISE DOS RESULTADOS**

A partir dos dados divulgados pela OCDE sobre os estudantes avaliados pelo PISA 2018, a Figura 3 apresenta o resultado principal do programa, que é a avaliação do desempenho médio dos estudantes nos três domínios principais: matemática, ciências e leitura:

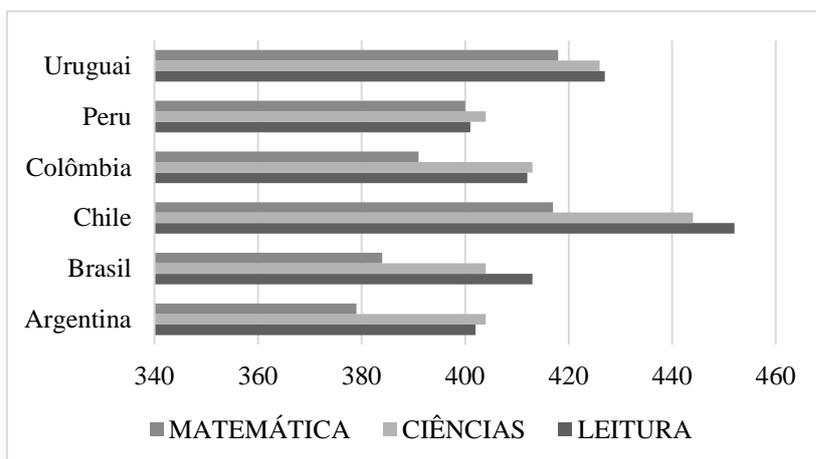


Figura 3

### Desempenho médio dos estudantes nos países da amostra

Fonte: Adaptado de OCDE, 2019.

Dentro do desempenho geral dos países da amostra, o ranking apresenta-se da seguinte forma: 1. Chile, 2. Uruguai, 3. Colômbia, 4. Peru, 5. Brasil e 6. Argentina. O desempenho em matemática foi o que obteve as piores notas em todos os países, e as demais matérias revezam o topo. O Brasil ficou na quinta posição devido ao desempenho baixo em matemática, pois obteve melhores notas em ciências e leitura que o Peru, o qual demonstrou consistência entre as notas das três matérias. O Chile e a Colômbia são países membros da OCDE, dos quais fazem parte as economias mais avançadas do mundo e países emergentes.

Dias, Mariano & Cunha (2017) realizaram um levantamento dos resultados de países da América Latina participantes das edições do PISA entre os anos de 2006 a 2015, em busca da identificação de fatores influenciadores do desempenho no PISA. O estudo apontou que no período houve uma melhoria nos indicadores de leitura da Argentina, Brasil, Colômbia e Uruguai, apontando uma melhoria na qualidade de ensino e redução das desigualdades, porém, em 2018, as notas da Argentina, Colômbia e Uruguai apresentaram uma queda. Em relação às notas de matemática, nas edições de 2006 a 2015, o desempenho demonstrou que os estudantes dos países, na média, encontram-se nos primeiros níveis de conhecimento deste campo, com exceção dos chilenos, os quais apresentaram êxito na interpretação literal de certos modelos matemáticos.

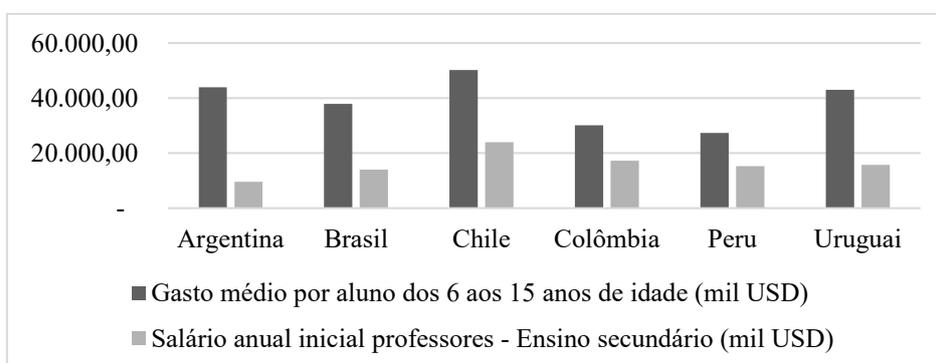


Figura 4

### Gasto médio por aluno dos 6 aos 15 anos de idade e salário anual inicial dos professores no ensino secundário (mil USD)

Fonte: Adaptado de OCDE, 2019.

No campo das ciências, houve evolução durante o intervalo estudado, porém, o Peru e o Brasil apresentavam notas bem abaixo da média da OCDE, contudo, exibiram notas melhores na edição de 2018. Entre os países com maior gasto por aluno dos seis aos quinze anos de idade, constata-se a presença do Chile e da Argentina com os primeiros lugares, seguidos do Uruguai, Brasil, Colômbia e Peru. Diferentemente do indicador anterior, a Argentina ficou somente atrás do Chile. Em relação ao salário inicial anual pago aos professores do ensino secundário, a Argentina e o Brasil dispõem de um valor menor, enquanto somente o Chile ultrapassa a marca de 20 mil dólares americanos anuais, e o a Colômbia, o Peru e o Uruguai mantêm-se próximos à média de 16 mil dólares americanos anuais.

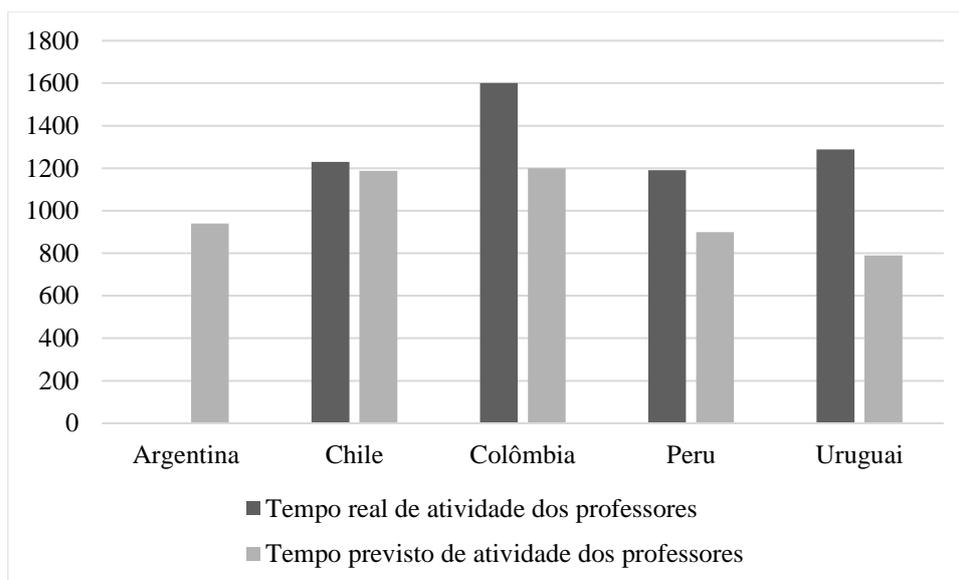


Figura 5

### Tempo real x previsto de atividade dos professores na educação (horas/ano)

Fonte: Adaptado de OCDE, 2019.

Em todos os países observa-se que a quantidade de horas trabalhadas dos professores é superior a quantidade de horas previstas. Soma-se a carga de trabalho superior à prevista, aos salários abaixo da média, e é possível depreender que os indicadores não estão favoráveis. O Brasil não apresentou dados e a Argentina não respondeu à questão relativa à carga de trabalho real dos professores.

Em relação às características ausentes e presentes dos blocos (3) Características do sistema educacional, (4) Inspeção e conselhos escolares e (5) Políticas e currículo escolar, concluem-se as seguintes características gerais:

- A idade inicial dos alunos no ensino secundário de todos os países é de 15 anos, com exceção do Chile que é 14;
- A duração do ensino secundário varia entre 2 (Colômbia e Peru), 3 (Argentina, Brasil e Uruguai) e 4 anos (Chile);
- Há inspeção escolar em todos os países, cuja função é a melhoria do ensino através do cumprimento da legislação, no intuito de aprimorar a realidade educacional;
- Apenas na Argentina não há Conselho Escolar, órgão tomador de decisões dentro da escola composto pelos representantes de todos participantes da instituição; e
- Todos os países da amostra apresentam em seu currículo escolar políticas *antibullying* e educação cívica, que apresenta ao aluno compreensão acerca de questões sociais e políticas mundiais.

Tabela 3

**Liberdade para os pais escolherem uma escola pública para seus filhos**

País	Atribuição inicial com base na área geográfica escolas	As famílias têm o direito geral de se matricular em qualquer escola pública tradicional que desejarem.	A escolha de outras escolas públicas é restrita ao distrito ou município.	A escolha de outras escolas públicas é restrita por região.	As famílias devem se inscrever para matricular-se em uma escola pública diferente da um designado para seu(s) filho(s)	Há livre escolha de outras escolas públicas se houver vagas disponíveis
Argentina	Não	m	m	m	m	m
Brasil	Sim	m	m	m	m	m
Chile	Não	Sim	Não	Não	Sim	Sim
Colômbia	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim
Peru	Não	m	m	m	m	m
Uruguai	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim

Nota: M = Dados insuficientes. Fonte: OECD (2019)

A Tabela 3, refere-se a liberdade que os pais possuem para escolherem uma escola pública para seus filhos. O índice de liberdade para os pais escolherem uma escola pública para seus filhos, fornece uma visão de como os Estados distribuem os alunos em suas redes de ensino, e qual o nível de interferência que os pais podem ter nessa distribuição. Entende-se que o Chile e a Colômbia possuem restrições geográficas menores, o que expande as opções de escolas disponíveis, caso a designada não seja de agrado. Brasil, Argentina e Peru, não forneceram os dados para o estudo, apenas assinalaram que há atribuição dos alunos com base na área geográfica.

Tabela 4

**Expansão da escolha de escolas no setor de escolas públicas nos últimos 10 anos**

País	As oportunidades de escolha de escolas entre escolas públicas se expandiram desde 2009	Reformas reduziram as restrições à escolha de escola entre escolas públicas existentes	As reformas incluíram a criação de novas escolas públicas autônomas, para oferecer novas opções de escolha dos pais	As reformas incluíram novos mecanismos de financiamento que promovem a escolha da escola
Argentina	Não	m	m	m
Brasil	Sim	Não	Não	Não
Chile	Sim	Sim	Não	Não
Colômbia	Não	m	m	m
Uruguai	Sim	Não	Não	Não

Nota: M = Dados insuficientes. Fonte: OECD (2019)

De acordo com o estudo sobre a expansão da escolha de escolas no setor público nos últimos 10 anos, evidencia-se os esforços de cada país em aumentar a oferta de escolas para sua população. O Brasil, Chile e Uruguai, obtiveram uma expansão das oportunidades de escolhas nos últimos 10 anos, porém apenas o Chile realizou reformas que reduziram as restrições à escolha de escola entre as escolas públicas existentes. Nenhum dos países realizaram reformas que incluíram novos mecanismos de financiamentos ou criação de escolas públicas autônomas, restringindo assim, as possibilidades de cada família. A escolha da escola é importante para a frequência escolar do aluno, pois existe a questão do transporte público a ser considerado, o local de trabalho de seus responsáveis e o custo de ida e volta ao ambiente escolar. O Peru não apresentou dados para esta questão.

Tabela 5

**Disponibilidade de bolsas escolares**

País	Escolas Públicas	Escolas particulares dependentes do governo	Escolas privadas independentes
Argentina	Sim	Não	Não
Chile	Sim	Sim	Não
Colômbia	Não	Não	Sim
Uruguai	Não	Não	Não

Fonte: OECD (2019)

De acordo com a Tabela 5, apenas Argentina, Chile e Colômbia disponibilizam bolsas escolares aos alunos. Esse benefício agrega *vouchers*, cuja função é viabilizar o acesso dos alunos ao ensino privado, porém, é uma prática escassa, como é possível observar. O Brasil e o Peru não apresentaram dados.

A análise dos indicadores apresentados acima relativos ao bloco 6 conclui que, a variedade e liberdade na escolha escolar, pode representar um índice importante para o desempenho dos alunos, uma vez que o Chile, que possui as melhores notas dos países estudados, é o que tem maior diversidade nas escolhas. Porém, para um resultado mais assertivo, seria necessário que todos os países se comprometessem com a pesquisa, pois muitas informações não foram disponibilizadas.

Dentre os dados analisados é possível observar que o Chile, é o país que mais investe em seus professores e alunos, mostrando, também, uma preocupação em incluir os pais nas decisões escolares de seus filhos. Em contrapartida pode-se analisar a Argentina que, apesar de ter o segundo maior valor em despesas com alunos, possui a pior média de notas, podendo ter relação com o baixo valor dos salários iniciais de seus professores.

No estudo de Dias, Mariano & Cunha (2017), a Argentina vinha demonstrando uma curva de crescimento de 2006 a 2015, destacando-se entre os outros países, porém, em 2018 suas notas caíram, com uma média decepcionante em matemática, que passou de 409 em 2015 para 379 em 2018.

Analisando os gastos orçamentários educacionais em relação aos indicadores apresentados, verifica-se que a Argentina se encontra como o ente que destina uma porcentagem maior do orçamento para a educação, porém, encontra-se na posição mais baixa do desempenho médio no PISA, entre os países da amostra.

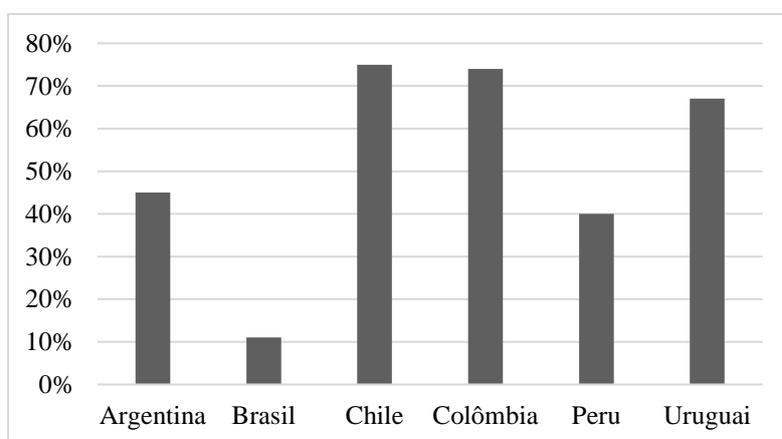


Figura 6

**Porcentagem de perguntas respondidas por país**

Fonte: Adaptado de OCDE, 2019.

O Chile é o terceiro país a gastar mais na educação e o Uruguai, o segundo, enquanto o Brasil é o que destina menos recursos. Examinando a posição do Chile no ranking do PISA, em comparação aos gastos, aponta-se que, a relação de menos gastos e indicadores mais favoráveis, indica uma distribuição mais eficiente dos recursos.

Do total de 224 perguntas referentes ao sistema educacional, a Argentina, o Brasil e o Peru responderam menos de 50%, enquanto os países membros da OCDE, Chile e Colômbia responderam acima de 70% e o Uruguai 67%. Confrontados aos indicadores estudados, os países com melhores resultados foram aqueles que responderam uma maior quantidade de perguntas, sendo eles Chile, Colômbia e Uruguai. O Chile com a maior porcentagem de respostas é o país que mais despende com professores e alunos (Figura 4), o que mais aproxima o tempo de trabalho dos professores real ao previsto (Figura 5) e o único que disponibiliza bolsas de ensino tanto nas escolas públicas quanto nas dependentes do governo (Tabela 5).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo objetivou compreender a realidade educacional dos países da América do Sul a partir dos resultados da avaliação aplicada pelo PISA 2018 em estudantes na média dos 15 anos de idade, comparando-os aos gastos públicos destinados à área da educação e às informações relativas ao sistema educacional.

Como base para assimilação do papel dos governos no desenvolvimento da sociedade, a base teórica focou na gestão orçamentária e sua relevância na efetivação das políticas públicas. Parte da dificuldade do processo orçamentário democrático vem da forma como os regimes políticos se constituíram na América do Sul, marcada pela alta hierarquização dos Estados. Dentro da amostra, todos os países possuem governos presidencialistas e a presença do Legislativo verifica-se maior na lei do que na realidade em países como Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador e Venezuela.

Como suporte para o entendimento da situação educacional, o estudo buscou entidades intergovernamentais interessadas na questão da educação mundial, como a ONU e a OCDE, a fim da coleta de dados para inferências. A Agenda 2030 e o PISA 2018, formaram as bases para verificar a situação educacional global e sul-americana, respectivamente. No que concerne o global na Agenda 2030, verificou-se a importância de equidade entre gêneros na educação e que há uma disparidade maior em relação ao ensino primário.

Na América do Sul, em relação ao PISA 2018, o desempenho em matemática foi o pior em todos os países, e dentre eles, em proporção a todas as matérias avaliadas, os primeiros colocados foram Chile, Uruguai e Colômbia, sendo Chile e Colômbia países membros da OCDE. Nos índices educacionais, conclui-se que, a Argentina paga um salário anual inicial para os professores menor que os demais países, tem o segundo maior gasto com alunos no período dos 6 aos 15 anos de idade e ficou em último lugar na média das notas, demonstrando que há uma questão a ser estudada na destinação dos recursos.

A distribuição do orçamento voltado para a educação não acompanha o ranking das notas, visto que a Argentina é o país que mais distribui em relação ao orçamento total, porém, encontra-se na última posição das notas do PISA, porém, verifica-se concordância no Brasil, que distribui um valor menor para a educação e encontra-se na quinta colocação entre os países da amostra.

O presente trabalho contribuiu para a compreensão da educação como instrumento para uma vida política consciente e ativa, cuja consequência é um país mais inclusivo e igualitário, e a causa é uma política mais participativa e com benefícios a todos. Compreendeu-se como as entidades intergovernamentais proporcionam uma visão global da situação educacional permitindo a ação por meio de políticas focadas e como a distribuição orçamentária pode ter relação com o desempenho da área, porém, outros fatores estão envolvidos.

Como sugestão para pesquisas futuras, propõe-se detalhar os orçamentos dos países sul-americanos, com o propósito de entender a eficiência da distribuição dos valores entre os setores da educação em contrapartida aos indicadores educacionais, tomando como exemplo o Chile, cujo desempenho em todos os indicadores mostrou-se positivo, mesmo não sendo o país que mais distribuiu verbas para a educação.

### Referências Bibliográficas

- Abraham, M. (2010). Introdução. In Curso de direito financeiro brasileiro (4a ed. Cap. 1). Rio de Janeiro: Forense.
- Alesina, A. (1999). Too large and too small governments. *Economic policy and equity*, 216-34.
- Alesina, A., & Perotti, R. (1996). Budget deficits and budget institutions (No. w5556). National Bureau of Economic Research.
- Almeida, J. E. G. da S., Vasconcelos, M. T. de C., Miranda, L. C., & Feitosa, M. O. (2017). Gasto público e sua influência no Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde dos municípios pernambucanos. *Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC*.
- Barcellos, A. P. D. (2008). Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. *Revista de Direito do Estado*, (3), 17-54.
- Crepaldi, S. A. & Crepaldi, G. S. (2013). Atividade Financeira do Estado. In Orçamento público: planejamento, elaboração e controle (1a ed. Cap. 1). São Paulo: Saraiva. e
- Currístine, T. & Bas, M. (2007). Resultados de La Encuesta de la OCDE 2006: “Procedimientos e Prácticas Presupuestarias en los países de latinoamérica”.
- Dias, B. F. B., Mariano, S. R. H., & Cunha, R. M. (2017). Educação Básica na América Latina: Uma Análise dos Últimos Dez Anos a Partir dos Dados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes Pisa.
- Duarte, N. (2004). Formação do indivíduo, consciência e alienação: o ser humano na psicologia de A. N. Leontiev. *Cadernos CEDES*, 24(62), 44-63.
- Fortis, M. F. (2014). Orçamento orientado a resultados: instrumento de fortalecimento democrático na América Latina? *Revista Do Serviço Público*, 60(2), p. 125-140.
- Friedman, J., York, H., Graetz, N., Woyczynski, L., Whisnant, J., Hay, S. I., & Gakidou, E. (2020). Measuring and forecasting progress towards the education-related SDG targets. *Nature*, 580(7805), 636-639.
- Gontijo, V. (2004). Instrumentos de planejamento e orçamento no Brasil. Brasília, DF: Portal da Câmara dos Deputados.
- Helene, Otaviano (2017, Agosto 04). Um panorama da educação na América do Sul. *Le Monde Diplomatique*, 85. *online*
- Hypolito, Á. M., & Jorge, T. (2020). OCDE, PISA e Avaliação em Larga Escala no Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2019). Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA).
- Lei complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Dispõe sobre as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.
- Lino, C. N. Q. (2019). Eficiencia del gasto público en Educación Básica Regular Perú, periodo 2012-2016.
- Machado, N. (2002). Sistema de informação de custo: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental. (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Marcel, M., Guzmán, M., & Sanginés, M. (2014). Las funciones del presupuesto. In *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Washington, Inter-American Development Bank.

- Marconi, M. de A. & Lakatos, E. M. (2003). Fundamentos da metodologia científica (5a ed.). São Paulo: Atlas.
- Mulas, A. S. (2015). Vinculação entre planejamento e orçamento na América Latina. *Revista Internacional de Orçamento Público*, (92), 83-126.
- OECD (2019), PISA 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do, PISA, OECD Publishing, Paris.
- Oliveira, Adão F. Políticas Públicas Educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: OLIVEIRA, Adão Francisco de; PIZZIO, Alex; FRANÇA, George (orgs.). Fronteiras da educação: desigualdades, tecnologias e políticas.
- Organização das Nações Unidas (2015). Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.
- Padula, L. D. F. (2019). Análise de eficiência dos gastos com educação entre os países participantes do PISA no ano de 2015.
- Pires, J. S. D. bem, & Motta, W. F. (2008). A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. *Enfoque: Reflexão Contábil*, 25(2), 16-25.
- Power, T. J., & Jamison, G. D. (2005). Desconfiança política na América Latina. *Opinião Pública*, 11(1), 64-93.
- Quirino, S. R. (2011). Orçamento público como fonte de estudos educacionais. *FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação*, 1.
- Reale, M. (1952). Direito e teoria do Estado. *Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo*, 48, 84-94.
- Richardson, R. J. (1999). Pesquisa social: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas.
- Ruic, Gabriela (2018). A situação da democracia na América Latina em um mapa. Exame *online*.
- Salinas, N. (2019). Parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil: análise do seu espaço regulatório. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, 0(75), 395-418.
- Salvador, Evilasio. (2010). Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. *Serviço Social & Sociedade*, (104), 605-631.
- Sanchez, A., & DAVILA, L. (2003). Algumas reflexões sobre o processo orçamentário no Brasil. *Encontro da Associação Nacional da Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*. Atibaia, SP, Brasil, 27.
- Soares, A., & Stichweh, R. (2019). Teoria dos Sistemas de Exclusão: Sobre o Conflito entre a Estatalidade de Bem-Estar social e a Globalização dos Sistemas Funcionais. *Sociedade E Estado*, 34(03), 869-885.
- Socher, P. R. (2008). Políticas Públicas voltadas para o cidadão como ator principal da esfera pública (Dissertação de Mestrado). FAE Centro Universitário, Curitiba, PR, Brasil.
- The Economist Intelligence Unit (2018). The Economist Intelligence Unit's Democrac Index. *The Economist online*.
- Toledo, C., Angelucci, P., Gomes, N., Ferreira, M., Reis, L., Mattos, F., Lima, I., & Santana, A. (2020). Direitos Fundamentais Sociais e Mínimo Existencial na Realidade Latino-Americana: *Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça*, 13(41), 213-239.
- Unesco Institute for Statistics (2015). Recuperado de <http://data.uis.unesco.org/Index.aspx>