

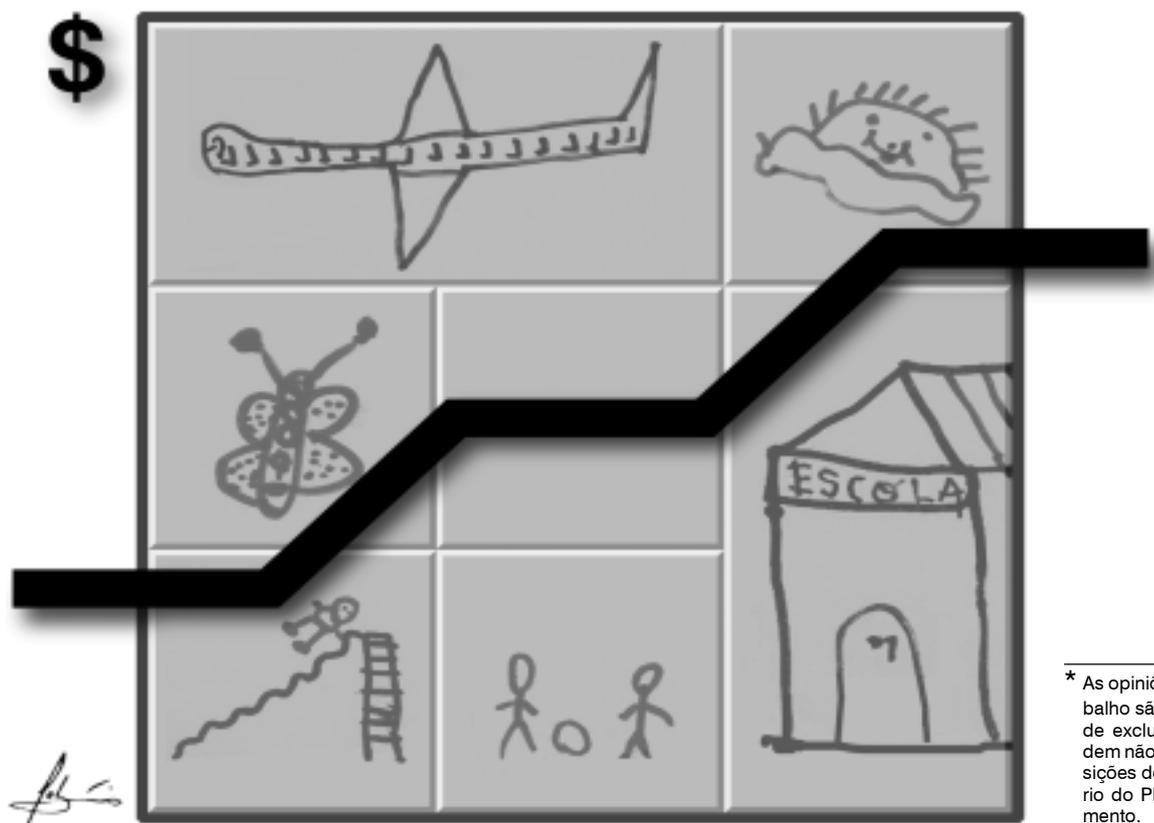
# Federalismo e gasto público

## com educação no Brasil

Jorge Abrahão de Castro

**E**studa a dimensão e a estrutura dos gastos públicos com educação, realizados pelas três esferas de governo, com base nos dados de gastos relativos ao ano de 1995. A análise confirma algumas tendências quanto ao desenvolvimento da educação brasileira: a importância da área da educação nos gastos sociais – os estados respondendo por 40,4% e os municípios por 32,9% do total dos gastos sociais. Revela, também, o caráter descentralizado das ações governamentais nesse setor, com os estados e municípios sendo as instâncias que comprometeram parcela considerável de seus recursos não-financeiros – os estados sendo responsáveis majoritariamente pelo ensino fundamental, a União pela educação superior e os municípios pela educação infantil. Confirma também o grande esforço público em atuar prioritariamente no ensino fundamental, com 42,5% do total dos gastos públicos com educação.

Palavras-Chave: despesas com educação; gastos públicos; federalismo.



\* As opiniões expressas no trabalho são de responsabilidade exclusiva do autor e podem não coincidir com as posições do Ipea ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

## Introdução

O objetivo deste trabalho é possibilitar o conhecimento da dimensão e estrutura dos gastos públicos realizados na área da Educação pelas três esferas de governo, tomando como base os dados de gastos relativos ao ano de 1995 das três esferas da Federação.<sup>1</sup> Pretende-se, com isso, servir de referência à análise da natureza e do caráter do federalismo praticado na área educacional, identificando algumas tendências, limitações e possibilidades do federalismo a partir de uma visão restrita dos problemas do gasto da área educacional.

A escolha do gasto da área de Educação para ser o foco de análise justifica-se, uma vez que o gasto realizado pelas esferas administrativas nos diversos níveis de ensino sempre foi uma questão importante na discussão sobre educação no Brasil, uma vez que os benefícios educacionais ao situar-se no âmbito das responsabilidades do poder público, como uma área que compõe o núcleo central da atual proteção social brasileira absorvem uma quantidade expressiva dos recursos públicos.

Esses recursos públicos, ao propiciarem as principais condições materiais para viabilizar os gastos na formulação e implementação das políticas educacionais, podem representar um limite e obstáculo intransponível ao atendimento das demandas por educação e por recursos do próprio sistema. Neste sentido, o gasto sempre mobilizou um espectro razoável de atores e interesses, desde os dirigentes do ministério, dos estados, municípios e sua burocracia, passando por em-

presários do ensino, produtores de bens e serviços, lobistas, professores, políticos e setores populares.

No entanto, salienta-se que a política pública não se concretiza apenas em manifestações contábeis suscetíveis de serem avaliadas, enquanto gasto enumerável quantitativamente. Apesar disso, o gasto, mesmo contendo elementos de imprecisão, pode ser considerado uma boa aproximação quantitativa disponível, enquanto forma de mensurar a ação pública nas áreas sociais. Por outro lado, aponta-se para a escassez de estudos que têm como objetivo o conjunto do gasto público direcionado à área de Educação, compreendendo todo o esforço das esferas de governo.

Acredita-se poder, com esta abordagem, analisar os gastos da área de Educação e mostrar alguns dos limites e obstáculos que devem ser considerados quando da formulação de propostas para a melhoria da gestão do gasto estatal. Busca-se, também, apontar perspectivas para a correção dos desvios de rota na utilização dos recursos públicos, nesta área da política governamental, tendo em vista os objetivos maiores de ampliação e consolidação da cidadania e justiça social.

## O gasto público social

O gasto público social,<sup>2</sup> efetuado pelas três esferas de governo, em 1995, como pode ser constatado na Tabela 1, foi de R\$ 135.284 milhões, tendo sido em sua maior parte (59,6%) realizado pela União. Os estados gastaram 23,7% e os municípios foram responsáveis por apenas 16,7%. Esse gasto

<sup>1</sup> São grandes as dificuldades referentes ao persistente problema com consolidação dos dados financeiros de estados e municípios, mesmo considerando o interesse crescente na atualidade por este tipo de informações. As atuais informações disponíveis foram garantidas devido ao esforço desenvolvido pelo Grupo de Levantamento e Acompanhamento do Gasto Social do Ipea, que até o momento conseguiu recuperar junto ao IBGE apenas os dados referentes ao ano de 1995.

<sup>2</sup> O *gasto público social* compreende os *recursos financeiros brutos* empregados pelo setor público no atendimento de demandas sociais e que corresponde ao custo de bens e serviços – inclusive bens de capital – e transferências, sem reduzir o valor de recuperação (depreciação e amortização dos investimentos em estoque, ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos). Ficou definida a área de cobertura do levantamento como *todos os programas sociais de caráter público*, o que inclui os executados por órgãos da administração indireta que dispõem de recursos próprios (cf. Fernandes et al., 1998a).

**Tabela 1 – Total de gastos diretos, sociais e em educação, das três esferas de governo – 1995 – em R\$ milhões**

Tipos de gasto	União <sup>1</sup>	Estados	Municípios	Total
Total de gastos diretos	103.184	68.199	41.067	212.450
Gasto social, por origem dos recursos	80.550	32.116	22.619	135.284
Gasto em educação, por origem dos recursos	6.778	12.981	7.431	27.190
<b>Comparações (%)</b>				
Gasto social/Total de gastos diretos	78,1	47,1	55,1	63,7
Gasto em educação/Total de gastos diretos	6,6	19,0	18,1	12,8
Gasto em educação/Gasto social	8,4	40,4	32,9	20,1

Fonte: SIAFI/SIDOR e IBGE/DECNA

<sup>1</sup> Inclui recursos do FGTS que não fazem parte dos registros do Balanço Geral da União.

correspondeu a 63,7% do total de gastos diretos não-financeiros<sup>3</sup> realizados pelos três níveis de governo. A análise da magnitude dos gastos sociais, em comparação aos gastos totais não-financeiros de cada esfera, revela que o maior esforço em direção à área social foi da União, que realizou cerca de 78,1% de seus gastos totais diretos não-financeiros em gastos sociais; os municípios realizaram 55,1% e os estados, apenas 47,1%.

Na distribuição federativa do gasto social, de acordo com os dados de Fernandes et al. (1998a), observa-se que a União transferiu, de forma negociada, cerca de R\$ 4,8 bilhões (19,6%) de seus recursos da área social às esferas subnacionais. Com isso, sua responsabilidade na execução final da despesa desce para R\$ 75.747 milhões. Os estados que têm, no conceito de origem de recursos,<sup>4</sup> cerca de R\$ 32.116 milhões, executaram de fato R\$ 34.601 milhões, mais R\$ 2.485 milhões (7,73%). Os municípios que executaram cerca de R\$ 24,36 milhões receberam, de forma negociada, dos estados e da União cerca de R\$ 2.317 milhões, o que correspondeu a 9,3% de todos os recursos que gastaram na área social.

Ao comparar-se os gastos sociais realizados em 1995 com aqueles de 1990, obtidos por Medici e Maciel (1996), observa-se que houve um aumento da participação da União e dos municípios nos gastos sociais.<sup>5</sup> A participação da União, que era de 57,1%, em 1990, elevou-se para 59,5%. Esse resultado revela um movimento de recentralização de recursos pelo governo federal, que deve ser creditado, em grande parte, à criação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que permitiu à União absorver recursos, mesmo aqueles vinculados constitucionalmente, de estados e municípios. Os gastos sociais municipais aumentaram de 16,4%, em 1990, para 16,7%. Esse resultado positivo foi reflexo do processo de descentralização efetuado pela Constituição federal de 1998, em que os municípios foram os mais beneficiados. Os estados diminuíram sua participação nos gastos, que era de 26,5% para 23,7%, refletindo as maiores perdas de recursos, o impacto da Constituição e da criação do FEF.

A análise do gasto social ainda deve levar em consideração o comportamento de duas outras variáveis relevantes: o Produto Interno Bruto (PIB) e o tamanho da

população. No primeiro caso, considerando-se que o PIB, em 1995, foi de R\$ 646,2 bilhões, obtém-se gastos sociais que corresponderam, neste ano, a cerca de 20,7% (cf. Fernandes et al., 1998b). Esse valor indica que os gastos passaram a absorver parcelas cada vez maiores do PIB nacional, uma vez que o valor desse índice é superior àquele encontrado por Medici e Maciel (1996) para os anos de 1985 e 1990. Em 1985, os gastos sociais representavam 13,3% do PIB e a partir desse ano cresceram sistematicamente até chegar em 1990 a 19%.

A relação entre o gasto social e a população brasileira – a população residente, em 1995, foi de 155,76 milhões de habitantes – determina para este ano um gasto *per capita* de R\$ 868,5. Cabe salientar quanto a este indicador que é grande a heterogeneidade por região e Unidade da Federação. Dados de Fernandes et al. (1998b) mostram a existência de dois grupos: um que efetua gastos acima do valor *per capita* nacional, que é formado pelos ex-territórios, Distrito Federal, Rio de Janeiro e São Paulo, cujo valor se localiza entre R\$ 1,1 mil e R\$ 2,9 mil. O outro grupo, que abrange a maioria dos estados, é formado por aqueles que se encontram abaixo do valor *per capita* nacional. Neste grupo, os estados do Nordeste (R\$ 575,2) e Norte (R\$ 571,9) se encontram bem abaixo do valor nacional, revelando a grande disparidade da proteção social dada aos brasileiros. Nesta estrutura de gasto, o valor *per capita* menor foi do estado de Tocantins (R\$ 372,7) e do Maranhão (R\$ 476,3) revelando pouco esforço de gasto público para estas populações estaduais.

No panorama do gasto público por área de atuação de governo (Tabela 2 e Gráfico 1),<sup>6</sup> ao tomar-se os dados do gasto das três esferas de governo como indicadores do esforço público na área social, observa-se que existem quatro áreas que constituem o núcleo do gasto social brasileiro: Previdência Social, Benefícios a Servidores Públicos,<sup>7</sup> Educação e Saúde, que conjuntamente absorvem cerca de 85,3% dos gastos públicos aplicados na área social. Os gastos na Previdência Social continuam a ser os mais expressivos, correspondendo a 26%, seguidos de perto pelos gastos destinados aos Benefícios a Servidores Públicos, 22,5%. Juntas, estas duas áreas respondem por quase a metade (48,5%) dos gastos sociais. Na outra meta-

<sup>3</sup> Os gastos diretos correspondem à diferença entre a despesa efetiva e os gastos financeiros e as transferências intergovernamentais. A respeito dos principais conceitos e da metodologia empregada neste trabalho, confira Fernandes et al. (1998a e 1998b).

<sup>4</sup> No conceito de origem dos recursos, identificou-se qual a esfera de governo financia o dispêndio, o que significa incluir as transferências negociadas para os outros níveis governamentais na esfera onde se originou o gasto. No critério de responsabilidade pelo gasto, foram registradas todas as despesas executadas por cada esfera, seja com recursos oriundos da própria esfera de governo, seja com recursos transferidos de outros níveis governamentais (Fernandes et al., 1998b).

<sup>5</sup> Chama-se a atenção para o fato de que as metodologias de dimensionamento dos gastos sociais entre os dois trabalhos não são idênticas.

<sup>6</sup> Na agregação dos dados de gastos sociais, utilizou-se o conceito de objetivo ou finalidade de gastos, alocados por áreas de atuação, por constituírem a melhor aproximação possível da ação efetiva dos dispêndios. As áreas consideradas foram: Educação; Cultura; Saúde; Alimentação e Nutrição; Saneamento e Proteção ao Meio Ambiente; Previdência; Assistência Social; Emprego e Defesa do Trabalhador; Treinamento de Recursos Humanos; Organização Agrária; Ciência e Tecnologia; Habitação e Urbanismo; e Benefícios a Servidores (cf. Fernandes et al., 1998a).

<sup>7</sup> Chama-se a atenção para o fato de que na metodologia do Ipea/Dipos os Benefícios a Servidores são destacados, em todas as unidades orçamentárias e independente da função de governo a que estejam associados, os programas/subprogramas, projetos/atividades que representem pagamentos a servidores públicos da administração direta, autarquias e fundações, e referentes a serviços médicos e hospitalares, assistência social geral, construção e manutenção de unidades habitacionais, benefícios previdenciários e treinamentos de recursos humanos (cf. Fernandes et al., 1998a).

**Tabela 2 – Gasto social consolidado por área de atuação – 1995 – em R\$ Milhões (correntes)**

Área de atuação	Federal		Estadual		Municipal		Total		a/d	b/d	c/d
	(a)	%	(b)	%	(c)	%	(d=a+b+c)	%			
1. Previdência Social	35.088	43,6	58	0,2	15	0,1	35.161	26,0	99,8	0,2	0,0
2. Benefícios a Servidores	17.307	21,5	11.213	34,9	1.888	8,3	30.408	22,5	56,9	36,9	6,2
3. Educação e Cultura	6.778	8,4	12.981	40,4	7.431	32,9	27.190	20,1	24,9	47,7	27,3
4. Saúde	13.686	17,0	4.493	14,0	3.558	15,7	21.738	16,1	63,0	20,7	16,4
5. Habitação e Urbanismo	278	0,3	992	3,1	5.913	26,1	7.183	5,3	3,9	13,8	82,3
6. Emprego e Defesa do Trabalhador	2.964	3,7	58	0,2	-	0,0	3.022	2,2	98,1	1,9	0,0
7. Assistência Social	974	1,2	1.142	3,6	747	3,3	2.863	2,1	34,0	39,9	26,1
8. Transporte Urbano de Massa	466	0,6	398	1,2	1.756	7,8	2.620	1,9	17,8	15,2	67,0
9. Outros	3.009	3,7	782	2,4	1.311	5,8	5.101	3,8	59,0	15,3	25,7
<b>Total</b>	<b>80.550</b>	<b>100,0</b>	<b>32.116</b>	<b>100,0</b>	<b>22.619</b>	<b>100,0</b>	<b>135.285</b>	<b>100,0</b>	<b>59,5</b>	<b>23,7</b>	<b>16,7</b>

Fonte: IPEA/DIPOS

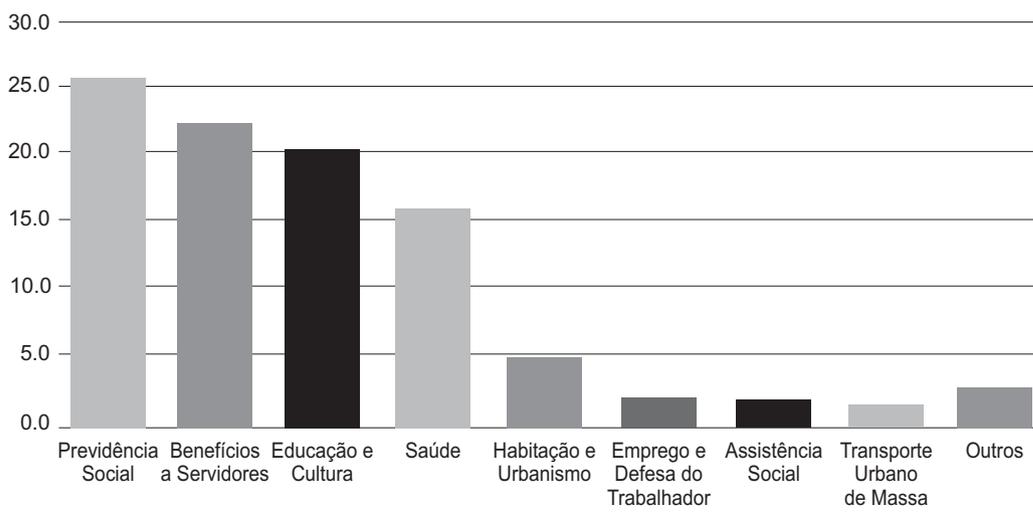
de estão os gastos em Educação, que chegaram a 20,1%, em grande parte devidos à vinculação prevista no Art. 212 da Constituição Federal e aos recursos do salário-educação, e a área de Saúde, que respondeu por cerca de 16,1% dos gastos. Essas áreas, conjuntamente, absorveram 36,2% dos gastos sociais.

As áreas de Habitação e Urbanismo, Emprego e Defesa do Trabalhador, Assistência Social e Transporte Urbano de Massas absorveram 14,7%. As demais áreas ficaram com apenas os 3,2% restantes. Os gastos em Habitação e Urbanismo, que já foram bastante expressivos, com a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH) e a falência de programas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

(FGTS), só conseguiram atingir cerca de 5,3% dos gastos (cf. Arretche, 1996).

Analisando-se os gastos realizados em cada nível de governo pelas áreas de gasto, observa-se que no sistema de proteção social brasileiro ficou reservada à União a realização dos gastos na área da Previdência Social, que por isso absorveu 43,6% de seus recursos, enquanto os Benefícios aos Servidores representaram 21,5%. Conjuntamente, essas duas áreas responderam por 65,1% dos gastos realizados pelo nível federal. Para as demais áreas, apenas duas outras absorveram parcela razoável de recursos: a da Saúde, com 17%, e a da Educação, com apenas 8,6%. Os programas relacionados à área de Emprego e Defesa do Trabalhador absorveram 3,7% dos re-

**Gráfico 1 – Participação percentual de cada área de atuação no gasto social total – 1995**



Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor.

curso federais, e os restantes 5,8% foram gastos nas demais áreas.

Os estados efetuaram seus gastos seguindo outra ordem de importância, sendo a área de maior relevância a da Educação, que respondeu por 40,4% dos gastos realizados, seguindo-se a dos Benefícios aos Servidores, com 34,9%, e a da Saúde, com 14%. Essas três áreas em conjunto consumiram cerca de 90% dos gastos estaduais.

A estrutura de gastos dos municípios buscou outro núcleo de preocupação, ao destinar uma parcela expressiva de recursos à área de Habitação e Urbanismo (26,1%) e à de Transporte Urbano de Massa (7,8%). Apesar disso, constituíam parcela das preocupações dos estados, uma vez que mantiveram elevados os gastos na área de Educação onde foram gastos 32,9% dos recursos (representa um esforço inferior ao que foi gasto nos estados) e na Saúde, 15,7% (um pouco superior).

Analisando os gastos efetuados em cada área, por esferas de governo, percebe-se que a União é absolutamente responsável pelas áreas da Previdência Social (99,8%), de Emprego e Defesa do Trabalhador (98,1%) e ainda, em sua maior parte, pelas áreas de Saúde (63%) e de Benefícios aos Servidores (56,9%).

Nas áreas de Habitação e Urbanismo e de Transporte Urbano de Massas, os grandes responsáveis pela ação pública são os municípios, uma vez que respondem por 82,3% e 67% dos gastos realizados nestas áreas, respectivamente. Os municípios ainda entram com cerca de 1/4 do financiamento dos gastos das áreas de Educação, Assistência Social e nas demais áreas.

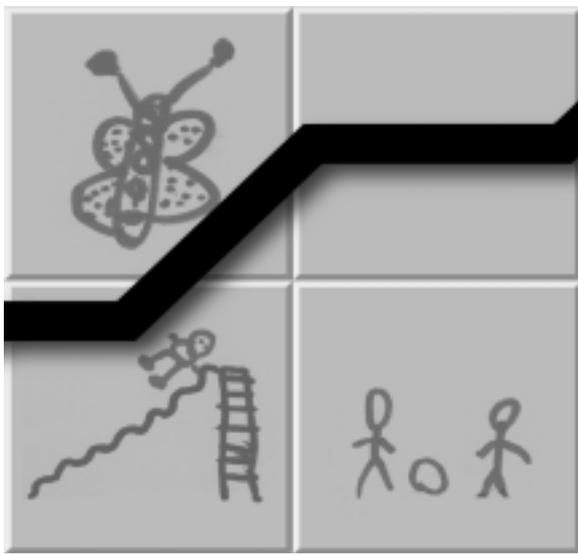
Nas áreas de Educação e de Assistência Social, os grandes responsáveis são os estados, que a essas destinaram 47,7% e 39,9%, respectivamente, de seus gastos sociais.

Quanto aos Benefícios a Servidores, observa-se que os gastos foram realizados principalmente pela União e estados, que conjuntamente responderam por 94,8% dos gastos. Os municípios foram responsáveis por apenas 6,2% dos gastos, resultado que se deve ao fato de que, somente após os anos 80, os municípios começaram a ampliar seus quadros, sendo, portanto, um contingente de empregados com pouco tempo de serviço.

## Análise dos gastos na área de Educação

O gasto público na área de Educação efetuado pelas três esferas de governo, em 1995, no conceito de origem dos recursos

foi de R\$ 27.190 milhões (Tabela 1). Esse valor corresponde a 12,8% de todo o gasto direto não-financeiro das três esferas de governo e a 20,1% do esforço de gasto na área social.<sup>8</sup> A importância dessa área pode ser vista no Gráfico 1, que mostra que a Educação, juntamente com a Previdên-



cia Social, Benefícios a Servidores e Saúde, constituem-se os pilares da proteção social brasileira.

A distribuição intergovernamental dos gastos é correspondente à divisão prevista na vinculação dos recursos tributários destinados à Educação.<sup>9</sup> Os dados da Tabela 1 revelam o caráter descentralizado das ações governamentais da área, uma vez que os grandes responsáveis pela área são os estados e municípios, que, em conjunto, responderam por 75,2% dos gastos da área. Isso significa que estes governos destinaram aproximadamente 20% de seus gastos diretos à Educação. No conjunto do esforço público destinado aos setores sociais, os gastos na área correspondem a 41,1% dos gastos dos estados e a 34,6% dos municípios.

<sup>8</sup> Analisando o gasto na área, levando em consideração o comportamento do PIB, obtém-se que os gastos nessa área corresponderam, em 1995, a cerca de 4,3% do PIB. Comparando esse resultado com os países da América Latina, Fernandes et al., (1998b) mostram que apesar de o Brasil ter a maior participação de gastos sociais sobre o PIB da América Latina, na área de Educação se situa na 6ª colocação, precedido por Costa Rica (5,4%), Panamá (4,9%), Equador (4,6%), México (4,5%) e Bolívia (4,4%).

<sup>9</sup> O Brasil é uma república federativa, formada pela União indissolúvel dos estados, municípios e Distrito Federal (DF). A Constituição de 1988 prevê que a União, os estados, os municípios e o DF organização, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino, e atribui competências específicas às diferentes esferas do poder público em relação a esses sistemas. A responsabilidade pelo ensino público, prioritariamente e não de forma exclusiva, é assim dividida: a Educação Infantil cabe aos municípios; o Ensino Fundamental, aos estados, DF e municípios; o Ensino Médio, aos estados e ao DF; a Educação Superior, à União e aos estados.

**Tabela 3 – Gasto público social em educação por esfera de governo – 1995 – em R\$ Mil (nominais)**

Área de atuação	Governo Federal Recursos Orçamento	Governos Estaduais			Governos Municipais				Total
		Transfer. negociadas do Governo Federal	Recursos orçament. Governo Estadual	Total	Transfer. negociadas do Governo Federal	Transfer. de Governos Estaduais	Recursos orçament. Governo Municipal	Total	
Educação da criança de 0 a 6 anos	0	4.806	51.190	55.996	5.474	0	1.010.926	1.016.400	1.072.396
Ensino Fundamental	565.667	461.220	6.218.643	6.679.863	167.804	190.835	3.948.810	4.307.449	11.552.980
Ensino Médio	474.560	1.040	833.037	834.007	34.042	18.949	375.096	428.087	1.736.725
Educação Superior	3.997.575	71.431	957.218	1.028.649	312	510	101.527	102.349	5.128.573
Ensino Supletivo e Educação de Jovens e Adultos	3.955	5.699	59.599	65.298	1.486	0	22.977	24.463	98.716
Educação Física e Desporto	16.138	33.708	104.477	138.185	8.174	1.739	395.787	405.700	560.023
Educação Especial	20.552	209	69.124	69.333	191	0	56.753	56.944	146.829
Assistência ao Educando	199.873	0	222.859	222.859	0	27.935	188.086	216.021	638.753
Manutenção de Atividades Administrativas	206.160	497.510	3.899.438	4.396.949	0	325.845	1.331.592	1.657.437	6.260.546
<b>Total</b>	<b>5.484.480</b>	<b>1.075.625</b>	<b>12.415.585</b>	<b>13.491.210</b>	<b>217.482</b>	<b>565.813</b>	<b>7.431.554</b>	<b>8.214.849</b>	<b>27.190.539</b>

Fonte: IPEA/DIPOS

Enquanto isso, a União se compromete com apenas 28% dos gastos da área, o que representa apenas 6,7% de seus gastos diretos não-financeiros, estando incluídas neste montante as transferências negociadas (não-constitucionais) para estados e municípios. Isto decorre do fato de que a Constituição brasileira atribui aos estados e municípios a responsabilidade pela oferta da Educação Básica, cabendo ao governo federal apenas a função supletiva.<sup>10</sup> Assim, a maior parte dos recursos aplicados pelo governo federal, na área da Educação, destina-se ao custeio das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), Escolas Técnicas Federais e Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets).

A União pesa pouco na execução direta dos programas de ensino e o valor que transfere de forma negociada, cerca de R\$ 1.293 milhões (Tabela 3), que apesar de corresponder a um montante expressivo de seus recursos (18,6%), representa para as demais esferas de governo apenas 6% dos gastos realizados na área. Apesar de sua pouca expressão, esses recursos, ao se destinarem em sua maioria aos gastos de capital e custeios, revestem-se de grande importância para os gestores do sistema de educação.

As transferências negociadas entre todas as esferas corresponderam a apenas R\$ 1.859 milhões, ou então a 6,8% do dispêndio global da área. As maiores transações ocorreram entre a União e os esta-

dos, cujo valor transferido (R\$ 1.075 milhões) representou 8,6% dos gastos estaduais. As transferências realizadas entre os estados e municípios, de acordo com a Tabela 3, chegaram a apenas R\$ 565 milhões. Em sua maioria (R\$ 344 milhões) foram realizadas entre o governo estadual do Rio de Janeiro e seus municípios. Para os demais estados brasileiros, foi bastante reduzido o nível de gastos realizados mediante negociações políticas entre os estados e seus municípios (apenas 3,0% dos gastos dos municípios).

Esses dados demonstram que os recursos da área da Educação, que foram descentralizados entre as instâncias federadas, tiveram sua distribuição quase que totalmente (93,2%) realizada de forma automática, seguindo determinações previamente estabelecidas no aparato jurídico institucional, ou seja, foi bastante limitado o espaço para negociações políticas dos recursos.

Ao analisar as transferências negociadas por áreas de atuação, observa-se na Tabela 3 que a principal área em importância na absorção de recursos das transferências foi a de Manutenção de Atividades Administrativas, com R\$ 823 milhões (44,3%).<sup>11</sup> Esses recursos representaram 13,6% dos gastos realizados nessa área de atuação, os quais foram utilizados para manutenção da rede pública de ensino de primeiro e segundo graus, e dos órgãos locais de administração da educação.

<sup>10</sup> A União compete: coordenar a elaboração dos planos nacionais, prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao DF e aos municípios, para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória. Além disso, o Ministério da Educação mantém uma rede federal de estabelecimentos, compreendendo universidades, instituições isoladas de ensino superior, escolas técnicas e agro-técnicas e centros de educação tecnológica, e, ainda supervisiona a rede privada de ensino superior.

<sup>11</sup> A maioria desses recursos (R\$ 497,5 milhões) foram destinados ao governo do Distrito Federal.

**Tabela 4 – Gastos na área de Educação por subgrupo de atuação e esfera de governo – 1995 em R\$ Mil (nominais)**

Área de atuação	Federal		Estadual		Municipal		Total		a/d	b/d	c/d
	(a)	%	(b)	%	(c)	%	(d)	%			
Educação da criança de 0 a 6 anos	10.280	0,2	51.190	0,4	1.010.926	13,6	1.072.396	3,9	1,0	4,8	94,3
Ensino Fundamental	1.194.692	17,6	6.409.478	49,4	3.948.810	53,1	11.552.980	42,5	10,3	55,5	34,2
Ensino Médio	509.642	7,5	851.986	6,6	375.096	5,0	1.736.725	6,4	29,3	49,1	21,6
Educação Superior	4.069.318	60,0	957.728	7,4	101.527	1,4	5.128.573	18,9	79,3	18,7	2,0
Ensino Supletivo e Educação de Jovens e Adultos	11.140	0,2	59.599	0,5	22.977	0,3	93.716	0,3	11,9	63,6	24,5
Educação Física e Desporto	58.020	0,9	106.216	0,8	395.787	5,3	560.023	2,1	10,4	19,0	70,7
Educação Especial	20.952	0,3	69.124	0,5	56.753	0,8	146.829	0,5	14,3	47,1	38,7
Assistência ao Educando	199.873	2,9	250.794	1,9	188.086	2,5	638.753	2,3	31,3	39,3	29,4
Manutenção de Atividades Administrativas	703.670	10,4	4.225.283	32,5	1.331.592	17,9	6.260.546	23,0	11,2	67,5	21,3
<b>Total</b>	<b>6.777.587</b>	<b>100,0</b>	<b>12.981.398</b>	<b>100,0</b>	<b>7.431.554</b>	<b>100,0</b>	<b>27.190.539</b>	<b>100,0</b>	<b>24,9</b>	<b>47,7</b>	<b>27,3</b>

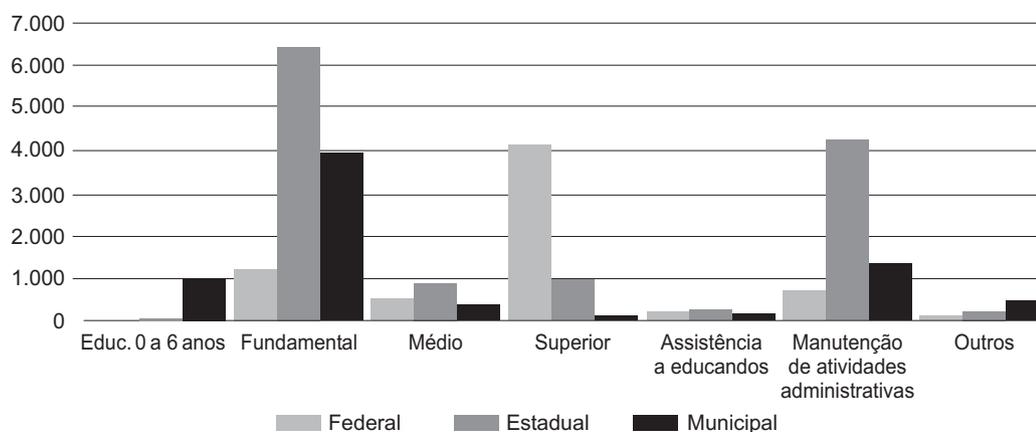
Fonte: IPEA/DIPOS

Por nível de ensino, observa-se que as transferências negociadas ocorreram principalmente no subgrupo do Ensino Fundamental, que absorveu R\$ 820 milhões (44,1%) dos recursos das transferências negociadas, correspondendo a 7% dos gastos realizados nesse nível de ensino. Esses recursos foram muito importantes no financiamento dos gastos municipais voltados para o Ensino Fundamental, pois chegaram ao valor de R\$ 358 milhões, significando 9,1% dos gastos realizados. Observa-se ainda que, nas ações estaduais de Educação Física e Desporto, os recursos foram de grande importância (24,4%), enquanto no ensino superior estadual as transferências foram responsáveis por 7% dos gastos realizados.

Outro indicador é a relação entre os gastos em Educação e o total da população brasileira residente, quando revela que o gasto *per capita*, em 1995, foi de R\$ 168,69. Uma forma complementar de análise do gasto na área é sugerida por Fernandes et al. (1998b), que é a comparação dos gastos em Educação com o que se convencionou denominar de “população-alvo”, ou seja, aquela parcela da população que se enquadra na faixa etária a ser beneficiada por programas governamentais relativos a área. Esse indicador mostra que o gasto *per capita* resultante para a área de Educação, em 1995, foi de R\$ 336,75.

O panorama dos gastos na área de Educação nos principais subgrupos,

**Gráfico 2 – Os gastos na área de Educação por subgrupo de atuação e esfera de governo – 1995**



Fonte: Pesquisa de campo realizada pelo autor.

apresentado na Tabela 4 e no Gráfico 2, revela que o esforço público nesta área de atuação governamental pode ser dividido segundo duas frentes de atuação: gastos diretos nos subgrupos educacionais e gastos indiretos. No primeiro caso, os gastos ocorreram a partir de três núcleos de ações fundamentais. O primeiro congrega aqueles programas com maior apoio e onde foram realizados os maiores gastos: o Ensino Fundamental (42,5%) e a Educação Superior (18,9%), que juntos foram responsáveis por 61,4% dos gastos da área. O segundo grupo congrega a Educação de Crianças de 0 a 6 anos e o Ensino Médio, comandando uma parcela de gasto que chegou a 10,3%. O último grupo congrega as ações relativas ao Ensino Supletivo e à Educação de Jovens e Adultos, Educação Física e Desporto e à Educação Especial, que juntas somaram apenas 2,9% dos gastos da área de Educação.

Os gastos relativos a ações que se relacionam indiretamente à educação foram realizados em dois itens específicos: as despesas com a manutenção de atividades administrativas, que corresponderam a 23% dos gastos, e a assistência a educandos, que absorveu cerca de 2,3%.

A estruturação dos gastos também é um bom indicador de como se dividem as responsabilidades na área de educação entre os três níveis de governo. Assim, pode-se ver pela Tabela 4, que a Educação Superior é quase totalmente de responsabilidade da União, uma vez que seus gastos chegaram a 79,3% do que se gasta neste subgrupo, seguido de longe pelos estados com 18,7%. Esses gastos, quase na sua totalidade, são de responsabilidade das instituições de ensino superior paulistas e do Estado do Rio de Janeiro.

No subgrupo do Ensino Fundamental, observa-se que os estados são majo-

ritários na realização dos gastos (55,5%), enquanto que os municípios respondem por uma parcela de 34,3%. A União teve participação de apenas 10,3%, que correspondeu à sua ação supletiva e colaborativa com as demais esferas, de acordo com as disposições legais brasileiras.

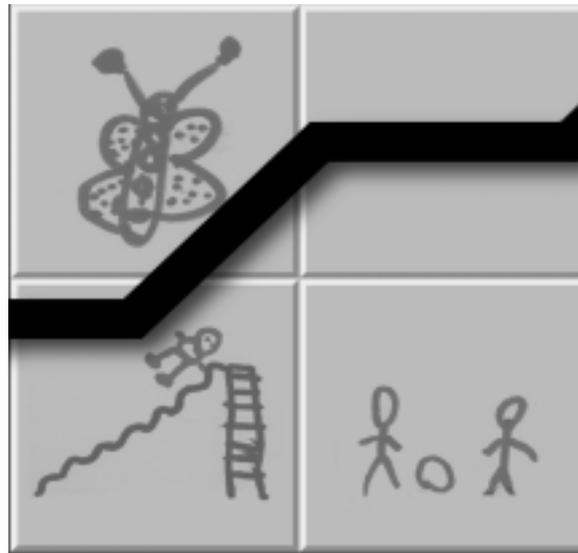
A mesma disposição legal é válida para o subgrupo do Ensino Médio, mas, neste caso, a União mantém um grupo de escolas técnicas e agrotécnicas,<sup>12</sup> de modo que sua participação nos gastos chegou a 29,3%. Os estados ainda assim foram os responsáveis por cerca de 49,1% de todos os gastos do subgrupo. Aos municípios coube a participação de apenas 21,6%, sendo que, na sua maior parte, os gastos foram realizados por municípios do Estado de Minas Gerais.

Em consonância com a responsabilidade estabelecida pela Constituição de 1998, reafirmada na nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB), que atribuiu aos municípios a oferta da Educação Infantil, observa-se na Tabela 4 que o subgrupo Educação da Criança

de 0 a 6 anos (Educação Infantil) teve 94,3% de seus gastos realizados pelos municípios, sendo apenas 4,9% feitos pelos demais níveis governamentais.

## Conclusões

A análise feita neste trabalho confirma algumas tendências gerais quanto ao desenvolvimento da área de educação brasileira. Confirmou-se a importância da área de Educação nos gastos sociais, reafirmando sua posição de constituir-se um dos pilares da proteção social brasileira. Confirmou-se que a distribuição intergovernamental dos gastos é correspondente às competências específicas determinadas a cada esfera do Poder Público, revelando o



<sup>12</sup> A rede federal de educação atende a 110 mil alunos e é formada por 43 Escolas Agrotécnicas localizadas, em sua maioria, na área rural, e por 19 Escolas Técnicas localizadas, em grande parte, nas capitais, que atendem aos setores industrial e de serviços, e por 36 Unidades de Ensino Descentralizadas a elas subordinadas.

caráter descentralizado das ações governamentais da área. Com isso, os estados e municípios são as instâncias federadas que mais se ocupam com a área, respondendo pela grande maioria dos gastos realizados e comprometendo parcela razoável de seus recursos não-financeiros nesta direção. As transferências negociadas têm pouco peso nos gastos realizados, levando a ser bastante reduzido o espaço para negociações políticas dos recursos. Por fim, no panorama por subgrupos de

gastos, observou-se que o grande esforço público nesta área se destina ao Ensino Fundamental, confirmando a prioridade política conferida a esse nível de ensino. Em seguida, há os gastos com a Educação Superior, o Ensino Médio e a Educação Infantil. A distribuição de responsabilidades também é bastante nítida, ficando os estados responsáveis majoritariamente pelo Ensino Fundamental; a União, pelo Ensino Superior; e a Educação Infantil, pelos municípios.

---

## Referências bibliográficas

- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. In: DESCENTRALIZAÇÃO e políticas sociais. São Paulo : Fundap, 1996. 376p.
- ARRETCHE, M. T. Aspectos regionais dos gastos com habitação e saneamento básico. In: DESCENTRALIZAÇÃO e políticas sociais. São Paulo : Fundap, 1996. 376p.
- FERNANDES et al. *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal*. Brasília : Ipea, fev. 1998a. (Texto para Discussão, 547).
- \_\_\_\_\_. *Gasto social consolidado – 1995*. Brasília : Ipea, jun. 1998b (Texto para Discussão, s/n).
- MEDICI, A C.; MACIEL, M. C. A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-1992. In: DESCENTRALIZAÇÃO e políticas sociais. São Paulo : Fundap, 1996. 376p.
- PACHECO FILHO, A. Recursos federais para a educação: FNDE e FAE. In: DESCENTRALIZAÇÃO e políticas sociais. São Paulo : Fundap, 1996. 376p.

---

Recebido em 15 de dezembro de 1998.

Jorge Abrahão de Castro é membro da Diretoria de Políticas Sociais do Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (Ipea) e professor do Departamento de Economia da Universidade Católica de Brasília (UCB).

---

## Abstract

*The author proposes in this survey to study the impact of educational decentralization on the distribution of public expenditure for the 1995 fiscal year. It is shown that the share of a government's budget for education at different levels of education is a function of its responsibility, and control of, established by the 1998 federal Constitution. It is confirmed the priority of public policies devoted for primary education (ensino fundamental). It is shown, as well, the importance of education on public financial support for the total of social programmes. States and municipalities spending, respectively, 40.4% and 32.9% of all of social expenditure.*

*Key-Words: expenses with education; public costs; federalism.*

---