

ipea

Instituto de Planejamento Econômico e Social

IPLAN

Instituto de Planejamento

C N R H

DOCUMENTO DE TRABALHO
Nº 10

DESPEAS FEDERAIS COM
EDUCAÇÃO - A LOTERIA
SEM PERDEDORES

Antonio Emílio Marques

janeiro de 1984

C N R H

DOCUMENTO DE TRABALHO
Nº 10

DESPESAS FEDERAIS COM
EDUCAÇÃO - A LOTERIA
SEM PERDEDORES

Antonio Emílio Marques

janeiro de 1984

- * Embora sejam autores do CNRH/IPEA, as opiniões aqui expressas não definem uma orientação do Centro. A reprodução deste texto contou com o apoio do PNUD, através do Projeto BRA/82/024.

Os atuais debates sobre a participação do governo, em especial o federal, nas despesas nacionais com educação, têm-se concentrado na preocupação de "se tem subido ou descido a participação dos recursos para a educação no Orçamento da União", o que, se por um lado tem o mérito de despertar a atenção nacional, tende, por outro, a deteriorar-se numa loteria de números onde há quem aposte dos 4 aos 15 por cento de participação.

Não se pode negar que têm razão os que alegam haver um limite quantitativo para os recursos financeiros que o Governo Federal pode aplicar em educação, como também a têm os que contrapõem haver um limite quantitativo e qualitativo para a educação que pode ser feita sem uma adequada provisão de recursos.

É evidente, à primeira vista, que, colocado sob este enfoque, o debate pressupõe respostas a questões fundamentais não suficientemente discutidas e muito menos acordadas nacionalmente, tais como:

- . para que serve a educação?
- . qual a quantidade e qualidade a ser oferecida?
- . a quem deve ser oferecida?
- . quanto custa?
- . deve ser paga diretamente pelo consumidor ou mantida pelo Estado?
- . quanto o Estado deve aplicar em educação?

Os recentes debates têm-se concentrado, insistentemente, nesta última questão: quanto o Estado deve aplicar em educação? O que significa, ao menos, a aceitação nacional de que, de alguma forma, o Estado deve participar com recursos financeiros no esforço educativo.

De qualquer modo, esta é uma questão final, que deve ser colocada logicamente após definidas as questões anteriores. Na prática, essas questões são colocadas concomitantemente, e, no caso brasileiro, pode-se admitir que iniciar pela questão final pode ter a função estratégica de pressionar uma resposta às questões anteriores, desde que seja conduzida com algum rigor.

Este rigor começa pelo reconhecimento da insuficiência e consistência duvidosa dos dados, o que impede uma análise global que se fundamente exclusivamente neles. Em primeiro lugar, o levantamento dessas despesas pressupõe uma série de definições, nem todas objetivas, sendo a principal, entre elas, a de que se entende por "educação". Será esta definição inicial que permitirá a agregação dos dados. Um exemplo atual deste pré-requisito óbvio é que, no Orçamento da União, as despesas que o Ministério do Trabalho faz com "Bolsas de Estudo", "Ensino Supletivo" e "Treinamento de Recursos Humanos" são classificadas como despesas na "função trabalho", enquanto que despesas como ações da mesma natureza, no Ministério da Educação e Cultura, são agrupadas na "função educação e cultura". Igualmente, despesas com projetos e atividades da mesma natureza são, para o Ministério da Saúde, agregadas na "função saúde e saneamento" e, para o MEC, na "função educação e cultura".

Entre outras limitações, uma diz respeito ao caráter incompleto dos dados, decorrente da descentralização das despesas, tanto entre dependências administrativas (União, Estado, Municípios), como entre unidades de uma mesma dependência, diante da inexistência de coleta e agregação.

É dentro deste quadro que se buscará descrever a estrutura do financiamento da educação no Brasil, examinar os tipos de análise usuais, e apresentar, analiticamente, os números atualmente disponíveis.

DESPESAS COM EDUCAÇÃO NO BRASIL E DISPONIBILIDADE DE INFORMAÇÕES

As despesas com educação no Brasil são custeadas pelo:

De qualquer modo, esta é uma questão final, que deve ser colocada logicamente após definidas as questões anteriores. Na prática, essas questões são colocadas concomitantemente, e, no caso brasileiro, pode-se admitir que iniciar pela questão final pode ter a função estratégica de pressionar uma resposta às questões anteriores, desde que seja conduzida com algum rigor.

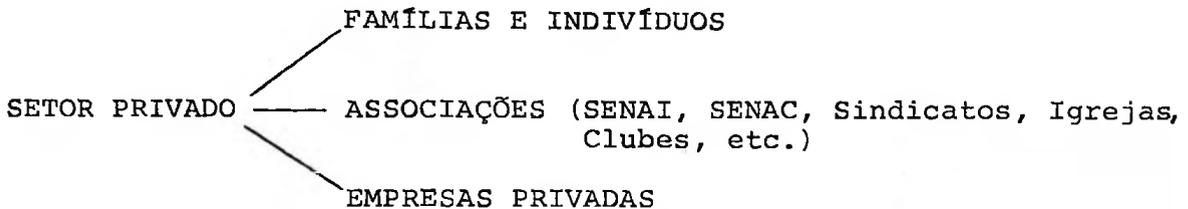
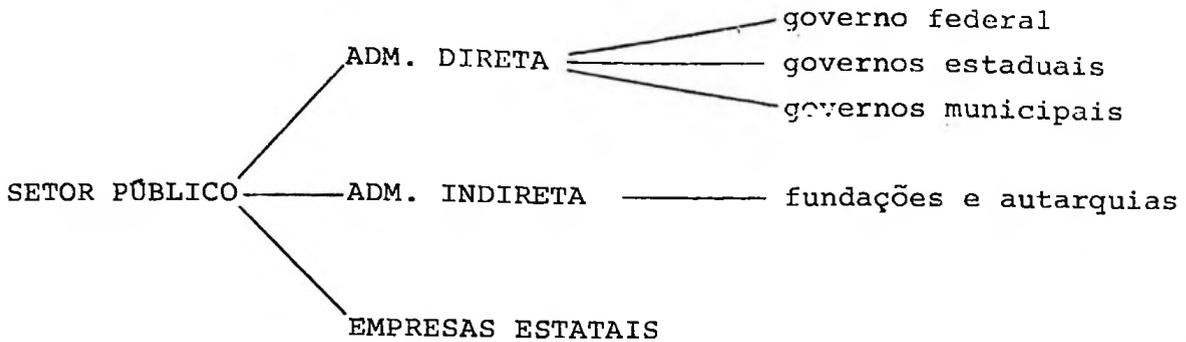
Este rigor começa pelo reconhecimento da insuficiência e consistência duvidosa dos dados, o que impede uma análise global que se fundamente exclusivamente neles. Em primeiro lugar, o levantamento dessas despesas pressupõe uma série de definições, nem todas objetivas, sendo a principal, entre elas, a do que se entende por "educação". Será esta definição inicial que permitirá a agregação dos dados. Um exemplo atual deste pré-requisito óbvio é que, no Orçamento da União, as despesas que o Ministério do Trabalho faz com "Bolsas de Estudo", "Ensino Supletivo" e "Treinamento de Recursos Humanos" são classificadas como despesas na "função trabalho", enquanto que despesas com ações da mesma natureza são, para o Ministério da Saúde, agregadas na "função saúde e saneamento" e, para o MEC, na "função educação e cultura".

Entre outras limitações, uma diz respeito ao caráter incompleto dos dados, decorrente da descentralização das despesas, tanto entre dependências administrativas (União, Estado, Municípios), como entre unidades de uma mesma dependência, diante da inexistência de coleta e agregação.

É dentro deste quadro que se buscará descrever a estrutura do financiamento da educação no Brasil, examinar os tipos de análise usuais, e apresentar, analiticamente, os números atualmente disponíveis.

DESPESAS COM EDUCAÇÃO NO BRASIL E DISPONIBILIDADE DE INFORMAÇÕES

As despesas com educação no Brasil são custeadas pelo:



Por este quadro pode-se desenhar a disponibilidade de dados:

- . é desconhecido o volume de recursos que as famílias e indivíduos gastam com educação, através do pagamento de anuidades, material escolar, etc.;
- . com exceção de SENAI e SENAC, desconhece-se o total das despesas efetuadas através de associações;
- . são desconhecidas as despesas que as empresas privadas efetuam com "treinamento", "bolsas de estudo", "manutenção de escolas", etc.;
- . é desconhecido o total das despesas que, no setor público, as empresas estatais efetuam com "treinamento de recursos humanos", "bolsas de estudo", etc.;
- . é desconhecida a despesa total com educação, nas fundações e autarquias;

- . as despesas dos governos estaduais e municipais com educação estão consolidadas somente até 1972, com reservas ⁽¹⁾;
- . as despesas do governo federal com educação, através da Administração Direta, são de mais fácil acesso, mas não estão consolidadas, a não ser até 1974, com reservas ⁽¹⁾.

Esta breve descrição sobre a disponibilidade de dados permite balizar as qualificações que devem ser feitas ao tentar globalizar as despesas com educação no Brasil.

Nas três esferas administrativas do setor público federal, estadual e municipal - as fontes de receita são diversas:

Na esfera municipal, as principais fontes de receita para a educação são:

- . a Receita Tributária Municipal, basicamente composta da arrecadação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), do Imposto sobre a Propriedade Territorial e Predial Urbana (IPTU) e taxas diversas. Pelo artigo 15 § 3º f. da Constituição, 20% dessa receita deve ser aplicada no ensino de 1º grau;
- . o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), mecanismo de transferência de recursos federais, correspondendo a 8% das arrecadações do IPI e do IR, dos quais 20% devem ser aplicados em educação de 1º grau;
- . Outras Fontes, como transferências federais ou estaduais, crédito, convênios, doações, etc.

Na esfera Estadual, as principais são:

(1) Mello e Souza, Alberto - Financiamento da Educação e Acesso à Escola no Brasil - IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1979.

- . a Receita Tributária Estadual, basicamente proveniente da arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e Direitos Reais, e de taxas diversas;
- . a cota-parte do Salário Educação, representando 2/3 sobre 2,5% das folhas de pagamento das empresas;
- . o Fundo de Participação dos Estados (FPE), mecanismo de transferência de recursos federais, correspondendo a 8% da arrecadação do IPI e IR, dos quais um total de 20% deve ser aplicado em educação e cultura, em programas de 1º e 2º graus, e em assistência aos educandos;
- . Outras Fontes, como transferências federais, convênios, créditos, doações, etc.

Na esfera Federal, os recursos para a educação se originam:

- . do Tesouro Federal;
- . de Outras Fontes "Orçamentárias";
- . de Outras Fontes "Não-Orçamentárias".

O Tesouro Federal tem seus recursos provenientes de diversas receitas, em especial a tributária. Esses recursos são considerados ordinários, quando arrecadados e contabilizados sem vinculação específica a programas; e são vinculados, se originados de tributos cujas receitas estão vinculadas a priori. Ou seja, os recursos orçamentários "ordinários" podem ser alocados a quaisquer programas, e os "vinculados" são alocados a programas pré-determinados.

São considerados de Outras Fontes "Orçamentárias", por definição, os recursos não considerados como do Tesouro. Assim, por exemplo, a cota-parte das rendas das loterias, que até 1980

era registrada em Outras Fontes, passa a ser considerada como recursos do Tesouro. Atualmente, destinados à Educação, há registrados em outras Fontes os recursos arrecadados diretamente pelos órgãos, algumas operações de crédito, e saldos do ano anterior.

As chamadas Outras Fontes "Não-Orçamentárias" são as que não transitam pelo Orçamento da União (Lei 6.866), como, por exemplo, as Receitas das empresas estatais. Para se ter uma idéia da magnitude dessas fontes, é suficiente registrar alguns resultados globais do Balanço Financeiro da União - 1979:

QUADRO 1
BALANÇO FINANCEIRO DA UNIÃO - RECEITA - 1979

(em milhões de Cr\$)

Receita Total	9 540 703
Orçamentária	544 243
Receitas Correntes	544 191
Tributária	484 143
Outras	60 048
Receitas de Capital	52
Receita da Administração Indireta	5 232 911
Extra-Orçamentária	3 474 044
Saldo do Exercício Anterior	289 503

FONTE: Balanço Geral da União.

É importante notar que, pelos números apresentados, transitam pelo Orçamento da União (Lei 6.866) não mais do que 6% do total dos recursos financeiros mobilizados pela União.

Poderiam também ser acrescentados às Outras Fontes "Não-Orçamentárias" os subsídios indiretos e não contabilizados como, por exemplo, o Incentivo Fiscal da Lei 6.297 (Formação Profissional) e o abatimento do IR devido pelas pessoas físicas a título de "Instrução", os quais consistem numa forma de renúncia da arrecadação tributária.

AS COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS

No Após Guerra, na esteira da Teoria do Capital Humano, a alocação dos recursos públicos para a educação passou a obedecer a duas racionalidades de sentido contrário, mas não contraditórias: uma, que as despesas com educação eram rentáveis para a sociedade como um todo; outra, que as despesas com educação se transformavam em ganho para os indivíduos que a recebiam. É esta a causa circunstancial que explica a concentração, no período 50/60, de análises, quer da relação educação/renda, quer da relação despesas públicas com educação/PNB.

Embora a hipótese da rentabilidade econômica das despesas com educação seja invalidada por diversos estudos, e a nível de indivíduo seja seriamente duvidosa a relação estreita entre educação e ganho, ainda, mais por hábito que por oportunidade, alguns estudos se reportam a algum desses dois tipos de análise.

A que nos interessa, no caso, é a relação despesas com educação/PNB comparada entre países, e nela nos detemos.

A UNESCO, no início de 1980, publicou um estudo de certa forma extemporâneo, sobre a alocação de recursos para a educação no mundo, no qual compara a evolução do PNB e das despesas públicas com educação, em 140 países ⁽²⁾.

O que tem invalidado essas comparações, e os próprios autores do referido estudo acentuam enfaticamente, está ligado à heterogeneidade dos dados, aos diferentes graus de consistência, às dificuldades em transformá-los todos em uma unidade monetária internacional. Assim, por exemplo os recursos, principalmente em países subdesenvolvidos, nem sempre são monetários; há diversidade de entendimentos do que seja "despesa pública"; há precariedade do sistema de coleta de dados; há diversidade dos sistemas políticos que fazem com que, por exemplo, na Albânia, o orçamento do Estado e o Produto Nacional se confundam; e, finalmente, há

(2) Eicher, J.C. et F. Orivel, L'Allocation des Ressources à l'Éducation dans Le Monde, UNESCO, Paris, 1980.

as limitações que envolvem a definição e o modo de cálculo do PNB. E, em menção especial ao Brasil, os autores afirmam que "o conceito de despesas públicas com educação parece ser compreendido de uma maneira bastante homogênea, com reserva das dificuldades teóricas encontradas a propósito do caso brasileiro..."⁽³⁾.

Assim posto, pode-se apresentar os resultados numéricos parciais da mais recente comparação internacional de despesas públicas com educação e PNB, ano de 1974, classificação ordinal:

QUADRO 2
DESPEZA PÚBLICA COM EDUCAÇÃO E PNB - 1974

P A Í S	PNB (a)	DESPEAS PÚBLICAS COM EDUCAÇÃO (b)	$\frac{b}{a}$
E.E.U.U.	1º	1º	13º
U.E.S.S.	2º	2º	4º
Japão	3º	3º	36º
República Federal da Alemanha	4º	4º	37º
França	5º	5º	38º
Reino Unido	6º	7º	15º
Itália	7º	8º	33º
Canadá	8º	6º	3º
Brasil	9º	13º	77º

FONTE: UNESCO.

De acordo com o Quadro 2, em volume de recursos, no ano de 1974, o Brasil foi o 9º colocado no mundo em PNB, o 13º em despesas públicas com educação e, em termos de participação relativa dessas despesas no PNB, é o 77º no mundo, num total de 140 países.

Outra agregação que pode ser apresentada a partir do estudo citado:

(3) Eicher, J.C. et F. Orivel, op.cit., p. 5.

QUADRO 3
DESPESA PÚBLICA COM EDUCAÇÃO E PNB - INCREMENTO

A N O		M U N D O	PAÍSES DESENVOL- VIDOS	PAÍSES SUBDESEN- VOLVIDOS	AMÉRICA LATINA	BRASIL
1960	Incremento PNB	-	-	-	-	-
	Incremento DPE	-	-	-	-	-
	DPE/PNB	3,7	3,95	2,35	2,1	1,71
1965	Δ PNB	+ 5,2	+ 5,3	+ 5,0	+ 5,1	+ 4,6
	Δ DPE	+ 10,9	+ 10,9	+ 10,8	+ 13,1	+ 12,1
	DPE/PNB	4,9	5,14	3,07	3,0	2,42
1970	Δ PNB	+ 4,7	+ 4,8	+ 4,4	+ 5,6	+ 7,4
	Δ DPE	+ 6,4	+ 6,4	+ 7,3	+ 6,2	+ 9,6
	DPE/PNB	5,3	5,54	3,52	3,1	2,67
1974	Δ PNB	+ 5,2	+ 4,6	+ 9,2	+ 7,7	+ 11,9
	Δ DPE	+ 6,6	+ 6,5	+ 8,5	+ 9,4	+ 13,0
	DPE/PNB	5,6	5,95	3,43	3,3	2,78
1976	Δ PNB	+ 2,4	+ 1,8	+ 5,8	+ 3,7	+ 11,6
	Δ DPE	+ 3,3	+ 2,3	+ 14,2	+ 2,2	+ 1,3
	DPE/PNB	5,7	6,0	3,99	3,2	2,29

FONTES: Eicher, J.C., et F. Orivel, L'Allocation des Ressources à L'Education dans Le Monde, Unesco, Paris, 1980.

Verifica-se pelo Quadro 3 que o incremento do PNB brasileiro, a partir de 1970, é sensivelmente superior ao incremento médio do PNB mundial, ao dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos e ao da América Latina, ultrapassando-os, no ano de 1976, em mais de duas vezes. O incremento das despesas públicas com educação, a partir do ano de 1970, também é superior às médias discriminadas, experimentando, porém, uma queda abrupta no ano de 1976.

No que diz respeito à relação Despesas Públicas com Educação/PNB, ou seja, a quanto por cento do PNB correspondem as despesas Públicas com Educação, os resultados alcançados são sempre

inferiores à média, sendo, os mais baixos, os dos anos de 1976 e 1960 respectivamente.

Ao se comparar os resultados encontrados pela UNESCO com as despesas governamentais consolidadas por Mello e Souza e o PNB, ter-se-á a ocorrência de discrepâncias pouco significativas:

QUADRO 4
DESPESA PÚBLICA COM EDUCAÇÃO E PNB - COMPARAÇÃO DE FONTES

A N O	DPE (1) Cr\$ MILHÕES	PNB (2) Cr\$ MILHÕES	DPE/PNB	UNESCO DPE / PNB
1960	54,0	2 733,5	1,98	1,71
1965	1 039,0	43 679,6	2,38	2,42
1970	5 583,4	206 458,8	2,70	2,67
1974	19 842,2	713 336,3	2,78	2,78

(1) Mello e Souza, op.cit.

(2) Centro de Contas Nacionais e Centro de Estudos Fiscais DCS/
IBRE/FGV.

Como se pode verificar, os dados apresentados pela UNESCO pouco diferem da relação que cruza os dados de fontes diversas, o que significa que os dados utilizados pelo organismo internacional podem ser, pelas ressalvas apresentadas anteriormente, pouco fidedignos, mas são os melhores disponíveis para pronta entrega.

AS DESPESAS DO GOVERNO FEDERAL

Anualmente, o Congresso Nacional examina e aprova o Orçamento (Fiscal) da União (Lei 6 867), encaminhado pelo Poder Executivo. Esse orçamento é elaborado e aprovado no final de um ano, para ser executado no ano subsequente. Nesse orçamento estão previstas a receita e a despesa com recursos do Tesouro (e Outras Fontes). Como a receita prevista é subestimada, a despesa prevista também o é. Durante o ano, à medida que a receita efetivamente arrecadada supera a prevista (inflação, aperfeiçoamento da arrecadação, novos índices de incidência, etc.), os diversos órgãos do

governo federal vão sendo autorizados a efetuar retiradas suplementares. É a chamada despesa autorizada. No final do exercício orçamentário, cada Órgão apresenta um balanço onde discrimina as despesas efetivamente realizadas. Assim sendo, é natural que as despesas apresentadas no Balanço sejam superiores às previstas pelo orçamento, como se pode observar, por exemplo, para o ano de 1979, no quadro 05:

QUADRO 05
DESPESAS FIXADA, AUTORIZADA E REALIZADA COM RECURSOS DO TESOIRO
FEDERAL PELA UNIÃO, NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO E CULTURA E PELO MEC.

1 9 7 9

Em milhões de Cr\$

	RECURSOS DO TESOIRO
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA	
Fixado	26 912,8
Autorizado	38 331,1
Realizado	38 282,0
FUNÇÃO EDUCAÇÃO	
Fixado	43 191,0
Autorizado	56 174,1
Realizado	56 109,1
UNIÃO	
Fixado	470 830,0
Autorizado	524 140,2
Realizado	521 135,6

FONTE: Balanço Geral da União.

Pode-se verificar pelo quadro 05 que o MEC elevou sua despesa de 42% acima do previsto no orçamento; na Função Educação e Cultura, a despesa ascendeu 30%, e a União gastou 11% acima do que fora fixado.

Os números deste quadro permitem também visualizar o equívoco em que se pode incorrer por desconhecer a verdadeira natureza dos dados. Com os dados apresentados poder-se-ia dizer que

no ano de 1979, 5,7% ou 7,3% ou 9,1% ou 10,7% dos recursos do Tesouro Federal foram alocados em Educação. Qualquer um dos resultados seria "correto", sendo, porém, necessário qualificá-los:

. 5,7% é a relação do fixado para o MEC com o fixado para a União;

. 7,3% é a relação do realizado do MEC com o realizado da União;

. 9,1% é a relação do fixado para a Função com o fixado para a União;

. 10,7% é a relação do realizado na Função com o realizado da União.

Evidencia-se que os resultados 5,7% e 9,1% do fixado são de natureza diversa dos 7,3% e 10,7% do realizado, pois o fixado, como já foi dito, é uma posição inicial que se altera no exercício.

Uma outra observação deve ser feita quanto à chamada Função Educação e Cultura. Para efeito de programação, elaboração e execução orçamentária, bem como para o controle da execução dos planos, as ações do governo são, no orçamento, agrupadas em Funções que representam o maior nível de agregação. Por exemplo: Educação e Cultura, Agricultura, Transportes, Trabalho, Energia e Recursos Naturais, Defesa e Segurança etc. Essas funções agregam despesas de diversos ministérios e cada ministério participa em diversas funções, como se pode verificar pelos totais realizados na Função Educação e Cultura, em 1979.

QUADRO 06DESPESA REALIZADA NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO E CULTURA, POR ÓRGÃOS - 1979.

	Em Cr\$ 1 000,00
Presidência da República	33 036
Ministério da Aeronáutica	32 000
Ministério da Educação e Cultura	37 375 104
Ministério do Exército	2 346 251
Ministério da Fazenda	149 405
Ministério da Marinha	1 743 170
Encargos Gerais	2 036 494
Transferências a Estados e Municípios	11 753 711
Fundo Nacional de Desenvolvimento	640 000
TOTAL	56 109 174

FONTE: Balanço Geral da União.

Por estes valores do Balanço de 1979 pode-se verificar que, pela classificação adotada, somente 67% das despesas realizadas com recursos do Tesouro Federal na Função foram executadas pelo MEC.

O Ministério da Educação e Cultura teve, no mesmo ano, suas despesas distribuídas por duas funções; a própria, e mais Cr\$ 906 928 430,97 na Função Assistência e Previdência.

Embora já se haja comentado nesta nota, é conveniente enfatizar que esta classificação por função ressaltava-se marcadamente, de critérios objetivos. Ações de uma mesma natureza, são registradas na "função saúde e saneamento", para o Ministério da Saúde, e na "função educação e cultura" para o MEC. Igualmente, "bolsas de estudos", "ensino supletivo", etc. para o Ministério do Trabalho, são registradas na "Função Trabalho".

Deve-se observar também, e esta é uma observação importante, que as séries históricas com resultados do Tesouro Federal devem ser padronizadas, uma vez que novos itens têm sido constantemente incorporados à receita. Por exemplo, a partir de 1968, é

incluído o Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes - IUCL; em 1969, é incluída a cota Federal do Salário Educação, e, mais recentemente, em 1980, passaram, também, a transitar pelo Tesouro: as cotas de contribuição; a parcela das rendas das loterias destinada aos ministérios da área social; a cota estadual do salário educação; o Imposto Territorial Rural destinado aos Municípios; o Imposto sobre a Renda retido na fonte pelos Estados e Municípios; e as receitas de todos os órgãos autônomos da administração federal direta.

Assim, pode-se notar facilmente que comparar anos não é recomendável, a não ser que se consolidem as despesas, como fez MELLO E SOUZA para o período 1960/1974.

Na descrição da origem dos recursos que cobrem as despesas do Governo Federal com educação, tentou-se uma classificação em três grandes grupos: Tesouro Federal, Outras Fontes "Orçamentárias" e Outras Fontes "Não Orçamentárias".

A Receita do Tesouro Federal, como já foi dito, tem uma composição que varia quase a cada ano. O item fundamental e mais estável dessa receita é a Receita Tributária resultante da arrecadação de Impostos e Taxas.

Pelo artigo 169 da Constituição de 1946, a União era obrigada a aplicar não menos do que 10% da "renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino", e os Estados e Municípios não menos do que 20%^(*).

Em 1961, pela Lei 4 024 de 20/12/61, que fixava as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a União passava a ser obrigada a aplicar 12% da receita de impostos em educação.

Pela Constituição de 1967 foi suprimida a vinculação nas três esferas administrativas. Para os Municípios, posteriormente, foi estabelecida a obrigatoriedade de aplicar, no mínimo, 20% de sua receita tributária (Const. art. 15 4º 3º f.).

(*) Receita de Impostos + Receita de Taxas = Receita Tributária.

QUADRO 07

RECEITA TRIBUTÁRIA FEDERAL E DESPESA REALIZADA PELO MEC E
NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO E CULTURA COM RECURSOS DO TESOUREO FEDERAL -
PARTICIPAÇÃO RELATIVA

em Cr\$ 1 000,00

A N O	RECEITA TRIBU TÁRIA FEDERAL (a)	DESPESA REALIZADA COM RECUR SOS DO TESOUREO FEDERAL		PARTICIPAÇÃO RELATIVA	
		MEC (b)	Função Educa- ção e Cultura (c)	$\frac{b}{a} \times 100$	$\frac{c}{a} \times 100$
1960	196 898	18 029	...	9,16	...
1961	282 583	26 821	...	9,49	...
1962	444 124	49 360	...	11,11	...
1963	845 759	82 281	...	9,73	...
1964	1 717 655	191 838	...	11,17	...
1965	3 021 609	396 424	396 804	13,12	12,80
1966	4 763 453	456 518	559 291	9,58	11,74
1967	5 026 504	587 433	576 301	11,69	11,47
1968	9 951 647	824 061	829 597	8,28	8,34
1969	14 400 934	1 150 053	1 163 467	7,99	8,08
1970	18 528 456	1 337 094	1 490 261	7,22	8,04
1971	24 950 732	1 528 841	1 758 234	6,13	7,05
1972	35 826 045	2 243 784	2 612 073	6,26	7,29
1973	48 714 029	2 537 288	3 165 415	5,21	6,50
1974	70 044 644	3 495 503	4 305 473	4,99	6,15
1975	92 282 721	5 262 057	6 419 536	5,70	6,96
1976	155 596 328	10 256 717	11 241 579	6,59	7,22
1977	224 686 653	15 542 406	22 132 514	6,92	9,85
1978	309 624 449	23 739 801	35 089 319	7,67	11,33
1979	484 143 035	38 282 033	56 109 174	7,91	11,59
1980	...	...	...	...	...

FONTE: Balanços Gerais da União.

Pelo Quadro 07, pode-se verificar a relação Despesa realizada MEC/Receita Tributária e seu comportamento no período 1960/1979. No período 60/67, verifica-se uma acentuada oscilação mas a mais alta participação relativa. No período 68/74, ocorre uma contínua e acentuada queda que tende a corrigir-se no período 75/79. A relação Despesa Realizada FUNÇÃO/Receita Tributária não é

disponível para o período 60/64, porque as despesas não eram apresentadas, nessa época, agregadas por função. No período 65/74, há um acentuado declínio nesta relação, principalmente na segunda metade, reagindo, porém, no período seguinte, quando uma tendência acentuadamente ascendente é mantida.

Deve-se, porém, ter presente que, conforme já foi descrito, a composição da receita total do Tesouro muda constantemente e, portanto, a parcela de despesas totais cobertas pela receita tributária varia. Assim, no ano de 1960, a receita tributária cobria 74% das despesas totais do Tesouro; em 1965, 68%; em 1970, 65%; em 1975, 88% e, em 1979, 92%.

Se o que interessa conhecer é o empenho do Poder Público Federal em custear a educação, o indicador "receita Tributária", pelo exposto, não é o mais recomendado. O mais indicado seria utilizar o total da despesa realizada com recursos do Tesouro, como está apresentado no Quadro 08.

Tanto na relação MEC/UNIÃO quanto na Função Educação e Cultura/UNIÃO, o período de menor participação relativa é o quinquênio 70/74, e o ano, é o de 1970.

Comparando os resultados dos Quadros 07 e 08 pode-se verificar as distorções que ocorrem ao se optar pelo denominador Receita Tributária ou Despesa Realizada do Tesouro. Quando se utiliza a Receita Tributária, a participação do MEC é maior em 1960 (9,16%) do que em 1979 (7,91%), e a da FUNÇÃO é maior em 1965 (12,8%) do que em 1979 (11,59%); quando, porém, o denominador é a Despesa Realizada do Tesouro, inverte-se a situação, sendo a participação do MEC maior em 1979 (7,35%) do que em 1960 (6,81%), e a da FUNÇÃO, maior em 1979 (10,77%) do que em 1965 (8,98%). A causa são as variações das taxas de participação da Receita Tributária na cobertura da Despesa Realizada do Tesouro.

QUADRO 08

DESPESA REALIZADA COM RECURSOS DO TESOURO FEDERAL PELA UNIÃO, NA
FUNÇÃO EDUCAÇÃO E CULTURA E PELO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA

1960 / 1980

TOTAIS E PARTICIPAÇÃO RELATIVA

em Cr\$ 1.000,00

A N O	DESPESA REALIZADA COM RECURSOS DO TESOURO FEDERAL			PARTICIPAÇÃO RELATIVA	
	MEC (A)	Função Educa- ção e Cultura (B)	União (C)	$\frac{A}{C} \times 100$	$\frac{B}{C} \times 100$
1960	18 029	...	264 636	6,81	...
1961	26 821	...	419 914	6,39	...
1962	49 360	...	726 694	6,79	...
1963	82 281	...	1 277 576	6,44	...
1964	191 838	...	2 770 714	6,92	...
1965	396 424	396 804	4 414 92\$	8,98	8,98
1966	456 518	559 291	6 138 559	7,44	9,11
1967	587 433	576 301	8 172 971	7,19	7,05
1968	824 061	829 597	11 542 897	7,14	7,19
1969	1 150 053	1 163 467	18 651 501	6,17	6,24
1970	1 337 094	1 490 261	28 115 660	4,76	5,30
1971	1 528 841	1 758 234	26 142 516	5,85	6,73
1972	2 243 784	2 612 073	38 198 339	5,87	6,84
1973	2 537 288	3 165 415	50 766 873	5,00	6,24
1974	3 499 503	4 305 473	71 749 814	4,87	6,00
1975	5 262 057	6 419 536	103 838 692	5,07	6,18
1976	10 256 717	11 241 579	168 181 101	6,10	6,68
1977	19 542 406	22 132 514	247 466 654	6,28	8,94
1978	23 739 801	35 089 319	356 000 370	6,67	9,86
1979	38 282 033	56 109 174	521 135 674	7,35	10,77
1980	...	...	...	...	...

FONTE: Balanço Geral da União.

Todos os resultados até agora apresentados são completos, no que diz respeito às despesas com educação cobertas com recursos que transitam pelo Tesouro Federal; porém, como já foi dito, há outras despesas com educação que o governo federal realiza lançando mão de recursos que não têm trânsito pelo Tesouro.

Quanto aos recursos de Outras Fontes "Não-Orçamentárias", sabe-se que são usadas para financiar educação, mas sobre elas não há estatísticas. Quanto às Outras Fontes "Orçamentárias", elas têm uma previsão inicial que é publicada juntamente com os quadros de detalhamento do Orçamento da União, ou seja, é conhecida a estimativa inicial. Ocorre, porém, que elas não são agregadas nos Balanços Gerais da União, mas somente aparecem nos balanços dos Órgãos. Assim sendo, o Balanço Geral da União somente consolida a receita e a despesa transitadas pelo Tesouro.

Não obstante esta última limitação, no Quadro 09, tenta-se estimar o montante das despesas com recursos de Outras Fontes "Orçamentárias", as quais, somadas às despesas realizadas com recursos do Tesouro, permitem apresentar uma estimativa do total das despesas realizadas com recursos que transitam pelo Orçamento da União. Porém estes números devem ser analisados com especial atenção, uma vez que resultam de totais realizados e de totais fixados. Assim, para Recursos do Tesouro, os totais são as despesas realizadas; para os Recursos de Outras Fontes, os totais são realizados, quando se trata do Ministério da Educação e Cultura, e são fixados, quando se trata dos outros Ministérios. Dessa forma, quando se agregam os recursos de Outras Fontes aos recursos do Tesouro, poder-se-á estar estimando, para menos, a despesa total em valores absolutos, uma vez que o fixado é comumente subestimado, e, estimado para mais, em valores relativos, uma vez que o numerador será, parcialmente, um valor realizado e, o denominador, um total fixado.

Tendo presente estas ressalvas, apresenta-se o Quadro 09:

DESPESA DO GOVERNO FEDERAL COM RECURSOS DO TESOURO
E OUTRAS FONTES, NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO E CULTURA

Em Cr\$ milhões

	1 9 7 8			1 9 7 9		
	TESOURO	O. F.	TOTAL	TESOURO	O. F.	TOTAL
Pres. da Repúb.	53,2	-	53,2	33,0	-	33,0
Min. Educ. e Cult.	23 238,8	16 852	40 090,3	37 375,1	23 295,6	60 670,7
Min. Aeronáutica	43,5	-	43,5	32,0	-	32,0
Min. Exército	1 628,0	-	1 628,0	2 346,2	12,8*	2 359,0
Min. Fazenda	100,7	-	100,7	149,4	-	149,4
Min. Interior	10,0	-	10,0	-	3,5*	3,5
Min. Marinha	1 307,6	-	1 307,6	1 743,1	-	1 743,1
Enc. Gerais da União	723,0	-	723,0	2 036,4	97,8*	2 134,2
Transf. Est. e Município	7 284,8	-	7 284,8	11 753,7	-	11 753,7
Fundo Nac de Desenvolvimento	700,0	-	700,0	640,0	-	640,0
FUNÇÃO	35 089,3	16 852,4	51 941,7	56 109,1	23 409,7*	79 518,6*
UNIÃO	356 000,3	79 026,0*	435 026,0*	521 135,6	98 969,5*	620 105,1*
função	9,85	21,32	11,93	10,76	23,65	12,82
união						

* Despesa Fixada

FONTES: Balanço da União (1978 e 1979); Orçamento Próprio do MEC (1978 e 1979); Orçamento da União (1979).

NOTA: ANO 1978

- a) Para Recursos do Tesouro, a fonte foi o Balanço Geral da União.
- b) Os Recursos de Outras Fontes não constam nos Balanços Gerais da União. Para o MEC, especificamente, foi usado o Orçamento Próprio (Balanço).

ANO 1979

- a) Para Recursos do Tesouro, a fonte foi o Balanço Geral União.
- b) Para os recursos de Outras Fontes, foi usado o Orçamento da União (fixado).
Para o MEC, especificamente, a fonte foi o Orçamento Próprio (Balanço).

Os resultados apresentados, uma vez que devidamente qualificados, permitem afirmar que a Função Educação e Cultura, conforme classificação constante no Balanço Geral da União, representa, em 1978, 11,9% e, em 1979, 12,82% do Orçamento da União.

CONCLUSÃO

Como se pode notar pelo exposto, a loteria em que se tem transformado o debate em torno de "qual a participação das despesas com Educação nas despesas do Governo Federal?", não é de todo injustificada. Desde que se encontre um bom motivo para debater o assunto, dá-se por aberto o pregão. "Quem dá mais?" ou "Quem dá menos?". Depende do que se queira comprovar. Para o ano de 1979, último com Balanço publicado, 5,7% - 7,3% - 7,9% - 91,% - 10,7% - 10,8% - 11,6% e 12,8% são participações apresentadas e comprovadas nessas notas, o que não exclui, de forma alguma, o em prego de outras, que, se devidamente qualificadas, podem também participar. Afinal, o assunto é uma pródiga cornucópia, principalmente quando o Sistema de Contas Nacionais é de reconhecida complexidade, e as estatísticas, a par de outras reconhecidas limitações, são insuficientes. Assim, dos 4 aos 15 por cento, ou quanto se queira por cento, as posições são defensáveis, dependendo tão somente do numerador e denominador empregados.

Mas, e isto de alguma forma já foi dito, apesar de inconclusivo, o debate se justifica, principalmente quando um Estado de arrecadação centralizada opera a repartição dos recursos entre as principais atividades, mais pressionador por argumentos de ordem política, do que conduzido por critérios de natureza técnica; e, em especial, quando o Sistema de Planejamento, como no caso brasileiro, define a alocação por critérios incrementais - taxas de aumento sobre os dispêndios pretéritos - deixando os ajustes reais para serem negociados ao longo do exercício. Se esta repartição de recursos tende a obedecer preferencialmente a critérios de ordem política, é perfeitamente esperado, além de estratégico, que o debate público também seja conduzido politicamente.

Mas, se esta celeuma do "subiu-desceu" tem a comprovada virtude de excitar a opinião pública nos estratos médio e alto da população, somente será eficaz se conduzir a um conseqüente debate das questões colocadas ao início: "para que serve a educação", "qual educação", "para quem", "a que preço", "quem paga", etc. pois ninguém é suficientemente ingênuo para pensar que mais ou menos dinheiro possa, por alguma virtude exclusiva, solucionar alguma crise educacional. E mais. É necessário que, a par desse debate sobre a alocação, por assim dizer, exógena ao sistema educacional, seja também debatida a alocação endógena. O que fazer, por exemplo, da macrocefalia que, não poucas vezes, tem atacado os sistemas educacionais (Federal e Estadual) com o agigantamento das administrações centrais, regionais, e todo um exército de fiscais de linha? O que fazer de universidades que têm pessoal em excesso, mas não têm material de consumo imprescindível? O que fazer... etc...

Emfim, um estudo sobre as finanças da Educação é um excelente desmacarador de políticas educacionais oficialmente declaradas, pois é em grande parte pelo financiamento que se viabilizam ou inviabilizam políticas. Mas isto somente poderá ser alcançado se, além de analisar o quanto é gasto, puder ser respondido, entre outras coisas, como, com quê e com quem, é gasto.

