

# Gastos públicos em educação e distribuição de renda no Peru\*

JOSÉ RODRÍGUEZ GONZÁLEZ\*\*

*Este estudo avalia os efeitos que os gastos públicos em educação têm tido sobre a distribuição de renda no Peru. As transferências do orçamento público são analisadas em termos do impacto de curto prazo na melhoria da renda familiar e modificação da estrutura distributiva, assim como através da inspeção do destino dos gastos em educação por estratos socioeconômicos. As evidências levantadas por este estudo permitem sustentar que o sistema público de educação pode ser qualificado como um mecanismo progressivo de distribuição, quando as transferências envolvidas são avaliadas sob o prisma da proporção que representam das rendas familiares em cada estrato de renda. Sem embargo, essas transferências se revelam regressivas se avaliadas sob o enfoque da demanda potencial por serviços educacionais nesses estratos: existe, nas camadas mais pobres, grande percentagem dessa demanda não satisfeita pelo Estado, que teria destinado mais recursos para o atendimento da demanda nas camadas mais ricas.*

## 1 - Introdução

Nas últimas cinco décadas, a população peruana experimentou significativa expansão em seu nível educacional. Em 1940 mais da metade da população com 15 anos ou mais não tinha nenhuma instrução formal, enquanto em 1985 86% desse contingente possuíam algum nível de educação. Por outro lado, em 1940 existiam 60 pessoas sem nenhuma instrução para cada pessoa com educação superior, relação essa que foi reduzida à unidade (um para um) em 1985.

O Estado desempenhou papel fundamental nessa expansão da cobertura educacional e, por conseguinte, dos níveis de escolaridade. Ao longo das últimas cinco décadas, os diferentes governos destinaram uma parcela significativa do

---

\* Este artigo é uma versão resumida de um relatório apresentado à Red de Centros de Investigación Aplicada, realizado sob os auspícios do BID. Esse relatório fez parte de um estudo mais amplo desenvolvido pelo Grade — Gestión Pública y Distribución del Ingreso en el Perú.

\*\* Do Departamento de Economía da Pontificia Universidade Católica do Peru.

Nota do Editor: Tradução não revista pelo autor.

orçamento fiscal à implementação de um amplo sistema de educação pública, cuja característica principal tem sido a gratuidade.<sup>1</sup>

Não obstante, pouco se sabe acerca do impacto redistributivo induzido por essas transferências associadas à gratuidade da educação pública. O Peru tem sido tradicionalmente considerado como um país que ostenta uma das maiores desigualdades de renda (ver Tabela 1), e é comum encontrar na literatura pertinente referências a um crescimento nessa iniquidade ao longo dos últimos 30 anos [Webb e Figueroa (1975), Amat e León (1981) e Glewwe (1987)]. Essa afirmação é usualmente sustentada através de informações indiretas como, por exemplo, a evolução da renda média de distintos grupos socioeconômicos. Todavia, dentre os mecanismos avaliados, pouca atenção tem sido dedicada à questão da expansão educacional.

Este trabalho se propõe a contribuir para esse debate por intermédio da avaliação desse mecanismo distributivo, buscando determinar se o sistema de educação pública, segundo a forma como os gastos estão distribuídos, constitui um esquema de transferências progressivas. As transferências do orçamento público são analisadas através do levantamento do destino do gasto em educação e seu impacto de curto prazo em termos da melhoria da renda familiar (a que percentagem dessa renda equivalem as transferências efetuadas no contexto da gratuidade do ensino?). Para levar a cabo essa análise lançamos mão das informações oficiais sobre o

TABELA 1

*Distribuição de renda no Peru – 1985/86*

(Em %)

Estrato	Renda familiar <i>per capita</i>
Quintil 1	2,94
Quintil 2	6,53
Quintil 3	10,95
Quintil 4	17,93
Quintil 5	61,64
Gini	0,56

<sup>1</sup> A crise fiscal dos últimos 16 anos afetou a alocação de recursos a setores sociais em geral, e, em particular, no que tange à educação.

orçamento da educação (por níveis educacionais) e da ENNIV – Encuesta Nacional de Niveles de Vida – de 1985/86.<sup>2</sup>

O trabalho está dividido em quatro seções, incluindo esta introdução. A segunda seção descreve as características gerais do sistema educacional peruano, abordando aspectos institucionais, cobertura, a participação do Estado e, finalmente, o financiamento dos serviços públicos de educação. A terceira seção é dedicada à análise das transferências induzidas pelo sistema público de educação e do seu impacto distributivo de curto prazo. A seção final apresenta as conclusões e recomendações.

## **2 - O sistema educacional peruano**

### **2.1 - Expansão da cobertura do sistema educacional**

Em 1940 a cobertura do sistema educacional peruano era sumamente reduzida. A frequência escolar entre os menores de seis a 14 anos não alcançava a terça parte da população e, entre as pessoas com mais de 15 anos, apenas 5,6% logravam completar o nível de educação primária (ver Tabela 2). O baixo nível de instrução da população se tornava ainda mais preocupante em face da marcada desigualdade de sua distribuição geográfica. O nível de instrução alcançado pela população residente em áreas rurais era muito menor que aquele dos residentes em áreas urbanas: enquanto em nível nacional a proporção de pessoas com 15 anos ou mais que tinham alguma instrução era igual a 42,4%, nas áreas predominantemente rurais essa proporção era de 24%, atingindo 60% nos sítios predominantemente urbanos.

O aumento do nível educacional da população e da taxa de frequência escolar revelado pelo Censo de 1961 representa o início de uma tendência de expansão da cobertura do sistema educacional que vem a ser confirmada pelos censos subsequentes. O contingente de pessoas freqüentando unidades escolares continuou aumentando a taxas muito mais elevadas que a de expansão demográfica e, por conseguinte, as taxas de frequência escolar continuaram subindo. Em 1981 essas taxas haviam atingido 90% no segmento de seis a 14 anos de idade e 54% entre os jovens de 15 a 19 anos.

Ocorreu, simultaneamente, uma diminuição na variabilidade geográfica dos níveis de educação, como mostra a distribuição das taxas de escolaridade por províncias. Tomando como referência o grupo de seis a 14 anos, em 1940 a taxa de escolaridade média era de 33%, com um valor mínimo de 10% e um máximo de 68%. Em 1981 a média atingiu 87%, e os valores extremos foram iguais a 76 e 97%. Ou seja, a

---

<sup>2</sup> Essa pesquisa faz parte do ISMS – Living Standards Measurement Study –, do Banco Mundial. Uma descrição sumária é fornecida no Apêndice A.

TABELA 2

*Indicadores da cobertura do sistema educacional*

(Em %)

	1940	1961	1972	1981
Taxa de frequência escolar				
seis a 14 anos	29,7	57,6	78,3	89,8
15 a 19 anos	17,0	33,2	47,4	54,3
Proporção de pessoas com primário completo ou mais <sup>a</sup>	5,6	13,3	25,5	41,1

FONTE: Elaborada a partir dos censos populacionais.

<sup>a</sup>Para pessoas com 15 ou mais anos de idade.

TABELA 3

*Taxas de frequência escolar por província – grupo etário de seis a 14 anos de idade*

(Em %)

	Média	Mínimo	Máximo	DP <sup>a</sup>	CV <sup>b</sup>
1940	33	10	68	15,7	0,48
1961	58	34	87	15,0	0,26
1972	87	60	94	10,1	0,13
1981	87	76	97	6,2	0,07

FONTE: Elaborada a partir dos censos populacionais.

<sup>a</sup>DP: Desvio padrão.

<sup>b</sup>CV: Coeficiente de Variação.

dispersão entre as províncias diminuiu sensivelmente, como mostra o coeficiente de variação na Tabela 3.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Embora não tenhamos examinado sistematicamente as cifras desagregadas para âmbitos geográficos mais específicos que os “departamentos”, as taxas mais baixas de frequência escolar parecem se concentrar nas zonas rurais dos “departamentos” andinos menos desenvolvidos. Assim, por exemplo, a taxa de escolaridade para a população rural de Ayacucho era de 54% em 1981, enquanto a média para a população urbana era de 82% [Instituto Nacional de Estadística (1984)].

Torna-se evidente, portanto, a ocorrência de uma “explosão” na cobertura do sistema educacional peruano. Embora essa tenha sido uma característica comum entre os países em desenvolvimento ao longo das últimas décadas [Tilak (1989)], no Peru o processo se mostra particularmente acelerado — ao menos com o tipo de indicador que estamos trabalhando — ao ponto de podermos pensar que o nível do produto nacional possa estar abaixo daquilo que os recursos humanos (em termos de níveis de capacitação) poderiam proporcionar [Behrman (1987)].

Apesar desses progressos evidentes, devemos atentar para o fato de que essas indicações de ampliação da cobertura educacional constituem uma forma algo grosseira de mensuração do crescimento do nível de qualificação dos recursos humanos de um país, quando pouco porque os indicadores analisados não levam em consideração se a expansão educacional peruana foi feita à custa, ou pelo menos sem comprometimento, da qualidade do ensino. Esse aspecto, por sua vez, pode ter efeitos diferenciados por estratos socioeconômicos e afetar a distribuição de renda,<sup>4</sup> como sugerido nas conclusões deste trabalho.

## 2.2 - A participação do Estado

O Estado peruano, através do sistema público de educação, tem desempenhado um papel importante na oferta de serviços educacionais. As estatísticas sobre matrículas escolares (incluindo os diferentes níveis e modalidades, com exceção dos programas de alfabetização) mostram que durante a década de 40 o Estado respondia por quase 90% das matrículas [Portocarrero e Oliart (1989)]. Nos anos posteriores, o segmento privado de ensino expandiu-se a uma velocidade ligeiramente maior, de tal forma que a participação do Estado reduziu-se a cerca de 85% em 1990.

A participação do Estado, em termos de matrículas, não é homogênea ao longo dos diferentes níveis. A cobertura estatal na educação primária vem se mantendo entre 86 e 88% (ver Tabela 4). No nível secundário, por sua vez, o Estado vem ampliando sua participação, sendo que a maior parte dessa expansão ocorreu na década de 60: enquanto em 1960 o setor estatal era responsável por cerca de 70% das matrículas, em 1969 essa cifra havia subido para 85%, mantendo-se nesse patamar até 1990.

Em relação ao ensino superior, a participação do Estado apresenta tendência declinante, isso como decorrência da acentuada expansão dos programas privados de educação superior, universitária e não-universitária. Até 1960 havia um total de nove universidades no Peru, das quais apenas uma era particular. Nos primeiros cinco anos da década de 60 foram criadas sete universidades particulares e durante

---

4 Stelcner, Arriagada e Moock (1987) encontraram que o coeficiente da variável *dummy* associada à educação pública em uma regressão log-linear para as taxas de salário era negativo e estatisticamente significativo, resultado esse que foi atribuído pelos autores às diferenças nas qualidades do ensino público e privado.

TABELA 4

*Participação do Estado nas matrículas escolares por nível educacional*

Nível	(Em %)					
	1960	1970	1975	1980	1985	1990
Primário	86,1	86,3	87,3	87,0	87,8	88,2
Secundário	69,9	83,9	85,5	86,1	86,4	86,8
Superior	89,1	79,6	68,9	72,1	65,9	67,1

FONTE: Elaborada a partir de dados do Ministério de Educação do Peru.

a primeira metade dos anos 80 outras nove. Em 1990, das 51 universidades existentes no país, 23 eram particulares [Grade (1990)].

Do total de pessoas matriculadas no nível superior em 1960, 11,4% estavam sob a modalidade não-universitária. Em 1970 essa proporção aumentou para 18,3%, superando a marca de 30% ao final dos anos 80. O crescimento dessa forma alternativa de educação foi impulsionado pela criação das Escuelas Superiores de Educación Profesional durante a segunda metade da década de 70 e, mais recentemente, pela proliferação dos institutos superiores de tecnologia.

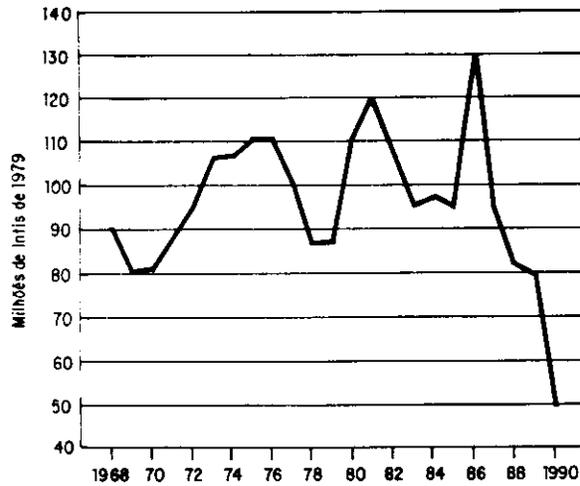
### 2.3 - Evolução do gasto público em educação

Desde fins da década de 30, o Estado vem realizando significativos esforços para expandir a cobertura do sistema educacional peruano. Isso fica patente tanto pela evolução dos recursos destinados ao setor de educação quanto pela trajetória da participação desses no total de gastos do governo central [Portocarrero e Oliart (1989)].

A partir de 1975, a economia peruana experimentou a mais profunda e prolongada crise econômica de sua história. Em que pese o gasto real em educação ter apresentado breves recuperações nesse período, que coincidiram com as mudanças de governo, a queda nos últimos anos foi de tal magnitude que em 1988 e 1989 o gasto real desceu aos mesmos níveis apresentados no início dos anos 70, caindo ainda mais em 1990 — cerca de 40% (ver o Gráfico 1).

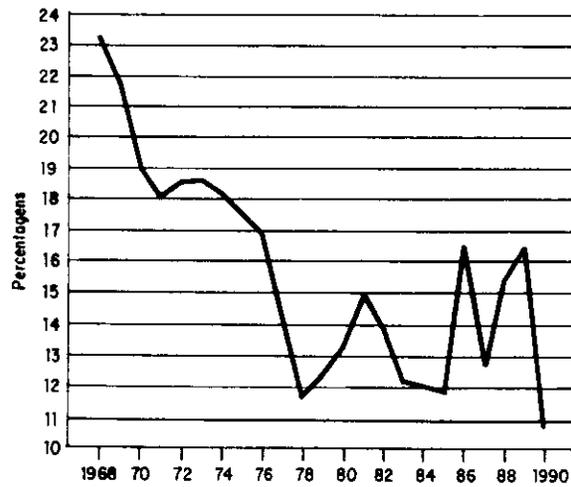
A importância relativa da educação nos gastos totais do governo caiu paulatinamente desde 1968, mostrando um comportamento instável durante a segunda metade dos anos 80 (ver Gráfico 2). Tal performance pode ser atribuída a dois fatores: em primeiro lugar, às mudanças na concepção do papel do Estado durante o período de governos militares, particularmente durante a fase presidida por Juan Velasco

Gráfico 1  
**Gasto público em educação – 1968/90**



FONTE: Banco Central de Reserva (Memoria, vários anos).

Gráfico 2  
**Gasto em educação como percentagem do gasto público total – 1968/90**



FONTE: Banco Central de Reserva (Memoria, vários anos).

(1968/75). Em segundo lugar, aos sucessivos períodos de ajuste e estabilização induzidos pela crise econômica, que afetaram o gasto fiscal.

De fato, o regime militar redesenhou o Estado para que esse cumprisse um papel muito mais ativo na sociedade. A ampliação da administração estatal durante essa fase acarretou uma diminuição na participação dos gastos com educação, mesmo que em termos absolutos esses tenham continuado a se expandir [Fitzgerald (1979)]. Posteriormente, durante o período dos ajustes, a queda nessa participação foi acompanhada de um estancamento ou diminuição do valor real dos recursos destinados à educação, o que vem a confirmar a maior sensibilidade dos gastos sociais (educação, saúde e habitação) e do investimento público ao ajuste fiscal (ver Gráfico 3).

Podemos também analisar o desempenho do gasto público em educação no Peru ao contexto latino-americano. Em 1970, os países latino-americanos despendiam em média 3,2% de seu PNB em educação pública. No Peru essa proporção era maior, superada apenas por aquela observada nos países tradicionalmente identificados como grandes investidores em educação. Nos anos seguintes a média latino-americana elevou-se, atingindo cerca de 3,8% entre 1981 e 1988. No Peru, em contrapartida, os gastos com educação só aumentaram até meados dos anos 70, diminuindo em seguida até atingir 2,4% no período 1986/88 (ver Gráfico 4 e Tabela 5).

Por outro lado, o gasto público em educação por aluno matriculado no sistema educacional público<sup>5</sup> em 1988 equivalia, em média, a 33 intis de 1979 (isso ao câmbio oficial médio de 1968 — cerca de US\$ 83). Essas cifras foram diminuindo continuamente até representar, em 1990, apenas 21% do valor de 1968 (ver Gráfico 5).<sup>6</sup>

A diminuição das transferências para a educação como proporção do PNB assim como a queda do gasto corrente real por aluno matriculado no sistema público (que também é um indicador de custos) são consistentes com a evidência indireta disponível sobre a deterioração dos serviços educacionais públicos nos últimos anos. Com efeito, grande parte da deterioração estaria associada à sensível diminuição da remuneração dos docentes.<sup>7</sup> Se tomarmos como indicador do salário dos professores a razão entre o total de gastos em remuneração e o número de professores, podemos constatar uma lenta deterioração. Com respeito ao período 1968/75, o salário real diminuiu 15% no período 1976/80, e outros 22% no período 1981/85. No intervalo 1986/90, o salário dos docentes representou apenas 40% do observado durante o período de referência.

Em suma, podemos constatar que o Estado peruano, através da expansão do sistema público de educação, impulsionou o crescimento do nível educacional da

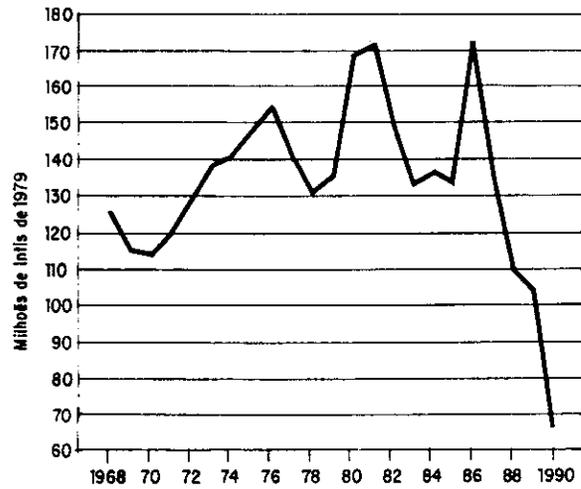
---

5 Consideramos o gasto total (corrente mais gastos de capital) em educação e o total de alunos matriculados nos três níveis educacionais mais importantes (primário, secundário e superior).

6 A diminuição dos gastos como percentagem do PNB não é tão dramática como a do gasto em educação por aluno, em parte devido à queda de 15% do PIB *per capita* entre 1968 e 1990.

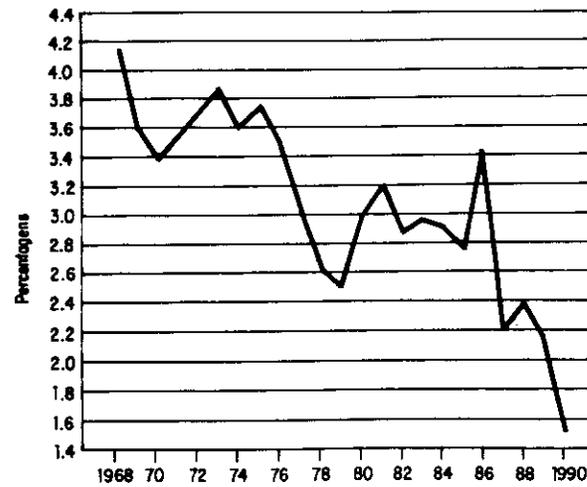
7 O gasto com a remuneração dos docentes, por sua vez, absorveu ao redor de 68% dos gastos correntes.

**Gráfico 3**  
**Gasto público social – 1968/90**



FONTE: Banco Central de Reserva (Memoria, vários anos).

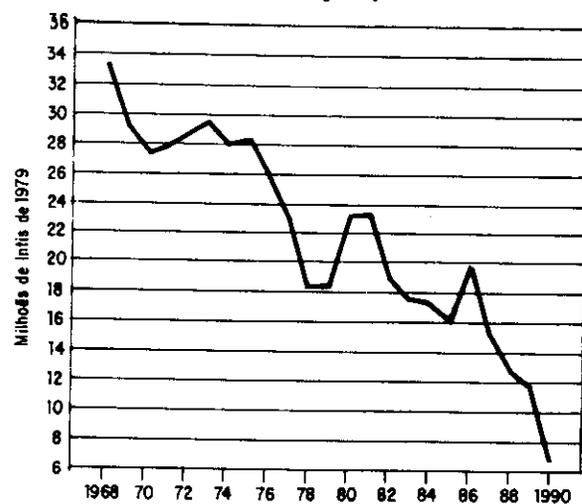
**Gráfico 4**  
**Gasto em educação como percentagem do produto interno bruto – 1968/90**



FONTE: Banco Central de Reserva (Memoria, vários anos).

Gráfico 5

## Gasto corrente em educação por aluno – 1968/90



FONTE: Banco Central de Reserva (Memoria, vários anos) e Ministério da Educação (1980/90).

TABELA 5

## Gastos do governo central em educação

(Em % do PNB)

Países	1970	1975	1976/80	1981/85	1986/88
<i>Rendas médio-baixas</i>	3,3	3,9	3,7	3,8	3,9
Bolívia	3,3	3,5	4,0	3,0	3,1
Chile	5,1	4,1	3,9	5,0	3,6
Colômbia	1,9	2,2	2,1	2,9	2,7
México	2,4	3,8	4,2	3,6	3,2
Brasil	2,9	3,0	3,5	3,8	4,5
Peru	3,4	3,8	2,9	3,0	2,4
<i>Rendas médio-altas</i>	3,5	3,7	3,5	4,5	4,7
Argentina	2,7	2,7	3,0	3,3	3,4
Uruguai	3,6	—	2,1	2,5	3,1
Venezuela	4,7	5,3	5,3	6,7	—
<i>América Latina</i>	3,2	3,5	3,6	3,8	3,7

FONTE: Yang (1991).

população nas últimas cinco décadas. Sem embargo, a importância relativa dada pelo Estado ao setor de educação, como refletido pela participação dos gastos educacionais no gasto total, passou por marcantes transformações ao longo das últimas décadas: após ter se elevado de 10 para 25% entre o início da década de 40 e o final da de 60, passou a declinar, voltando aos níveis prevaescentes nos anos 40. Paralelamente, a estrutura do orçamento público para educação foi se modificando, com o aumento de forma paulatina da importância dos gastos em educação secundária e superior, à custa de uma redução relativa dos gastos com o nível primário. Essas transformações, em um contexto em que a demanda por educação primária não se encontrava adequadamente satisfeita, acabariam por gerar, como veremos na próxima seção, importantes efeitos distributivos.

### **3 - Os efeitos distributivos de curto prazo dos gastos públicos em educação**

Quando analisamos o impacto da expansão educacional sobre a estrutura da distribuição de renda, devemos fazê-lo numa perspectiva de médio e longo prazos, isso porque a educação enquanto mecanismo redistributivo requer tempo para operar plenamente, através das melhores oportunidades e mobilidade social (e econômica) a que têm acesso os indivíduos com maiores níveis de qualificação, particularmente através de sua participação no mercado de trabalho. A gratuidade do sistema público de educação também implica, todavia, uma forma de transferências de curto prazo do Estado às famílias, cujo impacto sobre o bem-estar individual deve ser analisado. Esse constitui o objetivo principal desta seção [Rodríguez (1991)].

#### **3.1 - Composição da demanda educacional por estratos de renda**

De acordo com as informações obtidas através da ENNIV de 1985/86 (ver Apêndice A), 45% da população peruana tinham entre seis e 25 anos, idade em que usualmente há participação no sistema educacional<sup>8</sup> (ver Tabela 6). A taxa de escolaridade, definida como a proporção dessa população que participa, ou participou alguma vez, do sistema educacional, atingia 95% em nível nacional e 99% em Lima.

---

8 No sistema educacional peruano, a educação básica regular — que engloba os níveis primário e secundário — está dirigida, fundamentalmente, à população de seis a 16 anos. A formação superior pode prolongar entre três a seis anos a *idade escolar*, com o que a fase de instrução formal das pessoas poderia atingir os 22 anos. Considerando os atrasos por repetência ou evasão passageira, podemos aceitar que a *idade escolar* se estenda dos seis aos 25 anos. Esse é o conceito de *idade escolar* doravante empregado no contexto deste trabalho.

TABELA 6

*Características demográficas e educacionais da População – 1985/86*

	Peru	Lima	Lima como % do Peru
Número de famílias (milhares)	3.234	1.043	32
Número de pessoas (milhares)	16.770	5.195	31
Tamanho das Famílias <sup>a</sup>	5,2	5,1	
<i>População por grupo etário</i>			
Menos de seis anos (%)	16	12	25
De seis a 25 anos (%)	45	45	31
Mais de 25 anos (%)	39	43	34
De seis a 25 anos (milhares)	7.578	2.309	
<i>Havia estudado (% da população)</i>	95	99	32
Total (%)	(100)	(100)	
Primário (%)	(62)	(46)	(24)
Secundário (%)	(33)	(45)	(44)
Superior (%)	(5)	(8)	(55)
<i>Estava estudando (% da população)</i>	(53)	(61)	(35)
Total (%)	(100)	(100)	
Inst. públicas (%)	(71)	(65)	(32)

FONTE: ENNIV 1985/86.

<sup>a</sup>Número médio de membros.

A distribuição dessa população com algum grau de escolaridade por níveis educativos apresentava diferenças marcantes entre Lima e o resto do país. Enquanto em escala nacional 62% das pessoas haviam conseguido chegar apenas ao nível primário, 54% da população com alguma educação formal em Lima tinham pelo menos instrução secundária. Apesar de conter apenas 33% da população em idade escolar, Lima abrigava 44% da população com educação secundária e 55% daquela com formação superior. Nessa cidade concentrava-se, portanto, a maioria dos peruanos com instrução secundária ou superior.

Com relação às taxas de frequência em instituições de ensino, 53% da população em idade escolar freqüentavam regularmente a escola no período pesquisado, observando-se uma percentagem maior em Lima (61%). A maior parte das vagas

escolares foi oferecida pelo Estado: do conjunto de pessoas que freqüentavam os centros de ensino, sete em 10 o faziam em escolas ou instituições públicas.

Para a análise do impacto distributivo foi necessário classificar e ordenar as famílias amostradas pela ENNIV por estratos de renda segundo a renda familiar *per capita* (essa renda inclui os fluxos correntes, monetários ou não-monetários, das atividades laborais, das rendas de propriedade de ativos físicos ou financeiros, além das transferências). Essa classificação revela os já conhecidos diferenciais regionais de renda: 50,5% das famílias pertencentes ao quintil mais abastado (quintil 5) viviam em Lima, enquanto apenas 15% das famílias do quintil mais pobre (quintil 1) residiam nessa cidade (ver Tabela 7).

Para analisar a distribuição das transferências efetuadas por intermédio do sistema público de educação é necessário observar como se repartem três variáveis em cada estrato de renda: a população total em idade escolar (*demanda potencial* por serviços educacionais – coluna 1 da Tabela 8); a população em idade escolar que freqüenta alguma instituição de ensino (os usuários correntes do sistema, que poderíamos denominar *demanda efetiva* – coluna 2); e a população em idade escolar que freqüenta alguma instituição pública de ensino (*demanda pública efetiva* – coluna 4). De posse dessas variáveis podemos, por sua vez, definir três taxas: a *taxa*

TABELA 7

*Distribuição das famílias e pessoas<sup>a</sup> por estratos de renda<sup>b</sup> – 1985/86*

	Peru		Lima		% de Lima em relação ao Peru	
	Famílias	Pessoas	Famílias	Pessoas	Famílias	Pessoas
Total						
(milhares)	3.234	16.770	1.043	5.195	32,2	31,0
(%)	100	100	100	100		
Quintil 1 (%)	20	22	9	10	14,6	13,7
Quintil 2 (%)	20	22	14	17	22,3	24,0
Quintil 3 (%)	20	21	20	23	31,9	34,5
Quintil 4 (%)	20	18	26	25	41,8	42,1
Quintil 5 (%)	20	16	31	25	50,5	47,3

FONTE: ENNIV 1985/86.

<sup>a</sup>Devemos lembrar que as famílias mais pobres têm, em média, mais membros que as mais ricas: o tamanho médio das famílias do quintil 1 era igual a 5,8 membros, enquanto para o quintil superior apenas 4,2 membros.

<sup>b</sup>Por quintis da renda familiar *per capita*.

TABELA 8

*População em idade escolar e freqüência escolar – 1985/86*

	Total (1)	Freqüentava algum tipo de escola				
		Total (2)	(%) (3) <sup>a</sup>	Público (4)	(%) (5) <sup>b</sup>	(%) (6) <sup>c</sup>
<b>Peru</b>						
Total						
(milhares)	7.578	4.011	53	2.856	71	38
(%)	100	100		100		
Quartil 1	23	19	45	19	71	32
Quartil 2	24	23	52	26	80	41
Quartil 3	22	22	54	24	76	41
Quartil 4	17	18	56	18	70	39
Quartil 5	14	17	63	13	54	34
<b>Lima</b>						
Total						
(milhares)	2.309	1.403	61	920	66	40
(%)	100	100		100		
Quartil 1	11	10	59	12	72	43
Quartil 2	21	20	59	25	82	48
Quartil 3	25	24	59	27	74	44
Quartil 4	24	24	61	23	63	38
Quartil 5	20	21	66	13	40	27

FONTE: ENNIV 1985/86.

<sup>a</sup>Taxa de freqüência escolar.<sup>b</sup>Taxa pública de absorção da demanda efetiva total.<sup>c</sup>Taxa pública de absorção da demanda potencial total.

*de freqüência escolar* (a proporção da demanda potencial captada pelo sistema educacional em geral – coluna 3), a *taxa pública de absorção da demanda potencial* (a proporção da demanda potencial total atendida pelo sistema público de educação

– coluna 6) e a *taxa pública de absorção da demanda efetiva* (a proporção da demanda efetiva total atendida pelo sistema público de ensino – coluna 5).

Em escala nacional, os estratos que abrigavam as maiores proporções da demanda potencial eram os mais pobres (quintis 1 e 2) enquanto em Lima isso ocorria para os estratos intermediários (quintis 3 e 4). Comparando essa distribuição com a da demanda pública efetiva, podemos observar que tanto em nível nacional quanto para Lima em particular os quintis 2 e 3 estavam super-representados nesta última.<sup>9</sup> Em nível nacional esses estratos utilizavam, em conjunto, cerca de 50% dos serviços públicos de educação, enquanto o quintil inferior utilizava apenas 19%; em Lima as demandas públicas efetivas estavam ainda mais concentradas nos quintis 2 e 3 (52%), ao mesmo tempo em que o quintil mais pobre utilizava não mais que 12% do aparato educativo estatal. A taxa pública de absorção da demanda efetiva confirma essa maior capacidade de acesso dos estratos intermediários aos serviços públicos de educação: podemos constatar que a cobertura estatal da demanda efetiva em nível nacional para o caso dos quintis 2 e 3 era relativamente maior do que para o quintil mais pobre (80 e 76% comparados a 71%), com algo similar ocorrendo para o caso de Lima.

A gravidade desse menor acesso dos segmentos mais pobres aos serviços públicos de educação se faz mais flagrante ao analisarmos a taxa pública de absorção da demanda potencial. Em nível nacional, o Estado respondia pela satisfação de 38% da demanda potencial, mas essa taxa era de apenas 32% para o quintil mais pobre, sendo de 41% para os quintis 2 e 3. O quintil inferior, portanto, se beneficiava menos dos serviços públicos de educação, situando-se abaixo inclusive dos estratos mais ricos (39% para o quintil 4 e 34% para o quintil 5). No caso de Lima, a taxa pública de absorção da demanda potencial foi de 40% (o que vem confirmar a desigualdade regional na prestação desses serviços), sendo que nesse caso os mais pobres recebem cobertura superior à média para suas necessidades educacionais, embora ainda inferior ao que ocorre para os estratos intermediários.

As estatísticas analisadas acima mostram que, embora tanto em Lima quanto em nível nacional a proporção da população em idade escolar que frequenta alguma instituição de ensino (taxa de frequência escolar) aumente à medida que nos movemos para cima na escala de renda, a proporção que frequentava uma instituição pública (taxa pública de absorção da demanda efetiva) diminuía simultaneamente, com exceção do quintil inferior. Isso, contudo, ao invés de revelar uma progressividade na ação do Estado, pode estar mais associado a um processo de seletividade, de tal sorte que as famílias mais ricas optem por enviar seus filhos às escolas privadas. O menor acesso das famílias do quintil mais pobre à escola pública pode ser encarado

---

<sup>9</sup> Super-representados na medida em que nesses quintis as suas participações na demanda pública efetiva (26 e 24%, respectivamente) eram maiores que as proporções correspondentes a sua participação na demanda potencial (24 e 22%, respectivamente).

justamente como uma evidência da limitada capacidade do sistema público de educação de satisfazer as demandas escolares com um caráter progressivo.

A análise desagregada por grupos etários e níveis educacionais<sup>10</sup> permite identificar um comportamento diferenciado da absorção do sistema público para os distintos estratos de renda em cada etapa do processo educacional. Em princípio, para a população de seis a 11 anos<sup>11</sup> há um aumento da taxa de frequência escolar com o nível de renda, de 58,9% no quintil mais pobre para 81,4% no quintil mais rico (ver Tabela 9, coluna 1). De modo distinto, a taxa pública de absorção da demanda efetiva movia-se na direção contrária, sendo claramente maior nos estratos com menores rendas (passava de 58,8% no quintil superior para cerca de 97% no quintil inferior).<sup>12</sup> Cabe notar, todavia, que a taxa pública de absorção da demanda potencial era tão baixa para o estrato mais pobre quanto para o estrato mais rico, sendo uma vez mais os estratos intermediários os mais favorecidos. Parte desse comportamento se deve, também aqui, às reduzidas taxas de frequência escolar nos estratos mais pobres e, seguramente, à preferência por educação privada entre os mais ricos.

No grupo etário de 12 a 16 anos, a taxa de frequência escolar, que na média é igual a 63,7%, guarda também uma relação direta com o nível de renda (ver Tabela 10). Da população que freqüentava o sistema educacional, 53% o faziam no nível primário e 45% no nível secundário; enquanto no quintil mais rico 37% encontravam-se no primário e 61% no secundário, no quintil mais pobre 66% freqüentavam a escola primária e 30% a secundária.<sup>13</sup> Isso sugere, entre outras coisas, um vínculo estreito entre o atraso escolar e o nível socioeconômico a que pertence o indivíduo. Por outro lado, tanto para o primário e secundário em conjunto quanto isoladamente para cada um deles a taxa pública de absorção da demanda efetiva mostra fortes indícios de uma relação inversa com o nível de renda, enquanto as taxas públicas de absorção da demanda potencial revelam, de forma idêntica ao ocorrido para o grupo etário recém-analisado, que os quintis intermediários eram os mais beneficiados.

Por último, no grupo etário de 17 a 25 anos é flagrante a diminuição das taxas de frequência escolar entre a população dos estratos mais pobres (ver Tabela 11). Dos jovens dos estratos inferiores de renda que freqüentavam uma instituição de ensino,

---

10 Para realizar essa análise, a população em idade escolar foi dividida em três grupos, de acordo com as idades que teoricamente correspondem aos três níveis educacionais. O primeiro grupo engloba a população de seis a 11 anos, que corresponde à época de aquisição de instrução primária. O segundo grupo começa aos 12 anos de idade e se prolonga até os 16, correspondendo à aquisição de instrução secundária. Por fim, o terceiro grupo inclui os indivíduos de 17 a 25 anos, segmento etário associado ao nível superior em qualquer de suas modalidades.

11 Mais de 67% da população desse grupo etário freqüentavam algum centro de ensino. Ao redor de 63% destes freqüentavam escolas primárias, com os restantes atendendo a centros de educação inicial, que não são considerados obrigatórios.

12 Esse é o perfil esperado da proporção das matrículas em colégios públicos em relação ao total de matrículas, distintamente do que é observado para o conjunto da população em idade escolar (Tabela 8), em que a absorção pública aumentava à medida que diminuía a renda, tendência essa que era revertida de forma abrupta e substantiva no quintil mais pobre.

13 Essas percentagens são calculadas a partir das informações contidas na Tabela B2 do Apêndice B. Cabe notar, todavia, que na elaboração dessa tabela não foram consideradas outras modalidades educacionais, razão pela qual a soma dos que atendem as escolas primária e secundária é sempre inferior, embora bastante próxima, ao total de alunos.

TABELA 9

*Taxas de freqüência escolar e absorção do sistema público de ensino para a população de seis a 11 anos de idade – 1985/86*

(Em %)

	Freqüência escolar (1)	Absorção efetiva (2)	Nível primário	
			Absorção efetiva (3)	Absorção potencial (4)
Total	67,4	55,3	87,3	37,0
Quintil 1	58,9	54,4	96,4	31,9
Quintil 2	66,6	61,9	97,0	40,5
Quintil 3	68,8	58,2	90,3	40,0
Quintil 4	71,4	56,2	82,6	40,0
Quintil 5	81,4	39,1	58,8	31,4

FONTE: Elaborada a partir da Tabela B1 do Apêndice B.

NOTAS: Coluna (1): população que freqüenta a escola em relação à população em idade escolar.

Coluna (2): população que freqüenta o sistema público de ensino em relação à população que freqüenta a escola.

Coluna (3): população que freqüenta o sistema público de ensino primário em relação à população que freqüenta a escola primária.

Coluna (4): população que freqüenta o sistema público de ensino primário em relação à população em idade escolar.

a maioria o fazia no nível secundário. Isso, junto com o comportamento das taxas de absorção (particularmente em termos de ensino superior), revela que também para esse grupo foram os estratos intermediários da distribuição de renda que mais se beneficiaram do sistema público de educação. Ainda assim, a taxa pública de absorção da demanda potencial mostra que o quintil superior teve uma percentagem maior de sua demanda potencial satisfeita, graças a um maior volume de matrículas nas universidades estatais.

Em síntese, as informações apresentadas até aqui permitem mostrar que os principais beneficiários do sistema público de educação encontram-se nos estratos intermediários de renda. Podemos constatar também que, apesar do fato de a freqüência à escola tender a se concentrar mais nas escolas públicas na medida em que a renda familiar *per capita* diminui, o Estado não parece ter sido capaz de propiciar as condições necessárias para atrair (e manter) na escola uma proporção maior de pessoas em idade escolar nos estratos mais pobres. Desse modo, as taxas de freqüência escolar dos mais pobres acabam se mostrando inferiores (e declinan-

TABELA 10

*Taxa de frequência escolar e absorção pública do sistema educacional para a população de 12 a 16 anos de idade – 1985/86*

(Em %)

	Taxa de frequência escolar (1)	Taxa de absorção efetiva (2)	Nível primário Taxa de absorção		Nível secundário Taxa de absorção	
			Efetiva (3)	Potencial (4)	Efetiva (5)	Potencial (6)
Total	63,7	87,3	94,0	31,8	83,1	23,8
Quartil 1	51,7	93,5	97,7	33,6	94,4	14,8
Quartil 2	63,1	96,3	97,8	39,4	98,3	21,4
Quartil 3	67,2	92,3	97,3	31,4	89,4	30,5
Quartil 4	67,5	82,8	89,1	27,3	79,6	28,6
Quartil 5	74,6	65,0	77,0	21,5	59,7	27,0

FONTE: Elaborada a partir da Tabela B2 do Apêndice B.

NOTA: Ver notas da Tabela 9. As colunas (5) e (6) foram construídas com o mesmo procedimento empregado para as colunas (3) e (4).

TABELA 11

*Taxa de frequência escolar e absorção pública do sistema educacional para a população de 17 a 25 anos de idade – 1985/86*

(Em %)

	Taxa de frequência escolar (1)	Taxa de absorção efetiva (2)	Nível secundário Taxa de absorção		Nível sup. não univ. Taxa de absorção		Nível sup. universit. Taxa de absorção	
			Efetiva (3)	Potencial (4)	Efetiva (5)	Potencial (6)	Efetiva (7)	Potencial (8)
Total	29,7	81,1	87,1	16,9	74,4	1,4	61,9	4,0
Quartil 1	17,6	91,4	94,6	11,9	79,1	0,6	77,7	1,5
Quartil 2	26,0	95,1	96,8	17,5	77,8	0,8	96,8	4,5
Quartil 3	30,0	90,0	92,6	20,1	87,6	1,6	80,0	3,5
Quartil 4	34,3	75,7	84,6	18,4	70,9	2,0	47,3	3,7
Quartil 5	42,2	61,8	68,3	15,6	64,1	1,8	47,2	7,0

FONTE: Elaborada a partir da Tabela B3 do Apêndice B.

NOTA: Ver notas da Tabela 9. As colunas (5), (6), (7), e (8) foram construídas com o mesmo procedimento empregado para as colunas (3) e (4).

tes) quando comparadas às dos mais ricos, uma característica que se acentua quando consideramos os níveis superiores de ensino.

### 3.2 - Impacto redistributivo das transferências educacionais

Existem pelo menos duas formas de avaliar a eficiência redistributiva do gasto público em educação no curto prazo. A primeira delas consiste em determinar como se distribui esse gasto entre os estratos de renda. A segunda forma é medir qual a percentagem das rendas de cada estrato que tais transferências representam. Cada uma dessas perspectivas pode, eventualmente, levar a conclusões distintas a respeito da progressividade ou regressividade da política de gastos públicos em educação. De fato, é possível que o quintil mais pobre receba menos de 20% do gasto total em educação por parte do Estado, mas, apesar disso, essa transferência representa uma proporção maior das rendas desse quintil do que para os estratos mais ricos. Tendo em vista que isso pode gerar demandas populares em favor da manutenção de políticas regressivas em termos distributivos, faz-se necessário incorporar ambos os critérios à discussão acerca da eficiência da política de gastos públicos em educação.

A distribuição por estratos de renda da matrícula pública para os quatro níveis educacionais mais importantes<sup>14</sup> (ver a Tabela 12) é uma boa maneira de abordar a distribuição por estratos do gasto corrente em cada nível educacional.<sup>15</sup> Uma certa progressividade pode ser observada para o caso dos níveis básicos (primário e secundário), em que a proporção da matrícula aumenta quando passamos aos estratos mais pobres — embora haja uma reversão nessa tendência para o quintil mais pobre no caso do nível primário e para o quintil 2 no caso do nível secundário. Para o caso da educação superior não-universitária, a matrícula estatal concentra-se nos estratos médio e médio-alto (quintis 3 e 4), enquanto no caso da educação universitária o quintil superior (e em menor escala o quintil 2) é o que concentra a maior parte das matrículas.

Parece então que, à medida que passamos aos níveis de instrução mais elevados, os estratos mais pobres tendem a apresentar menor participação nas matrículas públicas. Podemos assim conjecturar que, no período analisado, o gasto público nos níveis básicos atingia os mais pobres em proporções mais elevadas, enquanto o gasto nos níveis educacionais superiores beneficiava os segmentos mais ricos da população.

Em termos globais, a distribuição das matrículas no período 1985/86 sugere que a participação do quintil 2 nos gastos em educação é maior que a do quintil 1,

---

14 Os níveis considerados aqui são quatro, em vez de três (primário, secundário e superior), porque o nível superior foi desmembrado em universitário e não-universitário.

15 A participação de cada quintil na matrícula pública em cada nível educacional equivale aqui à participação de cada estrato no gasto corrente feito pelo Estado em cada nível. Essa interpretação, todavia, não se aplica para a distribuição do *total de matrículas* (primeira linha da Tabela 12).

TABELA 12

*Distribuição por estratos da matrícula estatal<sup>a</sup> – 1985/86*

(Em %)

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Total	19,4	26,2	23,7	18,0	12,7	100,0
Primária	23,5	28,4	22,1	16,3	9,7	100,0
Secundária	13,7	23,0	26,7	20,8	15,8	100,0
Superior não-universitário	8,6	13,4	26,7	28,3	22,9	100,0
Superior universitário	7,1	25,0	19,8	17,9	30,2	100,0

FONTE: ENNIV 1985/86.

<sup>a</sup>População em idade escolar que estuda em centros educacionais públicos.

diminuindo progressivamente a partir de então. Portanto, a distribuição dos gastos teria sido progressiva sob esse prisma apenas a partir do quintil 2. Isso é confirmado quando consideramos a participação de cada estrato nas matrículas ponderadas pela percentagem do gasto total destinada a cada nível educacional (última coluna da Tabela 13), o que fornece a participação percentual efetiva de cada estrato no gasto total (primeira linha da Tabela 13). Essa participação aumenta de 17,1% no quintil 1 a 25,5% no quintil 2, para então diminuir quando consideramos segmentos paulatinamente mais ricos, atingindo 15,5% para o quintil mais rico.

Se, contudo, compararmos essa distribuição do gasto total entre os estratos (primeira linha da Tabela 13) com a distribuição da população em idade escolar (primeira coluna da Tabela 8),<sup>16</sup> a ligeira progressividade antes detectada termina por diluir-se e desaparecer. De fato, enquanto o estrato mais pobre recebia uma proporção do gasto bastante menor que sua demanda potencial (17,1% contra 23%), com os demais estratos acontecia o contrário, pois eles recebiam uma proporção do gasto maior que a proporção da população em idade escolar neles contida (ver Gráfico 6).

Sendo assim, no período estudado o Estado gastou proporcionalmente menos no quintil mais pobre do que haveria de gastar se fosse tomada como referência a distribuição da demanda por matrícula pública. Isso se deveu fundamentalmente ao fato de o gasto unitário no ensino superior ser maior que o gasto unitário no ensino básico (como, de resto, seria de esperar), em um contexto em que as despesas com

<sup>16</sup> Vale recordar que os quintis dividem a população total do país em frações iguais (20% do total de famílias em cada um), mas cada um deles incorpora uma fração não necessariamente equivalente da população em idade escolar.

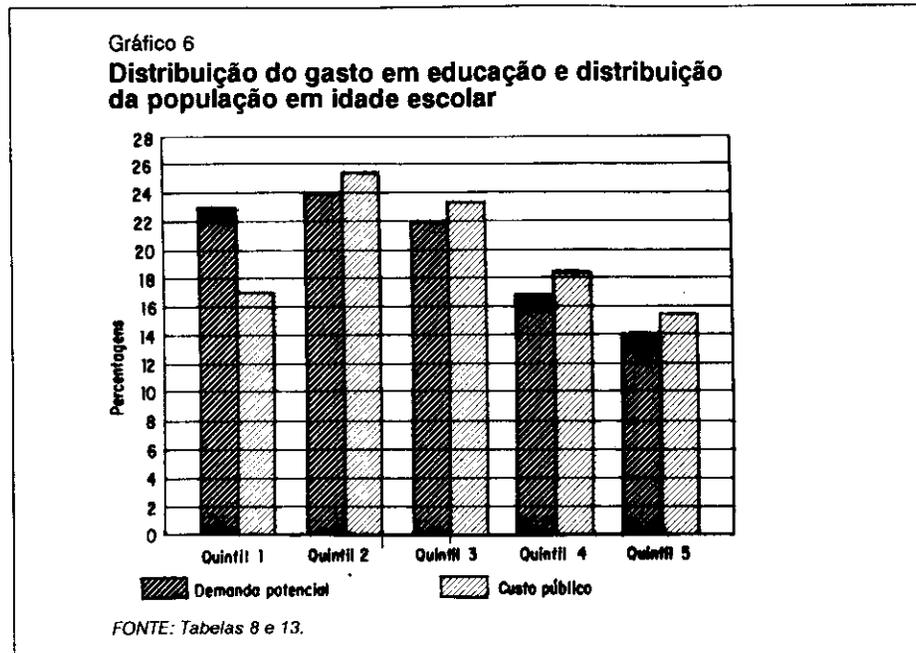
TABELA 13

*Distribuição do gasto público total em educação por níveis educativos e por estratos — 1985/86*

(Em %)

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Total	17,1	25,5	23,4	18,5	15,5	100,0
Primária	11,3	10,0	10,6	7,8	4,7	48,0
Secundária	4,4	23,0	7,4	6,6	5,1	32,0
Sup. não-universitário	0,3	13,4	0,5	1,1	0,9	4,0
Superior universitário	1,1	25,0	4,0	2,9	4,8	16,0

FONTE: ENNIV 1985/86.



instrução superior estavam mais concentradas nos estratos de renda mais elevada. A estimativa dos custos por nível educacional em 1985 mostra que a razão entre os custos unitários dos níveis extremos de educação era de 4,5 para 1 (ver Tabela 14).<sup>17</sup>

A composição por níveis educacionais da demanda efetiva por ensino público de cada quintil confirma que os estratos mais pobres concentravam sua demanda no nível primário e, à medida que passávamos a estratos mais ricos, crescia a participação dos níveis secundário e superior (ver Tabela 15). Por outro lado, o número médio de membros de uma família que estudava em escolas públicas estava inversamente relacionado com o nível de renda, com exceção do quintil mais pobre, que mostrava uma queda abrupta em relação àquele que o antecedia.

Em conjunto com os custos unitários estimados, a informação anterior acerca de como se divide a demanda de cada quintil por níveis educacionais e o número de

TABELA 14

*Custo unitário<sup>a</sup> no sistema educativo público por nível educacional*

	Intis de 1985		Dólares <sup>b</sup>	
	1985	1986-87 <sup>c</sup>	1985	1980-87 <sup>c</sup>
Total	924	983	84	89
Primária	678	699	61	64
Secundária	1.025	1.016	93	92
Sup. não-universitário	2.950	2.671	268	243
Superior universitário	3.111	4.325	282	393

FONTE: Elaborada a partir de Tinkui (1980).

<sup>a</sup>Os custos unitários foram calculados dividindo-se os gastos correntes pelo número total de alunos matriculados no sistema educacional público em cada nível de educação. A informação sobre matrículas é consolidada anualmente pelo Ministério da Educação, e a dos gastos provém do orçamento executado pelo mesmo ministério e apresentado ao Ministro da Economia e Finanças.

<sup>b</sup>Ao câmbio oficial de 11 intis por dólar.

<sup>c</sup>Promédio para o período entre 1980 e 1987.

17 O gasto público em educação no Peru em 1985 apresentou valores bastante menores que os registrados em outros países da América Latina: no Brasil, por exemplo, o gasto por aluno no sistema de ensino superior era, em meados da década de 80, equivalente a US\$3.219. No Chile esse gasto foi de US\$ 1.700 em 1990 [Brunner (1990)]. Por outro lado, enquanto o Peru gastava, em 1985, US\$ 61 por aluno matriculado no nível primário, o Brasil gastava, no mesmo período, US\$ 269 por aluno [Leal e Werlang (1991)].

TABELA 15

*Distribuição por níveis educacionais da demanda pública efetiva — 1985/86*

	Quartil 1	Quartil 2	Quartil 3	Quartil 4	Quartil 5	Total
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Primária	74,1%	66,0%	57,1%	55,2%	46,5%	61,0%
Secundária	23,9%	29,7%	38,3%	39,0%	42,1%	33,9%
Sup. não-universitário	0,6%	0,7%	1,5%	2,1%	2,4%	1,3%
Superior universitário	1,4%	3,6%	3,2%	3,8%	9,0%	3,8%
Número de pessoas que estudam no sistema educacional público	0,85	1,16	1,05	0,08	0,56	0,88

FONTE: ENNIV 1985/86.

estudantes da rede pública por família em cada estrato permite calcular a transferência de recursos implícita na gratuidade do sistema público de ensino, assim como o impacto dessa sobre a renda familiar média de cada estrato. Desse modo, o montante médio de subsídio recebido por uma família peruana por intermédio do gasto público em educação em 1985 era igual a 2% do total da renda familiar ou, de forma equivalente, a 9% da sua renda *per capita*<sup>18</sup> (ver Tabela 16). Essas proporções, quando calculadas em nível de cada estrato como função de sua renda média (do estrato), decrescem à medida que segmentos mais ricos são considerados, o que, em princípio, sugere a existência de uma estrutura progressiva: enquanto em média as famílias do quintil mais pobre receberam transferência equivalente a 9,3% de suas rendas, para o quintil mais rico essa proporção era de apenas 0,6%.

Essas transferências aparentemente progressivas devem ser comparadas, todavia, com as *transferências potenciais*, isto é, aquelas que teriam ocorrido caso todos os membros em idade escolar tivessem tido acesso à escola pública, mantendo-se a distribuição por níveis educacionais da população em idade escolar matriculada no sistema público e os patamares de custos unitários vigentes em 1985. Podemos constatar que a transferência potencial para uma família do quintil mais pobre teria representado assim 25% de sua renda, percentagem essa que se reduziria progressivamente ao passarmos para os quintis mais abastados (no caso do quintil mais rico essa transferência representaria 1,3% da renda familiar). A diferença entre as transferências efetivas e as transferências potenciais constitui o déficit não-coberto,

18 Esse subsídio por família equivalia a US\$ 73,5 naquele ano.

TABELA 16

*Transferência do sistema educacional público e seu impacto redistributivo – 1985/86 (Intis de 1985)*

	Quartil 1	Quartil 2	Quartil 3	Quartil 4	Quartil 5	Promédio
Transferência	687	1.026	968	761	614	808
Renda familiar	7.381	16.549	25.963	39.207	108.883	39.591
Transferência real						
% da renda familiar	9,3%	6,2%	3,7%	1,9%	0,6%	2,0%
Transferência potencial						
% da renda familiar	25,3%	3,3%	0,7%	4,1%	1,3%	4,5%
Déficit descoberto						
% da renda familiar	16,0%	7,1%	3,5%	2,2%	0,7%	2,5%

FONTE: ENNIV 1985/86.

que é bastante grande no caso dos mais pobres.<sup>19</sup> Isso permite concluir que, apesar de uma estrutura de gastos aparentemente progressiva, não foram dadas aos estratos mais pobres as mesmas oportunidades de aquisição de educação oferecidas aos segmentos mais ricos da população.

#### 4 - Conclusões e recomendações

Um caráter de progressividade em um programa de gastos significa maior participação dos estratos inferiores nesses gastos do que suas respectivas participações na população total. À parte do quintil mais pobre, esse caráter esteve presente no programa de gastos públicos em educação no Peru durante o período 1985/86. Com efeito, o segundo quintil mais pobre (quartil 2) recebeu 25% do gasto em educação e o quintil 3 23%, enquanto os 20% mais ricos receberam menos de

<sup>19</sup> É importante mencionar aqui que a população estudantil que pertence ao quintil mais rico e que frequenta instituições de ensino públicas superava a magnitude do déficit associado à faixa entre seis e 11 anos de idade no quintil mais pobre. É possível conjecturar, portanto, que parte do déficit não-coberto, em especial para as famílias mais pobres, poderia ser solucionada através de redirecionamento do gasto público.

TABELA 17

*Gasto público e distribuição de renda*

(Em %)

	Quartil 1	Quartil 2	Quartil 3	Quartil 4	Quartil 5	Total
Distribuição das famílias	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	100,0
Distribuição da população em idade escolar	23,0	24,0	22,0	17,0	14,0	100,0
Distribuição de matrículas	19,3	23,2	22,2	18,3	17,0	100,0
Distribuição de matrículas em escolas públicas	19,4	26,2	23,7	18,0	12,7	100,0
Distribuição dos gastos	17,1	25,5	23,4	18,5	15,5	100,0

16%. Não podemos ignorar, contudo, que os 20% mais pobres da população receberam apenas 17% do gasto total.

Outro critério para avaliar a progressividade do programa de gastos em educação é através da proporção das respectivas rendas representada pela transferência recebida pelas famílias de cada estrato. Usando esse critério, novamente o programa de gastos em educação pública se revela progressivo, pois essa proporção decresce ao longo do quintil 1 para o quintil 5.

A avaliação da progressividade do programa de gastos pode, todavia, incorporar considerações adicionais. Um dos aspectos que podem ser incluídos são as diferenças entre os estratos com respeito à média de membros em idade escolar e à taxa de frequência escolar. Podemos então constatar que as famílias do quintil mais pobre têm, em média, 2,7 membros em idade escolar, dos quais 45% frequentaram centros de ensino, enquanto entre as famílias mais ricas a média era de 1,7 pessoa em idade escolar, com uma taxa de frequência à escola igual a 63%. Assim, a falta de uniformidade da demanda por serviços educacionais entre os distintos estratos acaba por comprometer a progressividade do gasto público em educação no Peru: enquanto o quintil mais pobre recebeu uma proporção do gasto menor que sua participação na demanda potencial por educação, os quintis intermediários e elevados receberam mais.

Vale frisar em todo caso que, com respeito à demanda potencial por educação, todos os estratos apresentaram um déficit na sua satisfação, o qual crescia à medida que diminuía o nível de renda. Enquanto no quintil mais rico seria necessário destinar o equivalente a apenas 0,7% da renda familiar, em média, para cobrir a parte da

demanda por educação não satisfeita pelo Estado, entre os integrantes do quintil mais pobre essa proporção subia para 16%.<sup>20</sup>

Por último, foi também constatado que os 20% mais ricos da população se beneficiaram de 15,5% do gasto público, embora respondam por não mais do que 12,7% das matrículas públicas. Do mesmo modo, foi apurado que os 20% mais pobres receberam 17,1% do gasto, em que pese representarem 19,4% das matrículas públicas. A explicação para tais cifras está ligada ao fato de que o gasto público nos níveis básicos esteve mais concentrado entre os pobres, enquanto as despesas com o ensino superior, cujo custo é muito maior, ocorreram com maior intensidade nos estratos mais ricos.

A análise do impacto redistributivo de curto prazo da política educacional no Peru, com base nas transferências feitas pelo Estado às famílias mediante a gratuidade do ensino público, revela, portanto, que, em linhas gerais, o sistema público de educação não pode ser caracterizado como um mecanismo progressivo de redistribuição e, em particular, o sistema público não logrou sequer atrair de modo uniforme os distintos grupos da população em idade escolar. As taxas de frequência escolar, pelo contrário, guardaram uma relação direta com o nível socioeconômico das famílias. Além disso, a permanência dos alunos na escola também variou diretamente com o nível de renda das famílias. Essas características tomadas em conjunto implicam maiores probabilidades de atingir níveis educacionais mais elevados quanto maior for o nível socioeconômico da família.

A existência de diferenças significativas entre o subsídio concedido ao quintil mais pobre e ao seguinte, o fato de que cerca de um terço da população em idade escolar pertencente ao quintil inferior se veja obrigado a recorrer à educação privada e mais da metade dos jovens entre seis e 25 anos não frequenta nenhuma instituição de ensino são fatores que tornam evidente a deficiência na cobertura pública de serviços educacionais aos estratos mais pobres. O Estado deve seguir provendo e ampliando esses serviços às famílias de baixa renda; e mais, esquemas mais apropriados para atrair e reter na escola os membros em idade escolar desse segmento devem ser concebidos e implementados. Aumentar a taxa de frequência escolar entre as famílias mais pobres deve constituir um dos objetivos essenciais da política de educação pública, quando pouco pelo fato de que as diferenças de instrução explicam uma parcela significativa dos diferenciais de renda entre os indivíduos.<sup>21</sup>

---

20 Isso é verdade se admitirmos que a população em idade escolar no estrato mais pobre que não estava na escola entraria no sistema educacional segundo a distribuição de matrículas observada nesse quintil (concentrada no nível primário) e considerando os custos de educação do sistema público, que são bastante baixos. A situação seria pior se admitíssemos uma composição da matrícula por níveis de instrução semelhante à do quintil mais rico: as despesas necessárias ao atendimento da demanda potencial no quintil 1 representariam algo bastante próximo das próprias rendas desse estrato.

21 Glewwe (1987) estimou que 24% do grau de concentração de renda podem ser explicados pelas diferenças no nível de escolaridade dos chefes de família de cada estrato. Esse resultado foi obtido com base na ENNIV de 1985/86.

Em geral, o nível de gasto público por aluno no Peru foi bastante baixo para todos os níveis educacionais. Se, além disso, considerarmos que as famílias mais pobres enviam seus filhos preponderantemente às escolas públicas, é provável que a mobilidade social e econômica — para o que a educação deveria contribuir — acabe sendo tolhida por ela. Torna-se, portanto, imprescindível que o gasto público em educação no Peru seja aumentado em todos os níveis educacionais, dado o seu nível bastante deprimido. Não obstante, é a distribuição adequada desse gasto, de modo que atenda corretamente as prioridades na área, que poderá garantir uma distribuição justa das oportunidades educacionais, devendo ficar muito presente a idéia de que o retorno social do gasto adicional no nível primário é maior que nos demais níveis.

## **Apêndice A - A Encuesta Nacional de Niveles de Vida — 1985/86**

A ENNIV — Encuesta Nacional de Niveles de Vida —, também conhecida como *Peruvian Living Standard Survey*, foi implementada conjuntamente pelo Banco Mundial, o Instituto Nacional de Estadística del Perú e o Banco Central de Reserva del Perú entre 1985 e 1986. Descrições detalhadas dessa pesquisa podem ser encontradas em Grootaert e Arriagada (1986) e INE (1988).

A pesquisa provê informações socioeconômicas detalhadas para 5.008 famílias (ao redor de 27 mil pessoas) pertencentes a 17 setores amostrais que cobrem a maior parte do território peruano, com exceção das três províncias consideradas como zonas de emergência em função das atividades terroristas (Ayacucho, Apurímac e Huancavelica). O levantamento das informações foi levado a cabo ao longo do período compreendido entre julho de 1985 e julho de 1986.

A ENNIV cobre aspectos relacionados ao consumo, renda, saúde, educação, migração, atividades no mercado de trabalho, entre outros tópicos relevantes. O módulo de educação congrega três grandes aspectos da problemática educacional: analfabetismo, frequência escolar e custos educacionais.

**Apêndice B - Distribuição da demanda potencial, da demanda efetiva total e da cobertura estatal (informação básica para a elaboração das Tabelas 9, 10 e 11)**

TABELA B1

*Demanda efetiva e cobertura estatal para a população de seis a 11 anos de idade – 1985/86*

(Milhares de pessoas)

	Total (1)	Freqüenta algum centro educativo		Freqüenta um centro educativo primário	
		Total (2)	Público (3)	Total (4)	Público (5)
Total	2.760	1.862	1.029	1.169	1.020
	100%		100%		100%
Quartil 1	742	437	238	245	236
	27%		23%		23%
Quartil 2	676	450	279	282	274
	24%		27%		27%
Quartil 3	592	407	237	262	237
	21%		23%		23%
Quartil 4	438	312	176	212	175
	16%		17%		17%
Quartil 5	313	254	99	167	98
	11%		10%		10%

FONTE: ENNIV 1985/86.

NOTA:

Coluna (1) da Tabela 9 = (2)/(1) desta tabela.

Coluna (2) da Tabela 9 = (3)/(2) desta tabela.

Coluna (3) da Tabela 9 = (5)/(4) desta tabela.

Coluna (4) da Tabela 9 = (5)/(1) desta tabela.

TABELA B2

*Demanda efetiva e cobertura estatal para a população de 12 a 16 anos de idade – 1985/86*

(Milhares de pessoas)

	Total (1)	Frequente algum centro educativo		Frequente um centro educativo primário		Frequente um centro educativo secundário	
		Total (2)	Público (3)	Total (4)	Público (5)	Total (6)	Público (7)
Total	2.110	1.344	1.174	714	671	604	502
	100%		100%		100%		100%
Quartil 1	484	251	234	166	163	76	72
	23%		20%		24%		14%
Quartil 2	529	334	321	213	208	115	113
	25%		27%		31%		23%
Quartil 3	439	295	272	141	138	150	134
	21%		23%		21%		27%
Quartil 4	365	246	204	112	100	131	104
	17%		17%		15%		21%
Quartil 5	294	219	142	82	63	133	79
	14%		12%		90%		16%

FONTE: ENNIV 1985/86.

NOTA:

Coluna (1) da Tabela 10 = (2)/(1) desta Tabela.

Coluna (2) da Tabela 10 = (3)/(2) desta Tabela.

Coluna (3) da Tabela 10 = (5)/(4) desta Tabela.

Coluna (4) da Tabela 10 = (5)/(1) desta Tabela.

Coluna (5) da Tabela 10 = (7)/(6) desta Tabela.

Coluna (6) da Tabela 10 = (7)/(1) desta Tabela.

TABELA B3

*Demanda efetiva e cobertura estatal para a população de 17 a 25 anos de idade -- 1985/86*

(Milhares de pessoas)

	Total (1)	Frequente algum centro educativo		Frequente um centro educativo secundário		Frequente um centro superior não-universitário		Frequente um centro superior universitário	
		Total (2)	Público (3)	Total (4)	Público (5)	Total (6)	Público (7)	Total (8)	Público (9)
Total	2.708	805	653	526	458	50	37	175	108
	100%		100%		100%		100%		100%
Quartil 1	502	88	81	63	60	4	3	10	8
	19%		12%		13%		9%		7%
Quartil 2	599	156	148	108	105	6	5	28	27
	22%		23%		23%		13%		25%
Quartil 3	618	185	167	134	124	11	10	27	22
	23%		26%		27%		27%		20%
Quartil 4	523	179	136	114	96	15	11	41	19
	19%		21%		21%		28%		18%
Quartil 5	466	197	122	106	73	13	9	69	33
	17%		19%		16%		23%		30%

FONTE: ENNIV 1985/86.

NOTA:

Coluna (1) da Tabela 11 = (2)/(1) desta Tabela.

Coluna (2) da Tabela 11 = (3)/(2) desta Tabela.

Coluna (3) da Tabela 11 = (5)/(4) desta Tabela.

Coluna (4) da Tabela 11 = (5)/(1) desta Tabela.

Coluna (5) da Tabela 11 = (7)/(6) desta Tabela.

Coluna (6) da Tabela 11 = (7)/(1) desta Tabela.

Coluna (7) da Tabela 11 = (9)/(8) desta Tabela.

Coluna (8) da Tabela 11 = (9)/(1) desta Tabela.

## Abstract

*This paper evaluates the effects over income distribution of public spending in education in Peru. Transfers from public budget are analyzed in two different ways: the first one describes the impact of family income, and the second one evaluates the distribution of public education expenditure across different socioeconomic strata. From the first point of view, the public education system will be considered a progressive mechanism of redistribution: poor families receive a transfer that, as a proportion of their own income, is greater than the one received by rich families; from the second point of view, the redistributive mechanism is regressive: the poorest have a larger proportion of their own potential demand that is not taken care of by institutions of public education.*

## Bibliografía

- AMAT, C., LEON, H. *La distribución del ingreso familiar en el Perú*. Ciup, Lima, 1981.
- ASAMBLEA NACIONAL DE RECTORES. *Presupuesto de universidades públicas 1980-1986. Apertura, autorizado final y ejecutado*. Lima, 1989.
- BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ. *Perú: compendio estadístico del sector público no financiero, 1968-1984*. Departamento de Análisis del Sector Público. Lima, 1985.
- \_\_\_\_\_. *Perú: compendio estadístico del sector público no financiero, 1970-1987*. Departamento de Análisis del Sector Público. Lima, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Memorias*. Lima (vários anos).
- BEHRMAN, J. Schooling in developing countries: wich countries are the over-and underachievers and what is the schooling impact? *Economics of Education Review*, v. 6, n. 2, 1987.
- BRUNNER, J. *High education in Chile: the effects of the 1980 reform*. 1990, mimeo.
- FERNANDEZ, H. *Desigualdades en el acceso a la escuela*. Inide, Lima, 1982a.
- \_\_\_\_\_. *Indicadores para el estudio de las desigualdades socioeconómicas y educativas*. Inide, Lima, 1982b.
- \_\_\_\_\_. Aspectos sociales y económicos de la educación en el Perú. En: *Problemas poblacionales peruanos II*. Amidep, Lima, 1986.
- FIGUEROA, A., ASCARZA, I. *El efecto distributivo de la política fiscal: Perú, 1970-1990*. Lima, 1991 (Documentos de Trabajo Cisepa, 96).
- FITZGERALD, E. V. K. *The political economy of Peru 1956-1978: economic development and the restructuring of capital*. Cambridge University Press, 1979.

- FLORES, R. *El gasto social en la década de los ochenta*. Lima, 1991 (Moneda, 36).
- GLEWWE, P. *The distribution of welfare in Peru in 1985-86*. Washington: World Bank, 1987 (Living Standards Measurement Study Working Paper, 42).
- GRADE (Grupo de Análisis para el Desarrollo). *Educación superior en el Perú: datos para el análisis*. Lima, 1990 (Documento de Trabajo, 9).
- GROOTAERT, C., ARRIAGADA, A. *The peruvian living standards survey: an annotated questionnaire*. Washington: World Bank, 1986.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). *Censos nacionales VIII de población III de vivienda 1981*. Resultados a nivel nacional. Tomo I, v. B. Lima, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Encuesta nacional de hogares sobre medición de niveles de vida ENNIV (1985-1986). Análisis de resultados*. Lima, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Perú: Compendio estadístico 1990-91*. Tomos I e II. Lima, 1991.
- INP (Instituto Nacional de Planificación). *VI censo nacional de población 1961*. Tomo III. Dirección Nacional de Estadística y Censos. Lima, 1966.
- LEAL, C. I., WERLANG, S. Educação e distribuição de renda. In: CAMARGO, J. M., GIAMBIAGI, F.: *Distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Estadísticas básicas. Series históricas 1960-1970*. Oficina Sectorial de Planificación. Lima, 1972.
- \_\_\_\_\_. *Aspectos financieros de la educación peruana 1960-1979*. Oficina Sectorial de Planificación, 1980.
- \_\_\_\_\_. *Compendio estadístico educativo 1981-1990*. Oficina de Estadística e Informática. Lima, 1990.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y COMERCIO. *Censo nacional de población 1940*. I v. Resúmenes Generales. Dirección Nacional de Estadística. Lima, 1944.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Censo nacional VII de población, II de vivienda 4 junho 1972*. Tomo 1. Lima, 1974.
- PORTOCARRERO, G., OLIART, P. *El Perú desde la escuela*. Instituto de Apoyo Agrario. Lima, 1989.
- RODRÍGUEZ, J. Desigualdade salarial e educação na Lima Metropolitana: 1970 a 1984. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 21, n. 3, dez. 1991.
- STELCNER, M., ARRIAGADA, A., MOOCK, P. *Wage determinants and school attainment among men in Peru*. Washington: World Bank, 1987 (Living Standards Measurement Study Working Paper, 38).

- TILAK, J. *Education and its relation to economic growth, poverty, and income distribution. Past evidence and further analysis*. 1989 (World Bank Discussion Papers).
- TINKUY. *Información socioeconómica relativa a la educación pública en el Perú 1960-1988*. Lima, 1990.
- WEBB, R., FIGUEROA, A. *Distribución del ingreso en el Perú*. IEP, Lima, 1975.
- YANG, H. *Government expenditure on social sectors in Latin America and the caribbean statistical trends. A View from LATHR 13*. Human Resources Division Technical Department Latin American and the Caribbean Region. The World Bank, 1991.

*(Originais recebidos em agosto de 1993. Revisos em novembro de 1993.)*