

# pontos de vista

O que pensam outros especialistas?

## Financiamento e Gasto do Ministério da Educação nos Anos 90

**José Aparecido Carlos Ribeiro**

Técnico da área de Planejamento da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

### Introdução

Na discussão sobre políticas sociais, uma das questões periodicamente levantadas diz respeito ao volume, eficiência e eficácia dos gastos sociais. Este trabalho tem como preocupação objetiva apresentar e analisar brevemente a trajetória da execução orçamentária do Ministério da Educação (MEC). A partir das informações do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi/Sidor), recuperamos os gastos do MEC no período que vai de 1993 a 1999<sup>1</sup> e os deflacionamos mensalmente pelo Índice Geral de Preços (IGP-DI) para constituir uma série em valores constantes de dezembro de 1999.

Os dados, assim levantados, serão comparados, em seus valores agregados, com o Produto Interno Bruto (PIB), despesa total do governo federal, e população, para que se avalie a evolução da prioridade macroeconômica e fiscal dos gastos do MEC, e também do nível de gastos em termos *per capita*.

Em seguida, os dados serão apresentados classificados por Fontes de Financiamento, por Natureza de Despesa e por Programas. Ao trabalhar com diferentes enfoques, esperamos propiciar um maior conhecimento acerca do perfil do financiamento e gastos do Ministério da Educação.

### Os gastos do MEC no período 1993-1999

Iniciaremos a análise da trajetória dos gastos do MEC pela apresentação dos seus valores agregados, e pela comparação destes com outros agregados relevantes.

<sup>1</sup> Foi encontrada certa dificuldade com relação à disponibilidade e/ou confiabilidade das informações referentes ao período 1990-1992. Embora certamente seja possível uma maior dedicação no sentido de construir um banco de dados confiável para o período, o autor optou por não fazê-lo em um primeiro momento. Mesmo iniciando a série em 1993, acreditamos que a contribuição deste trabalho ainda seja útil.

Nesse sentido, apresentamos na Tabela 1 a evolução dos gastos do MEC, em termos reais, de 1993 a 1999. Após uma significativa elevação entre 1993 e 1994, ocorre uma queda no nível de gastos em 1996 e 1997, com um princípio de recuperação em 1998. De qualquer modo, os gastos passam a gravitar no patamar de R\$ 12,5 bilhões a partir de 1996, após um ápice de R\$ 13,8 bilhões no biênio 1994-1995. Este movimento, obviamente, repercute nos indicadores de gastos *per capita*<sup>2</sup> e percentuais do PIB. Este último, também chamado de indicador de prioridade macroeconômica, apresenta queda do nível de 1,6% do PIB em 1994 para 1,2% em 1998.

Tabela 1 – MEC: Gasto total, *per capita* e proporção do PIB – 1993-1999

Ano	R\$ milhões <sup>(1)</sup> Constantes Dez./99	Índices	<i>Per capita</i> R\$ de Dez./99	% PIB <sup>(2)</sup>
1993	10.030,5	100,0	66,50	n.d.
1994	13.875,1	138,3	90,75	1,62
1995	13.840,1	138,0	89,31	1,44
1996	12.559,1	125,2	79,95	1,20
1997	12.017,3	119,8	75,48	1,11
1998	12.988,7	129,5	80,49	1,19
1999	12.285,6	122,5	74,94	1,28

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Disoc/Ipea.

(1) Valores deflacionados mês a mês pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

(2) Porcentuais calculados, utilizando o total de gastos do MEC e o PIB em R\$ nominais.

<sup>2</sup> Calculados aqui usando a população total do país como denominador, e não o número de beneficiários das políticas de educação.

Ao comparar os gastos do MEC com outros agregados da administração pública federal, podemos avaliar a situação do MEC em termos da sua prioridade fiscal, ou seja, qual o comportamento dos seus gastos diante do conjunto dos gastos da União. Na Tabela 2, apresentamos os valores totais das despesas da União, do MEC, e o total do Gasto Social Federal segundo a metodologia da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) (ver Fernandes et al., 1998a, 1998b; Fernandes, 2000). Desta vez, entretanto, os dados são apresentados em valores correntes.

A constatação possível é a de que o MEC perde espaço perante a outras despesas governamentais. Vemos claramente o crescimento das despesas financeiras da União, o que diminui consideravelmente a participação do MEC ante a Despesa Total.

Mesmo este segundo indicador, porém, apresenta queda no período. É interessante constatar ainda que os gastos do MEC diminuem também em termos da sua participação no Gasto Social Federal. Isto se explica, dentre outras razões, pelo fato de o Gasto Social Federal apresentar crescimento no período, capitaneado, entretanto, pela elevação dos gastos com a Previdência – Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Regime Jurídico Único (RJU).<sup>3</sup>

Obviamente, temos que ser cuidadosos. Se em um primeiro exame, em nível mais agregado, constata-se uma diminuição dos recursos disponibilizados ao MEC, em termos reais e relativos, há que se aprofundar um pouco mais a análise para apontar e esclarecer melhor os determinantes deste movimento. No próximo item, apresentaremos os gastos do MEC desagregados por Fontes de Financiamento.

<sup>3</sup> Para maiores detalhes sobre a evolução do Gasto Social Federal nos anos 90, ver Ribeiro e Fernandes (2000).

Tabela 2 – Gasto total do MEC – Comparação com as despesas do governo federal 1994 e 1998<sup>(4)</sup> (em R\$ milhões correntes)

Especificação	1994	1998
<b>Desp. Total do Gov. Federal<sup>(1)</sup></b>	<b>140.486</b>	<b>497.916</b>
Despesa Financeira <sup>(2)</sup>	70.999	315.115
Desp. Não Financeira <sup>(3)</sup>	69.487	182.801
<b>Gasto Social Federal<sup>(5)</sup></b>	<b>42.174</b>	<b>113.905</b>
<b>Gasto do MEC</b>	<b>5.657</b>	<b>11.509</b>
% MEC/Desp. Efetiva	4,03	2,31
% MEC/Desp. Financ.	7,97	3,65
% MEC/Desp. Não Financ.	8,14	6,30
% Gasto Social Federal	13,41	10,10

Fonte: Siafi/Sidor; Balanços Gerais da União. Elaboração: Disoc/Ipea.

(1) Despesa total, menos transferências intergovernamentais.

(2) Despesa com juros e amortizações das dívidas interna e externa.

(3) Despesa efetiva, menos despesa financeira.

(4) Não houve possibilidade de incorporação dos dados do Balanço Geral da União de 1999.

(5) Gasto mensurado segundo o conceito de Área de Atuação Social<sup>4</sup> (metodologia Disoc/Ipea).

## A trajetória das fontes de financiamento do MEC

A seguir, apresentamos a composição dos gastos do MEC, a partir das Fontes de Financiamento.

Observa-se, nas Tabelas 3 e 4, que a principal fonte de financiamento do MEC no período foi a fonte Recursos Destinados à

<sup>4</sup> Conforme Fernandes (2000, p. 16), “o conceito de *área de atuação* orienta o agrupamento das despesas de caráter social segundo o critério de *objetivo* ou *finalidade dos gastos*, na tentativa de promover uma melhor aproximação possível da ação efetiva dos dispêndios junto à população beneficiária. A forma de agregação utilizada não é, portanto, compatível com os registros das despesas por órgão setorial (*critério institucional*), nem com os levantamentos das despesas por funções ou programas (*enfoque funcional*), formatos usuais de apresentação das contas do setor público.”

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).<sup>5</sup> O ano de 1993 inicia a série com o maior percentual de participação desta fonte nos gastos do MEC – 65,47%. Até o ano de 1995 ocorre uma queda no volume de recursos desta fonte, chegando a uma participação de apenas 38,32% em 1995. A partir daí, exceção feita ao ano de 1996, a participação do MDE no financiamento dos gastos do MEC se mantém estável, em torno dos 36 pontos percentuais.

Uma outra fonte importante, que apresenta forte irregularidade na sua participação, é a fonte Recursos Ordinários. Inicialmente apresentando seguidas quedas até 1996 – passando de 0,42% em 1993 para 0,16% em 1996 –, sofre um estupendo aumento em 1997, atingindo o seu maior nível de participação no período – 10,13%. Segue-se uma nova queda em 1998, a participação cai para 4,42%, recuperando-se em 1999 com elevação para 9,33%. Em resumo, a tônica da participação desta fonte no período foi a irregularidade, com um crescimento não homogêneo, anos com valores extremamente baixos e outros muito altos.

Sobre a Contribuição do Salário-Educação, é interessante notar que esta se apresenta estável, com alguns picos – 1996 e 1997 – o que determina um certo viés de crescimento para a participação desta fonte no financiamento do MEC, para o conjunto do período analisado. Já quanto à fonte Aplicação dos Recursos do Salário-Educação, a estabilização econômica reduziu consideravelmente os ganhos financeiros, reduzindo os níveis de participação desta fonte, que caem dos mais de 9 pontos percentuais de 1994, para passar a gravitar no patamar de um ponto percentual a partir de 1996.

<sup>5</sup> De acordo com o art. 212, “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Na fonte Manutenção e Desenvolvimento do Ensino são contemplados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas que comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; e, ou, assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades.

**Tabela 3 – MEC: Distribuição do gasto, segundo a fonte de recursos – 1993-1999 (em R\$ milhões)**

<b>Fonte de Financiamento</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Recursos Ordinários	343,3	276,3	49,5	20,5	1.217,8	574,0	1.145,9
Manutenção e Desenvolvimento	6.567,1	7.024,6	5.303,3	6.492,3	4.240,9	4.624,6	4.903,2
Contribuição Salário-Educação	503,5	645,0	687,1	842,5	756,3	747,5	733,5
Títulos Responsabilidade Tesouro	94,5	34,8	79,5	75,5	76,6	41,9	76,8
Operações de Crédito	-	83,9	230,6	168,5	84,4	100,2	95,8
Recursos Diretamente Arrecadados	633,7	952,0	849,2	710,9	614,6	623,8	287,9
Contrib. Lucro Líquido	183,7	290,0	390,3	326,6	47,9	193,9	576,5
Contribuição Financiamento Seguridade	670,0	410,3	515,8	1.058,0	1.385,5	0,9	986,1
Fundo Social de Emergência	-	2.218,1	5.037,9	2.169,21	2.992,6	4.504,7	2.467,1
Aplicação dos Recursos Salário-Educação	754,6	1.351,5	351,4	190,6	132,3	184,8	103,9
Outras Fontes	280,2	588,5	345,5	504,6	468,4	1.392,3	908,8
<b>Total MEC</b>	<b>10.030,5</b>	<b>13.875,1</b>	<b>13.840,1</b>	<b>12.559,1</b>	<b>12.017,3</b>	<b>12.988,7</b>	<b>12.285,6</b>

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Disc/Ipea.  
Valores deflacionados para dez./99.

É importante frisar dois pontos sobre estas duas fontes. Primeiramente, como se pode observar na Tabela 3, no começo do período, a fonte Aplicação dos Recursos do Salário-Educação gerava mais recursos para o MEC do que a própria Contribuição do Salário-

Educação. Em outras palavras, havia uma situação paradoxal: as receitas financeiras geradas a partir da aplicação dos recursos acabavam superando os recursos arrecadados originalmente pelo salário-educação. O segundo ponto curioso advém do fato de que, se por um lado o salário-educação constitui uma fonte vinculada, o mesmo não se aplica às receitas financeiras geradas a partir dele. Ou seja, a pronunciada queda da fonte Aplicação dos Recursos do Salário-Educação acabou diminuindo a disponibilidade de recursos não-vinculados, e assim “engessando” um pouco mais o orçamento do MEC.

**Tabela 4 – Ministério da Saúde: Distribuição porcentual das fontes de financiamento 1993-1999 (em % de participação)**

<b>Fonte de Financiamento</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Recursos Ordinários	3,4	2,0	0,4	0,2	10,1	4,4	9,3
Manutenção Desenvolvimento Ensino	65,5	50,6	38,3	51,7	35,3	35,6	39,9
Contribuição Salário-Educação	5,0	4,7	5,0	6,7	6,3	5,8	6,0
Títulos Responsabilidade Tesouro	1,0	0,3	0,6	0,6	0,6	0,3	0,6
Operações de Crédito	-	0,6	1,7	1,3	0,7	0,8	0,8
Recursos Diretamente Arrecadados	6,3	6,9	6,1	5,7	5,1	4,8	2,3
Contrib. Lucro Líquido	1,8	2,1	2,8	2,6	0,4	1,5	4,7
Contribuição Financiamento Seguridade	6,7	3,0	3,7	8,4	11,5	0,0	8,0
Fundo Social de Emergência	-	16,0	36,4	17,3	24,9	34,7	20,1
Aplicação dos Recursos Salário-Educação	7,5	9,7	2,5	1,5	1,1	1,4	0,9
Outras Fontes	2,8	4,2	2,5	4,0	3,9	10,7	7,4
<b>Total MEC</b>	<b>100,0</b>						

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Disc/Ipea.

O Fundo Social de Emergência/Fundo de Estabilização Fiscal (FSE/FEF) apresenta um comportamento interessante. Primeiramente, alterna anos com elevados volumes de recursos e participações relativas no financiamento do MEC com outros anos com valores muito menores. Em segundo lugar, esta alternância parece ter forte correlação com a fonte MDE: quando um aumenta a sua participação, o outro diminui e vice-versa. De qualquer modo, manteve-se como a segunda fonte mais importante para o financiamento do MEC no período.

A Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social inicia a série em queda. A partir de 1995, entretanto, inicia uma escalada, com sucessivos aumentos na sua participação no financiamento do MEC, exceção feita para o surpreendentemente baixo índice apresentado em 1998 – que, aliás, é prontamente coberto por um aumento na participação do Fundo Social de Emergência neste ano. Para o conjunto do período, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) apresenta uma forte participação. A Contribuição sobre Lucro Líquido de Pessoa Jurídica apresenta-se estável em um patamar ligeiramente significativo, na casa dos 2 pontos percentuais de participação, no financiamento dos gastos do MEC. Em 1999, apresenta um considerável aumento.

Vemos, portanto, que no início da série a fonte MDE apresentava percentuais de participação muito superiores aos demais, 65,26%. Em 1994, o Fundo Social de Emergência é introduzido, já em níveis significativos, 16,16%. No ano seguinte uma significativa queda na MDE, aparentemente compensada pela elevação dos recursos alocados pelo FSE, faz que ambos tenham uma participação elevada e quase equivalente: 38,32% e 36,40%, respectivamente. Em 1997, os níveis de participação destas fontes retornam aos valores de 1994. Em 1997, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social atinge o seu nível de participação mais elevado, 11,53% do total dos gastos do MEC.

Em 1998 as fontes mais importantes foram o MDE e o FSE, que apareceram neste ano novamente com percentuais muito próximos: 35,61% e 34,68% respectivamente. Chama muita atenção

a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, cuja participação no ano anterior era de 11,53% e nesse ano é praticamente nulo. Em 1999, MDE (39,91%) e FSE (20,08%), seguem como as principais fontes do MEC, de modo que o destaque fica com a participação da fonte Recursos Ordinários (9,33%), repetindo o nível atingido em 1997 (10,13%).

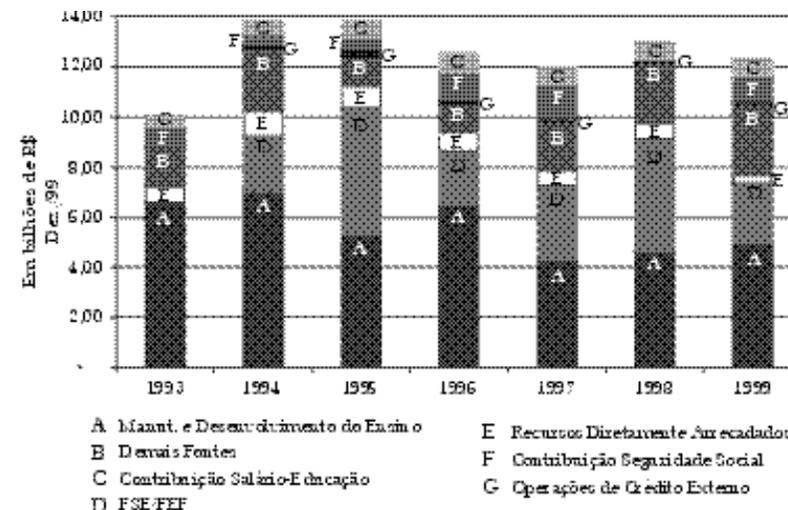


Gráfico 1 – Gasto do MEC e entidades vinculadas. Por fontes de financiamento – 1993-1999

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Disoc/Ipea.

### A evolução dos gastos do MEC segundo a natureza de despesa

A análise dos gastos do MEC, segundo a natureza de despesa, apresenta alguns pontos interessantes e esclarecedores acerca da trajetória dos gastos deste órgão.

O primeiro ponto a chamar a nossa atenção diz respeito à trajetória dos gastos com Pessoal ativo. Este item de despesa é o que agrega a maior parcela dos gastos do MEC, ao longo de todo o período. Sua maior participação porcentual, de acordo com a Tabela 6, foi de 46,04% no ano de 1993, e o menor nível de participação, em 1998, foi de 36,82%. Apresentou, no período analisado, níveis de participação bastante homogêneos ante o total dos gastos do MEC – em torno dos 40%. É importante frisar, entretanto, que os gastos com pessoal, seja em valores constantes, seja em porcentuais de participação, apresentam viés de redução em relação aos primeiros anos do período.

Tabela 5 – MEC: Gasto total segundo a natureza de despesa – 1993-1999 (em R\$ milhões)

Natureza das Despesas	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Pessoal	4.618,4	5.960,0	5.889,9	5.077,5	4.984,7	4.782,7	4.940,8
Outras Despesas Correntes	1.561,9	2.112,8	2.363,1	2.441,7	2.344,3	2.623,9	1.905,0
Inativos e Pensionistas	1.496,5	2.293,3	2.234,5	2.192,9	2.226,4	2.340,9	2.355,1
Investimentos	797,4	1.217,3	785,6	467,0	231,7	195,8	185,3
Juros e Amortizações da Dívida	102,4	90,8	82,4	79,6	81,0	89,7	223,8
Transferências a Estados e DF	791,5	1.018,9	1.331,6	938,9	945,7	1.213,9	941,7
Transferências a Municípios	432,7	878,0	794,9	1.026,1	909,1	1.439,1	1.282,4
Outros	229,8	303,5	358,0	335,6	294,5	302,6	451,6
<b>Total MEC</b>	<b>10.030,5</b>	<b>13.875,1</b>	<b>13.840,1</b>	<b>12.559,1</b>	<b>12.017,3</b>	<b>12.988,7</b>	<b>12.285,6</b>

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Disoc/Ipea. Valores deflacionados para dez./99.

A rubrica Outras Despesas Correntes<sup>6</sup> apresentou sucessivas quedas de 1993 a 1997. A partir daí inicia recuperação, atingindo seu nível de participação mais alto em 1998, 20,20%. O pior ano foi 1994, quando atingiu apenas 15,23% em participação. As despesas com Juros e Amortizações da Dívida apresentaram valores baixos no período. O maior nível de participação foi em 1999, 1,82%. Os demais anos ficaram em torno de 0,65%.

Tabela 6 – MEC: Distribuição porcentual do gasto total, categoria econômica – 1993-1999 (em % de participação)

Fonte de Financiamento	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Pessoal	46,04	42,96	42,56	40,43	41,48	36,82	40,22
Outras Despesas Correntes	15,57	15,23	17,07	19,44	19,51	20,20	15,51
Inativos e Pensionistas	14,92	16,53	16,15	17,46	18,53	18,02	19,17
Investimentos	7,95	8,77	5,68	3,72	1,93	1,51	1,51
Juros e Amortizações da Dívida	1,02	0,65	0,60	0,63	0,67	0,69	1,82
Trânsferências a Estados e DF	7,89	7,34	9,62	7,48	7,87	9,35	7,67
Trânsferências a Municípios	4,31	6,33	5,74	8,17	7,56	11,08	10,44
Outros	2,29	2,19	2,59	2,67	2,45	2,33	3,68
<b>Total MEC</b>	<b>100,00</b>						

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Disoc/Ipea.

<sup>6</sup> A rubrica Outras Despesas Correntes agrega despesas com: aquisição de material de consumo, pagamento de serviços prestados por pessoa física sem vínculo empregatício ou pessoa jurídica independente da forma contratual, além de outras despesas correntes não-classificáveis nas demais rubricas de Despesas Correntes – Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida Interna e Juros e Encargos da Dívida Externa (Brasil, 1995).

As transferências intergovernamentais – transferências a Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios – apresentaram um desempenho bastante positivo, que dá amostras da força do processo de descentralização em curso nas políticas sociais financiadas pela União. As Transferências a Estados e DF se mantiveram estáveis no período, com níveis de participação na faixa um pouco acima dos 8%. O ano de 1995 foi o que mais se destacou com 9,62%, seguido de 1998 com 9,35%. O pior ano foi 1994 com 7,34%. No caso das Transferências a Municípios, é visível o crescimento dos recursos transferidos a esta esfera pelo governo central. Esta rubrica apresenta sucessivos aumentos de 1993 até 1998, quando alcança sua melhor participação, 11,08%, caindo um pouco em 1999, 10,44%. Este avanço das transferências às prefeituras, conjugado à estabilidade apresentada pelas transferências a Estados e DF, parece ser um bom indicador da direção do esforço de descentralização implementado nas políticas sob responsabilidade do MEC.

É interessante notar a queda dos recursos aplicados em Investimentos,<sup>7</sup> que caem de um patamar na casa dos 8 pontos percentuais para apenas 1,5% em 1998 e 1999. A principal razão para esta queda foi a conclusão de alguns fortes projetos de investimento do início da década – como a construção dos Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (CAICs) e das Escolas Agrotécnicas – sem que tenham surgido outros projetos de investimento e expansão da oferta, em sua substituição. A prioridade do MEC a partir daí passa a focar muito mais as políticas descentralizadas, especialmente as que usam o número de alunos com indicador para definir o total de recursos a serem repassados às esferas subnacionais – como, por exemplo, os programas Alimentação Escolar, Complementação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e Dinheiro Direto na Escola. E, como já dito acima, cada vez mais o município é a esfera receptora desses

<sup>7</sup> No grupo de despesa Investimentos estão agregadas despesas com o “planejamento e execução de obras, (...) aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, (...) e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.” (Brasil, 1995, p. 13).

recursos, à medida que esta esfera se torna mais importante na oferta do ensino fundamental. Dados do censo educacional demonstram esta mudança: enquanto em 1994 a rede estadual respondia por 54% dos alunos matriculados na rede pública, caindo para apenas 36% em 1999, a rede municipal percorre o caminho simétrico, aumentando sua participação de 46% para 64%, no mesmo período.

Quanto aos gastos com Encargos Previdenciários da União (Inativos e Pensionistas), vemos que ocorre uma gradual elevação na participação deste item no total dos gastos do MEC. Dos iniciais 14,92% em 1993, os valores praticamente foram aumentando todos os anos, até atingir o maior valor em participação, 19,17%, em 1999. É curioso notar que, apesar do crescimento em termos relativos, o aumento dos gastos do MEC com Inativos e Pensionistas, em termos absolutos, foi menos intenso do que o apresentado pelo Ministério da Saúde (Reis, Piola, Ribeiro, 2000), por exemplo.

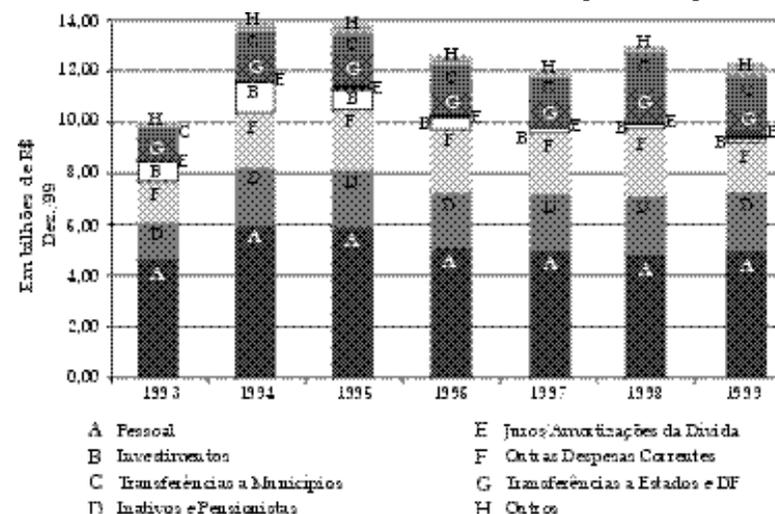


Gráfico 2 – Gasto do MEC e entidades vinculadas, por natureza de despesa – 1993-1999

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Disoc/Ipea.

Ao analisar o Gráfico 2, podemos ver como se mantém razoavelmente homogêneas as participações de cada rubrica nos gastos do MEC. Sempre bem na frente, os gastos com Pessoal ativo, seguidos pelos gastos com Outras Despesas Correntes e Inativos e Pensionistas, que se revezam nos 2º e 3º lugares. Os Investimentos apresentam significativa queda, já apontada anteriormente, enquanto as Transferências a Estados e DF e as Transferências a Municípios apresentam, no seu conjunto, certa estabilidade, embora seja perceptível uma substituição – decréscimo na participação das Transferências a Estados e DF e aumento nas Transferências a Municípios. O gráfico deixa claro ainda que a queda dos gastos do MEC, em relação ao pico da série, ocorrido nos anos de 1994 e 1995, foi causada quase que unicamente pela queda dos gastos com Pessoal ativo.

### Os gastos do MEC classificados por programas

A análise dos gastos do MEC, sob a ótica dos Programas, apresenta algumas fortes variações, como podem ser vistas nas Tabelas 7 e 8. A significativa elevação dos gastos com Ensino Fundamental possui duas explicações principais. A primeira é de natureza contábil: os gastos com Alimentação Escolar deixam de ser computados no Programa 075 (Saúde) e são incorporados ao Programa 042 (Ensino Fundamental), a partir de 1997. O segundo ponto é o já citado anteriormente, e diz respeito às políticas descentralizadas voltadas ao ensino fundamental, como o Fundef, por exemplo. De modo que ocorre um primeiro salto, de 14 para 17 pontos percentuais, e em seguida outro aumento, para acima dos 20%.

Os gastos no programa ensino médio caem do patamar dos 7,05% no início do período para 4,78% em 1999, queda esta que pode ser relacionada à redução nos gastos do item de despesa Investimentos. Os gastos com Encargos Previdenciários da União são os maiores responsáveis pela elevação firme ocorrida no período com os gastos no programa Previdência, que vão de 14,9% a 19,4%.

Tabela 7 – MEC: Gasto total por programa – 1993-1999  
(em R\$ milhões/dez./99)

Programas	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
007 Administração	251,8	230,9	210,2	218,7	695,0	765,3	454,6
042 Ens. Fundamental	1.321,9	2.221,1	1.774,3	1.769,6	2.082,8	3.037,8	2.493,4
043 Ens. Médio	707,0	709,8	769,3	599,4	557,5	559,7	587,4
044 Educ. Superior	4.613,6	6.131,5	6.277,4	5.634,0	5.376,8	5.172,9	5.591,9
075 Saúde	1.319,4	1.691,7	1.907,0	1.576,5	570,3	617,2	231,9
082 Previdência	1.498,8	2.299,2	2.242,1	2.199,4	2.239,4	2.375,6	2.385,8
Outros	318,0	591,0	659,9	561,4	495,6	460,2	540,7
<b>Total MEC</b>	<b>10.030,5</b>	<b>13.875,1</b>	<b>13.840,1</b>	<b>12.559,1</b>	<b>12.017,3</b>	<b>12.988,7</b>	<b>12.285,6</b>

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Disoc/Ipea.

Tabela 8 – MEC: Distribuição percentual do gasto total por programa  
1993-1999

Programas	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
007 – Administração	2,51	1,66	1,52	1,74	5,78	5,89	3,70
042 – Ens. Fundamental	13,18	16,01	12,82	14,09	17,33	23,39	20,30
043 – Ens. Médio	7,05	5,12	5,56	4,77	4,64	4,31	4,78
044 – Educ. Superior	46,00	44,19	45,36	44,86	44,74	39,83	45,52
075 – Saúde	13,15	12,19	13,78	12,55	4,75	4,75	1,89
082 – Previdência	14,94	16,57	16,20	17,51	18,63	18,29	19,42
Outros	3,17	4,26	4,77	4,47	4,12	3,54	4,40
<b>Total MEC</b>	<b>100,00</b>						

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Disoc/Ipea.

## Considerações finais

Este trabalho procurou apresentar a trajetória dos gastos do MEC e suas entidades vinculadas. A partir da análise realizada neste trabalho, chegamos a algumas conclusões interessantes.

A primeira, e mais geral, é a de que os recursos destinados ao MEC se reduziram ao longo dos anos 90, em valores reais. Esta constatação exige um debate em que outros trabalhos possam esclarecer as razões para tal fato, e quais os seus significados para a política educacional, e para as políticas sociais em seu conjunto. Se por um lado este trabalho não pretende encerrar esta questão, muito pelo contrário a proposta é apenas levá-la, por outro lado algumas pistas já foram apontadas.

Ao analisar a execução orçamentária do MEC pela ótica das Fontes de Financiamento, vimos como é importante para o MEC a participação da fonte Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, e vimos também como esta cai consideravelmente. Um outro ponto a ser frisado diz respeito à queda sofrida pela fonte Aplicação dos Recursos do Salário-Educação, que era bastante significativa no início do período, mas que perde muito do seu sentido a partir da estabilização econômica. Por fim, o Fundo Social de Emergência/Fundo de Estabilização Fiscal apresenta uma trajetória irregular, variando bastante, ainda que em patamares sempre muito significativos.

A seguir, ao apresentar os dados sob a ótica da natureza de despesa, vemos que a participação dos gastos com Pessoal ativo sofre queda no período, embora se mantenha como a rubrica mais importante nos gastos do MEC. Os gastos com Inativos e Pensionistas (Encargos Previdenciários da União) se elevam significativamente, enquanto os recursos alocados em Investimentos caem. Mas a questão mais importante levantada nessa etapa do trabalho diz respeito à trajetória das Transferências a Estados e DF e Transferências a Municípios, que confirmam a tendência de descentralização das políticas, especialmente em direção aos municípios.

Concluindo, este trabalho pretende apenas contribuir com a apresentação de uma série sobre a evolução dos gastos do MEC nos anos 90. Esperamos que as informações possam ser úteis, estimulando outros trabalhos sobre a questão dos gastos e financiamento das políticas sociais.

## Referências bibliográficas

- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Proposta de emenda à Constituição nº 85 de 1999*. Brasília : Câmara dos Deputados, 1999.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Classificações orçamentárias : manual técnico de orçamento*. Brasília, 1995. (MTO-03).
- CASTRO, J. A. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (Fundef) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental*. Brasília : Ipea, 1998. 46 p. (Texto para Discussão, n. 604).
- FERNANDES, M. A. *Mensuração do gasto público social : a metodologia desenvolvida na Diretoria de Estudos Sociais do Ipea*. Brasília : Ipea, 2000. (Mimeogr.).
- FERNANDES, M. A. et al. *Dimensionamento do gasto social federal*. Brasília : Ipea, 1998a. (Texto para Discussão, n. 547).
- \_\_\_\_\_. *Gasto social das três esferas de Governo – 1995*. Brasília : Ipea, 1998b. (Texto para Discussão, n. 598).
- OCKÉ REIS, C. O.; PIOLA, S.; RIBEIRO, J. A. C. Financiamento das políticas sociais nos anos 90 : o caso do Ministério da Saúde. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 51, n. 3, 2000.

REVISTA ABOP. Receitas Públicas. Brasília : Abop, v. 2, n. 41, 1999. Edição especial.

RIBEIRO, J. A. C.; FERNANDES, M. A. Acompanhamento e dimensionamento do gasto social federal : considerações metodológicas e resultados gerais para os anos 90. *Políticas Sociais : acompanhamento e análise*, Brasília, v. 1, n. 1, 2000.

RIBEIRO, J. A. C.; FERNANDES, M. A. *O processo de gasto público na área de educação no Brasil : o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80*. Campinas, 1996. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas.

ROCHA, D.; MARINHO, N. *O Fundo social de emergência : 1994-1996*. Brasília : Ipea, 1997. (Mimeogr.).