

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 331

**Ensino
Fundamental:
Gastos da União e
do MEC em 1991 —
Tendências**

José Amaral Sobrinho

FEVEREIRO DE 1994

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O IPEA é uma fundação pública vinculada à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República, cujas finalidades são: auxiliar o Ministro da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

PRESIDENTE

Aspásia Brasileiro Alcântara de Camargo

DIRETOR EXECUTIVO

Aécio Gomes de Matos

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

DIRETOR DE PESQUISA

Claudio Monteiro Considera

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Heitor Cordeiro Chagas de Oliveira

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação através do Instituto, informando profissionais especializados e colhendo sugestões.

Tiragem: 200 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília - DF:

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES - 10.º andar

CEP 70.076-900

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 - 17.º andar

CEP 20.020-010 - Rio de Janeiro - RJ

SUMÁRIO

- I. INTRODUÇÃO
 - II. QUEM GASTA COM O ENSINO FUNDAMENTAL NO NÍVEL FEDERAL
 - III. ONDE O MEC APLICOU OS RECURSOS
 - IV. FONTE DOS RECURSOS
 - V. TRANSFERÊNCIA AOS ESTADOS
 - VI. A CONSTITUCIONALIDADE DOS GASTOS
 - VII. TENDÊNCIAS
 - VIII. DESAFIOS E INDAGAÇÕES
- ANEXOS
-

**ENSINO FUNDAMENTAL : GASTOS
DA UNIÃO DO MEC EM 1991 —
TENDÊNCIAS**

José Amaral Sobrinho *

* *Do Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada - IPEA*

1. INTRODUÇÃO

De acordo com a Constituição Federal, compete ao Ministério da Educação e do Desporto financiar o sistema federal de ensino e o dos territórios, e prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória (art. 211).

Para o cumprimento destas atribuições, a União deve aplicar nunca menos de 18% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212). Até 1988, deverá empregar pelo menos metade dos 18% da receita resultante de impostos em programas para a eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental (art. 60 das Disposições Transitórias).

O ensino fundamental tem, ainda, como fonte adicional de financiamento, a contribuição social do salário-educação, recolhida na forma da lei pelas empresas que dela deduzem a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes (art. 212, § 5º).

Este documento analisa as despesas da União e do Ministério da Educação e do Desporto com o ensino fundamental em 1991, e, com base em dados levantados em anos anteriores, mostra as tendências na aplicação dos recursos.

A fonte dos dados para 1991 foi o Balanço Geral da União. Para os anos anteriores serviu como base o Quadro Demonstrativo de Despesas (QDD), com a posição final de 31 de dezembro do ano objeto da análise. A utilização das referências do balanço, em substituição aos dados do QDD, deve-se à dificuldade encontrada em compatibilizar as informações deste último.

2. QUEM GASTA COM O ENSINO FUNDAMENTAL NO NÍVEL FEDERAL

Os gastos com o ensino fundamental, neste período, foram contabilizados no balanço de dois ministérios: o da Educação e do Desporto e o da Economia, Fazenda e Planejamento. Há um registro de gastos com o ensino fundamental no total de Cr\$ 637,2 bilhões (ver Quadro 1 em anexo).

No Ministério da Educação e do Desporto os gastos foram efetuados pelos órgãos da administração direta e entidades supervisionadas, alcançando o total de Cr\$ 310,8 bilhões. Passaram também pelo Ministério Cr\$ 269,6 bilhões relativos ao salário-educação, quota estadual. Estes recursos foram transferidos aos estados, não se constituindo, de fato, em gastos do Ministério da Educação com o ensino fundamental.

No Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento as despesas registradas foram de Cr\$ 56,8 bilhões, correspondendo a repasses, principalmente ao Distrito Federal.

3. ONDE O MEC APLICOU OS RECURSOS

Os dispêndios do Ministério da Educação e do Desporto, em 1991, no Programa 042 — Ensino Fundamental — foram de Cr\$ 310,8 bilhões, distribuídos pelos diversos subprogramas de maneira como apresentado adiante:

		(Cr\$)	(%)
0021	Administração Geral	200,0	0,10
0044	Informações Estat..	751,9	0,24
0187	Erradicação Analfab..	8.817,4	2,83
0188.	Ensino Regular	236.294,3	76,00
0213	Cursos Suplência	3.478,0.	1,11
0235	Bolsas de Estudo.	16.898,7	5,43
0236	Livro Didático.	29.858,8	9,60
0237.	Material Pedagógico	10.279,5	3,60
0252	Educação Compensatória	4.226,2	1,36

Dos Cr\$ 310,8 bilhões (74,5%), ou seja, Cr\$ 231,4 bilhões relacionaram-se a transferências, assim distribuídas: 47,4% destinaram-se aos estados, 40,0% aos municípios, 5,2% a instituições privadas, e 7,4% a outras transferências (ver Quadro 2 em anexo).

O maior volume dos recursos repassados concentrou-se no subprograma ensino regular. Canalizaram-se, como nos anos anteriores, para a ampliação, reforma, construção de prédios escolares, bem como para a melhoria das instalações, incluindo mobiliário, equipamento e bibliotecas (ver Quadro 3 em anexo).

O restante, ou seja, Cr\$ 79,4 bilhões, equivalente a 25,5% do total, foi contabilizado como gastos diretamente realizados pelo Ministério da Educação. Deste total, 34,4% corresponderam a despesas com livro didático e material de apoio pedagógico, 21,3% com bolsas de estudo, e 44,3% com despesas com ensino regular, mas em obras civis.

4. FONTE DOS RECURSOS

A maior fonte de recursos para o ensino fundamental é o salário-educação, quota federal (fonte 113), responsável por 35,6% da verba gasta pelo Ministério da Educação. Em segundo lugar estão aqueles diretamente arrecadados (fonte 250), com 21,9% do total. Em terceiro, aparecem os provenientes de aplicações financeiras (fonte 213), com 15,0%. A quantia referente à manutenção e desenvolvimento do ensino, proveniente dos 18% da receita de impostos (fonte 112), representou apenas 13,1% (ver Quadro 3 em anexo).

Constata-se, assim, que o salário-educação constituiu-se na maior fonte de recursos para o ensino fundamental, e a fonte 112 é complementar e não principal, como a Constituição dá a entender.

5. TRANSFERÊNCIA AOS ESTADOS

Do total de Cr\$ 109,8 bilhões transferidos aos estados e ao Distrito Federal pelo MEC, 50,0% foram derivados do salário-educação, quota federal (fonte 113), e da verba para a manutenção e

desenvolvimento do ensino (fonte 112). Os valores provenientes de outras fontes (213, 250 e 292) praticamente completaram o total dos recursos repassados (ver Quadro 3 em anexo).

5.1 Transferência aos Municípios

De acordo com o Decreto nº 88.374/84, 25% da quota federal do salário-educação devem ser transferidos aos municípios para financiamento de programas municipais e intermunicipais de desenvolvimento do ensino fundamental. Os recursos são alocados após análise dos projetos encaminhados pelas prefeituras municipais. Em 1991, essas transferências para os municípios representaram 29,1% do total dessa fonte, superior, portanto, ao percentual previsto em lei.

Do total de Cr\$ 92,3 bilhões destinados aos municípios, 82,3% foram provenientes de três fontes: salário-educação, 34,9%; recursos de aplicações financeiras, 32,2%, e diretamente arrecadados, 15,2%.

Essas transferências foram feitas pela Secretaria Nacional de Educação Básica (Seneb) e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o qual transferiu o maior volume de recursos (ver Quadro 4 em anexo).

Os municípios contemplados com tais transferências tiveram seus projetos aprovados pelo Ministério da Educação. Neste processo estão também incluídos os municípios relacionados no orçamento da União, em decorrência dos destaques apresentados pelos parlamentares.

O Nordeste foi a região cujos municípios receberam o maior percentual de dotação — o maior volume foi transferido pelo FNDE (45,2%) —, sendo o estado de Pernambuco o mais contemplado.

A região Centro-Oeste recebeu 18,9% dos recursos, ficando o estado de Goiás com o maior volume deles.

O Sudeste ficou em terceiro lugar no *ranking* das regiões, com 14,2% dos recursos, cabendo aos municípios do estado de São Paulo a maior parcela.

A região Sul ficou em quarto lugar, com 13,0%. Os municípios do estado do Rio Grande do Sul captaram o maior volume dos recursos destinados à região (ver Quadros 4 e 5 em anexo).

A região Norte ficou em último lugar, com o estado do Tocantins enquanto maior receptor.

6. A CONSTITUCIONALIDADE DOS GASTOS

Os recursos da fonte 112 — manutenção e desenvolvimento do ensino — correspondem aos 18% de recursos provenientes da receita de impostos da União. Totalizaram, em 1991, Cr\$ 1,3 trilhão, de acordo com o Balanço Geral da União.

Conforme o artigo 60 das Disposições Transitórias, a metade dessa verba deveria ser aplicada na erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental. Isto não ocorreu, pois a União empregou no programa 042 apenas 6,4% do total. No ensino superior (programa 044) foram aplicados 55,3%; no programa saúde, 6,2%; e no programa previdência, 12,0%.

Os dados do Quadro 6 em anexo sinalizam, então, que a União não cumpriu, no período, o preceito constitucional, repetindo a mesma situação de 1990.

7. TENDÊNCIAS

Quando se analisaram os dados dos gastos com o ensino fundamental pelo Ministério da Educação, de 1980 a 1991, constatou-se que em 1986 o percentual de recursos destinados àquele ensino foi maior, isto é, 34,05% do total dos gastos na função 08 — educação. A partir desse ano, a tendência foi de queda da participação percentual do ensino fundamental no total de gastos do MEC na função educação. Devido à estabilidade nas taxas no período de 1988 a 1990, em torno de 17%, em 1991 a participação do ensino fundamental caiu para 15,09%, pouco superior à de 1981 (ver Quadro 7 em anexo).

Examinando o destino das dotações gastas no ensino fundamental, a partir de 1986, três fatos podem ser constatados: (a) redução dos recursos transferidos aos estados, Distrito Federal e municípios; (b) drástica redução dos recursos diretamente gastos pelo Ministério da Educação; e (c) aumento do percentual dos recursos que são transferidos, em comparação com aqueles diretamente dispendidos pelo Ministério, os quais não têm acesso aos recursos. Aqueles com maior cacife político podem receber verbas de mais de uma instituição. Municípios que não precisam acabam recebendo recursos, como se constata no estado de São Paulo, que, mesmo não tendo uma rede municipal, conseguiu dotações superiores aos outros estados da região, onde os municípios participam de forma muito mais significativa na manutenção do ensino fundamental.

Por trás destas questões está a reforma do Estado, com a implantação de um federalismo de fato, a definição de novos papéis para os órgãos federais e a responsabilidade constitucional dos estados e municípios. Informações recentes indicam que muitos estados e um percentual significativo dos municípios não cumprem o dispositivo constitucional, que estabelece um gasto de 25% de suas receitas com o ensino fundamental.

Outra questão relevante, quando se refere a gastos com educação, é a capacidade de gestão do sistema educacional. Os recursos para o ensino fundamental podem ser duplicados ou triplicados, e sua ineficiência e qualidade continuarão nos níveis atuais, pois os métodos de gestão do sistema e a forma como as escolas funcionam não são garantia de melhoria significativa no setor.

ANEXOS