

Financiamento em educação no Estado do Rio Grande do Sul: destinação de recursos de 2008 a 2017**Financing of education in the State of Rio Grande do Sul: destination of resources from 2008 to 2017**

DOI: 10.34140/bjbv2n3-061

Recebimento dos originais: 20/05/2020

Aceitação para publicação: 20/06/2020

Denise Espich

Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM

Instituição: Universidade Federal de Santa Maria - UFSM

Endereço: Rua Marechal Floriano Peixoto, número 1821 - Centro, Santa Maria – Rio Grande do Sul, Brasil

E-mail: deniseespich94@gmail.com

Fernando do Nascimento Lock

Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC

Instituição: Universidade Federal de Santa Maria - UFSM

Endereço: Av. Roraima nº 1000 Cidade Universitária, Prédio 74C - Camobi, Santa Maria – Rio Grande do Sul, Brasil

E-mail: fernandolock@hotmail.com

Gabriela Martins Sanfelice

Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM.

Instituição: Universidade Federal de Santa Maria - UFSM

Endereço: Rua Conde de Porto Alegre, número 1030 - Centro, Santa Maria – Rio Grande do Sul, Brasil

E-mail: gabrielasanfelice13@gmail.com

Daiane Lanes de Souza

Mestre em Educação pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM

Instituição: Universidade Federal de Santa Maria - UFSM

Endereço: Rua Marechal Floriano Peixoto, número 1279 - Centro, Santa Maria – Rio Grande do Sul, Brasil

E-mail: daiahlanes@hotmail.com

Marília Brandli Cogo Dornelles

Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM.

Instituição: Universidade Federal de Santa Maria - UFSM

Endereço: Avenida Brasil, número 230 - Nossa senhora de Fátima, Santa Maria – Rio Grande do Sul, Brasil

E-mail: mariliamarcio536@gmail.com

RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo analisar o comportamento da destinação dos recursos para o financiamento da educação, pelo estado do Rio Grande do Sul, de 2008 a 2017. Desenvolveu-se uma pesquisa de natureza descritiva, por meio de uma abordagem quantitativa. Concluiu-se que os repasses para o financiamento da educação são crescentes até o ano de 2015, enquanto nos anos de 2016 e 2017 ocorrem reduções, tais variações não foram proporcionais ao crescimento ou decréscimo na arrecadação total ou de impostos.

Palavras-chave: Execução Orçamentária, Financiamento, Educação.

ABSTRACT

This research aims to analyze the behavior of the allocation of resources for the financing of education, by the state of Rio Grande do Sul, from 2008 to 2017. A descriptive research was developed, through a quantitative approach. It was concluded that the transfers to finance education are increasing until the year 2015, while in the years 2016 and 2017 there are reductions, such variations were not proportional to the growth or decrease in the total collection or taxes.

Keywords: Budget Execution, Financing, Education.

1 INTRODUÇÃO

O Estado do Rio Grande do Sul encontra-se inserido em um contexto histórico de déficit em seguidos exercícios, somado a descontinuidade em seu poder executivo, no que tange seus governadores não reeleitos e os diferentes partidos políticos aos que estes são filiados, conseqüentemente guiados por concepções distintas de administração do Estado. Este cenário favorece políticas de curto e médio prazo, pois a cada governo, as políticas são alicerçadas em visões diferentes do que vem a ser prioridade na destinação dos recursos, afetando a maneira como estes serão destinados às diferentes áreas de demanda da população.

Somado a isso, o Estado passa por uma crise econômica, que tem como maior “vilão” a dívida pública do Estado com a União, formada ao longo dos mandatos dos diferentes governadores na história do RS, desde a década de 50. Atualmente, mesmo pagando 13% das receitas do Estado para a União todos os meses, a dívida continua crescendo gradativamente devido a aplicação de cerca de 6% de juros ao ano, conforme acordo assinado em 1998. Portanto, obrigando os últimos governos a adotar medidas de ajustes fiscais, como as aplicadas no governo Sartori, com o parcelamento de salário dos servidores executivos diretos, o atraso ao pagamento dos fornecedores, aos repasses dos municípios e, em junho de 2017, foi paga a última parcela da dívida com a União devido a sua suspensão temporária. (SANÉ et al., 2019).

Tais medidas foram seguidas de greves e protestos no RS, principalmente em detrimento do parcelamento dos salários, que conforme Sané et al. (2019), não trouxe mudança positiva para a economia do Estado do RS, pelo contrário, enfraqueceu o capital financeiro dos servidores atingidos

pela medida, e agravamento na economia do Estado. Tal situação gera desconfiança social para com as contas públicas e afirmações precipitadas.

Diante deste cenário emergem questionamentos quanto as prioridades dos governantes, como em relação à área da educação, visto que esta consiste em um direito social e o caminho para que no futuro se possam sanar os problemas nas demais áreas de carências sociais. Ressalta-se a importância do direito à educação, “uma vez que por meio da educação é possível promover a emancipação do homem no seio da sociedade em que ele vive, sendo, portanto, condição imprescindível para o desenvolvimento humano integral” (LIMA, 2018, p. 162). Bem como, “a educação deve ser entendida como direito de todos, sendo uma prerrogativa que todas as pessoas possuem de exigir do Estado a prática educativa. Como direito de todos, a educação, pois, traduz muito da exigência que todo cidadão pode fazer em seu favor” (BARBALHO JUNIOR, 2019, p. 24).

Como forma de inicial um debate pautado em informações concisas, assim como, para que se façam afirmações quanto ao repasse de recursos para a educação, é necessário primeiramente analisar o que efetivamente o Estado apresenta em seus demonstrativos financeiros referentes à destinação de recursos para a educação. Assim, desenvolveu-se como objetivo para esta pesquisa: Analisar o comportamento da destinação dos recursos para o financiamento da educação, pelo estado do Rio Grande do Sul, de 2008 a 2017. Para tanto, realizou-se um contraponto em relação à arrecadação, ao número de matrículas, e o cumprimento de mínimos legais, conforme serão apresentadas nas sessões a seguir.

Para as análises do estudo foram utilizados dados secundários extraídos dos demonstrativos disponibilizados pelo Estado do Rio Grande do Sul (2018), especificamente os contidos nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) dos anos de 2008 a 2017, direcionada a análise das despesas com educação, bem como seu confronto com a arrecadação neste período. Ainda, analisou-se o número total de matrículas no Estado, nos diferentes níveis e modalidades de ensino, e se identificou a parcela pela qual o Estado é responsável, a partir de dados disponibilizados pela Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul – Seduc (2018).

Dentre as variáveis estudadas, destaca-se as receitas totais do Estado e as receitas de impostos, as quais foram confrontadas com as despesas na função educação. Ainda, operacionalizou-se os valores destinados para a educação pela função e suas subfunções, bem como o cumprimento do mínimo de destinação de recursos para a educação. Trabalhou-se com o valor presente dos dados, de forma a apresentar dados livres da influência da Inflação de cada ano de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC (2018), assim como se observou as variações nas estruturas de evidenciação dos dados nos demonstrativos.

2 FINANCIAMENTO EM EDUCAÇÃO

Reafirma-se a importância deste estudo evidenciado trabalhos já desenvolvidos na área do financiamento da educação. Dentro deste viés, Fernandes (2018) publicou um ensaio que trouxe como objetivo apresentar o comportamento das receitas e despesas dos Estados brasileiros na década de 2004-2014. Como resultado a autora obteve que, dentre as 20 funções governamentais, 50% dos gastos totais dos Estados são representados pelas funções de encargos especiais, educação e previdência. Porém, destacou uma redução de 1,79 pontos percentuais comparando períodos inicial e final da alocação dos recursos para a educação.

Ao enfatizar a representatividade da função educação nos gastos dos estados, é válido destacar como eles são destinados e quais impactos são causados para a população. Neste contexto, demais variáveis podem ser levadas em consideração, como retorno investido, qualidade da educação, mecanismos de distribuição e programas de governo. Com relação à distribuição dos recursos Söthe, Kegel e Visentini (2018, p. 8) abordam sobre os efeitos de como chegam os recursos da esfera federal e estadual para os municípios: “Um modelo distributivo em desequilíbrio incentiva a irresponsabilidade no gasto, visto que os recursos em excesso incentivam os gestores a ampliar as execuções sem o planejamento junto à sociedade”.

Dentre os estudos que abordam o financiamento da educação, tem-se ainda o de Santos e Vieira (2015) que buscaram analisar as transformações que ocorreram na história da legislação brasileira referentes ao financiamento da educação básica no Brasil. Evidenciaram a má distribuição dos recursos e a falta de valorização dos profissionais da educação.

Com relação ao financiamento da educação no Brasil, a legislação apresenta mínimos de repasses de recursos financeiros em alguns setores, como é o caso da educação. Esta é uma despesa que requer, de maneira legal, um percentual mínimo de repasses de recursos em relação a arrecadação de impostos. Assim, entende-se necessário atentar para as obrigações legais que os estados têm para com o repasse de recursos relativos a educação.

A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios têm de destinar, por força de lei, um percentual da arrecadação para a educação, no que tange a manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo o percentual mínimo de obrigação dos estados, Distrito Federal e municípios composto por 25% da receita resultante de impostos e os valores provenientes de transferências, e para a União o mínimo consiste em 18%. Estando estes entes obrigados a cumprir estes percentuais desde o ano de 1988, em vista que os percentuais mencionados foram instituídos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988, art. 212).

O Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Sul (PEE-RS) descreve o histórico de financiamento público da educação no País. O qual se inicia no período do Brasil Colônia, onde o financiamento ocorria por intermédio dos jesuítas que possuíam a educação pública exclusiva a eles delegada, e ofertavam as matrículas gratuitas em troca de concessões de terras e benefícios comerciais. Posteriormente, já no tempo do Império, apresentou-se um investimento inicial em educação, devido a uma maior preocupação com um sistema educacional público, desta forma surgindo às primeiras fontes de financiamento. A fixação de um percentual mínimo de recursos tributários foi estabelecida inicialmente na Constituição Federal de 1934 e figura de forma descontínua na legislação nacional deste então (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Ao compreender o histórico de financiamento da educação é possível compreender a situação atual, pois a Constituição Federal de 1988 é ainda muito recente para sanar um contexto histórico de legislações inconstantes. No Quadro 1 é possível visualizar este contexto histórico, com a fixação de um percentual mínimo para todos os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) nas Constituições Federais de 1934, 1946, e 1988, na Lei Federal 4.024/61 e na Emenda Constitucional 14/83. Em contrapartida, inexistente vinculação mínima nas Constituições Federais de 1937 e 1967 para todos os entes federados. No Decreto Lei 4.958/42, a ausência de vinculação é apenas para a União, e na Emenda Constitucional I/69 e a Lei Federal 5.692/71 fixam mínimos para financiamento da educação somente para os municípios.

QUADRO 1

Histórico de legislações que estabelecem mínimos para financiamento da educação

ANO	DISPOSIÇÃO LEGAL	ESFERA DE VINCULAÇÃO		
		UNIÃO	ESTADOS E DISTRITO FEDERAL	MUNICÍPIOS
1934	Constituição Federal de 1934	10%	20%	10%
1937	Constituição Federal de 1937	-	-	-
1942	Decreto Lei 4.958/42	-	15% a 20%	10% a 15%
1946	Constituição Federal de 1946	10%	20%	20%
1961	Lei Federal 4.024/61	12%	20%	20%
1967	Constituição Federal de 1967	-	-	-
1969	Emenda Constitucional I/69	-	-	20%
1971	Lei Federal 5.692/71	-	-	20%
1983	Emenda Constitucional 24/83	13%	25%	25%
1988	Constituição Federal de 1988	18%	25%	25%

Fonte: Adaptado de Oliveira (2007, p. 92).

Já na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, encontra-se redigido o seguinte comprometimento “O Estado aplicará, no exercício financeiro, no mínimo, trinta e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público”. (RIO GRANDE DO SUL, 1989, art. 202). Assim o

comprometimento em aplicar um mínimo de 35% das receitas resultantes dos impostos, apresenta-se superior ao mínimo exigido na Constituição Federal para os estados.

De modo complementar, destaca-se que a partir de 2006 foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB que se constitui em um Fundo de natureza contábil, para o qual contribuem a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Os estados destinam 20%, da receita de impostos e transferências com destino à educação (BRASIL, 2014, p. 3).

Parte dos recursos do FUNDEB devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração dos profissionais da educação. Estabelecido por Brasil e STN (2014, p. 258) que a “proporção não inferior a 60% desses fundos será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício”.

A gestão dos recursos do FUNDEB ocorre por meio de programas interligados ao governo Nacional, controlados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, que repassará aos estados e municípios os recursos para que estes destinem os recursos conforme planos nacionais.

Ao reduzir 20% dos valores destinados ao FUNDEB, resulta no percentual de 5%, de mínimo para destinar a gastos em educação dos 25% previstos na Constituição Federal, que o Estado tem a incumbência destinar, podendo ser investidos percentuais superiores a este. Para os gastos com a educação estadual, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul traz a seguinte redação: “O Estado complementarará o ensino público com programas permanentes e gratuitos de material didático, transporte, alimentação, assistência à saúde e de atividades culturais e esportivas” (RIO GRANDE DO SUL, 1989, art. 198).

Somado a estes critérios do que consiste em financiamento da educação, são estabelecidas as incumbências e responsabilidades para que a atividade ocorra de maneira organizada. Desta forma, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece um regime de colaboração, entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, em seus sistemas de ensino, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório, atendendo prioritariamente ao ensino regular (BRASIL, 1988, art. 211).

Ficando a União incumbida, conforme a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de organizar o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiar as instituições de ensino públicas federais e em matéria educacional exercer função redistributiva e supletiva, de modo a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (BRASIL, 1988, art. 211, § 1.). Já os Municípios “atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação

infantil”. (BRASIL,1988, art. 211, § 2.). E “Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio”. (BRASIL,1988, art. 211, § 3.).

3 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS

No intuito de contextualizar a educação no cenário do Estado do Rio Grande do Sul, destaca-se que o estado está entre os cinco com as maiores taxas de alfabetização do país. De modo que no ano de 2010 atingiu uma taxa de alfabetização da população acima de 15 anos de idade de 95,5%, compreendendo que uma pessoa é considerada alfabetizada ao saber ler e escrever um bilhete simples no idioma que conhece. Outro destaque do estado é permanecer entre os dez primeiros colocados por ter um dos maiores percentuais de população adulta com ensino fundamental, médio ou superior completo. Ainda, com relação a taxa de escolarização, que identifica o percentual da população que está matriculada no nível de ensino adequado à sua faixa etária, evidencia que o RS atingiu resultados melhores ao longo dos últimos vinte anos (RIO GRANDE DO SUL, 2019).

No entanto, mesmo o nível de instrução da população gaúcha ser elevado com relação aos demais estados brasileiros, internamente constatam-se diferenças regionais significativas (RIO GRANDE DO SUL, 2019). Tais dados nos possibilitam uma compreensão geral, para que a partir da situação verificada possam ser observados aspectos específicos mais profundamente, como porque determinadas cidade apresentam índices muito superiores ou inferiores à média estadual.

Outro caso destes dados é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, que apesar de limitado, possibilita compreender parcialmente o desenvolvimento da educação básica. Os resultados divulgados por INEP (2016) revelam as médias alcançadas em confronto com as metas projetadas do IDEB na rede estadual de ensino do RS. O 5º ano vem cumprido a meta estabelecida ao longo do período de 2009 a 2015. Já o 9º ano, no mesmo período, só consegue atingir a meta em 2009, o que ocorre também a 3ª série do Ensino Médio, deste modo, destaca-se que não estão sendo atingidos os Índices de Desenvolvimento da Educação Básica esperados.

Ao verificar que o desenvolvimento da educação básica não é completamente satisfatório, prossegue-se para os dados financeiros da educação no Estado. Assim, a seguir evidenciam-se as informações relativas a Função Educação no Estado relacionadas à arrecadação. Neste intuito elaborou-se a Tabela 1, na qual estão dispostos os valores anuais e as estatísticas descritivas das receitas realizadas, que consiste nas receitas totais arrecadadas; das receitas resultantes de impostos, que conforme o artigo 212 da Constituição, são base para apurar o mínimo de repasse para a educação; e das despesas liquidadas na função educação.

Destaca-se inicialmente os valores relacionados as receitas realizadas no Estado, as quais

apresentam-se de maneira crescente ao longo do período, exceto pelos anos de 2011, 2015 e 2016 em que ocorre uma redução. Ainda, analisando os valores em bilhões, atinge seu maior valor no ano de 2017, com um montante de aproximadamente R\$ 62,5, e seu mínimo no ano de 2008, com um valor em torno de R\$ 37,8. O valor médio verificado foi de R\$ 53,4 com desvio padrão de R\$ 7,9. Deste modo, compreende-se que no período de dez anos o Estado apresentou um aumento significativo na arrecadação de 65%.

TABELA 1

Estatísticas descritivas da Arrecadação versus a Despesa na Função Educação

Ano	Receita realizada	Receita Resultante de Impostos	Despesas Liquidadas Educação
2017	62.476.279.343,64	40.142.867.190,17	8.076.491.956,22
2016	58.677.337.475,92	38.866.390.611,98	8.099.316.588,04
2015	59.926.615.853,95	37.357.984.888,21	8.904.850.508,98
2014	61.974.387.920,01	38.921.522.518,54	9.211.979.853,00
2013	57.733.671.782,63	37.775.561.281,11	8.562.105.801,23
2012	52.956.525.871,06	35.115.216.124,73	7.455.147.027,28
2011	49.785.689.863,16	33.854.689.119,85	6.960.681.267,99
2010	50.227.593.340,38	33.295.207.460,00	6.752.034.522,98
2009	42.982.473.360,50	28.797.565.313,35	6.187.081.853,64
2008	37.783.565.850,80	28.532.059.511,00	5.799.739.577,20
Média	53.452.414.066,20	35.265.906.401,89	7.600.942.895,66
Desvio Padrão	7.879.220.563,90	3.922.613.271,27	1.099.506.515,31
Mínimo	37.783.565.850,80	28.532.059.511,00	5.799.739.577,20
Máximo	62.476.279.343,64	40.142.867.190,17	9.211.979.853,00

Fonte: Elaborado pelos autores.

Em seguida são identificadas as receitas resultantes de impostos, analisadas em bilhões, apresentam no período o valor mínimo em torno de R\$ 28,5 em 2008, e o valor máximo por volta de R\$ 40,1 em 2017. Dentre os valores arrecadados o Estado obteve o valor médio de R\$ 35,3, com um desvio padrão R\$ 3,9. Verificou-se um crescimento de 2008 a 2017 das receitas de impostos de 41%, já a receita total realizada teve um aumento mais significativo de 65%.

Por fim, as despesas na função educação analisada em bilhões, obtiveram um valor mínimo de R\$ 5,8 em 2008, e seu valor máximo de R\$ 9,2 em 2014, diferindo do ocorrido com as receitas que tiveram seus valores máximos em 2017. O valor médio verificado foi de R\$ 7,6 com um desvio padrão de 1,1.

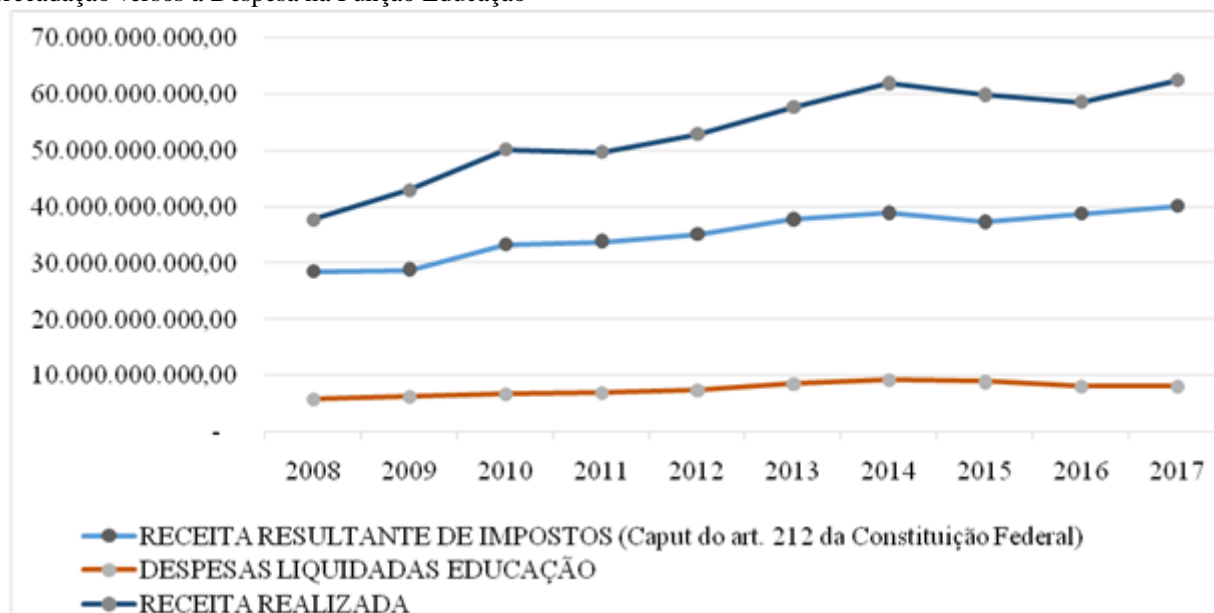
Em complemento, apresenta-se o Gráfico 1, que expressa o aumento real de um ano para o outro, das receitas realizadas, receita de impostos e das despesas na função educação. É possível verificar que a arrecadação total do Estado vem aumentando nos últimos anos, exceto por uma redução nos anos de 2011, 2015 e 2016. Nas receitas com impostos verifica-se um crescimento durante o período, exceto no ano de 2015, no qual ocorreu uma pequena redução em sua arrecadação.

As despesas na Função Educação se apresentaram crescentes em todos os exercícios até 2014, e decrescente nos anos de 2015, 2016 e 2017. Portanto, mesmo em exercícios em que a receita total ou a receita de impostos sofreu uma redução, as despesas com educação permaneceram aumentando até 2014, e em 2017 mesmo com o aumento nas receitas totais e nas receitas com impostos, manteve-se a redução dos recursos destinados à educação.

Ainda, cabe mencionar o expressivo valor da diferença entre a arrecadação total do estado (receita realizada) e receita de impostos, para a qual Pinto (2018) chama a atenção, visto que tais arrecadações são desvinculadas dos percentuais mínimos de destinação para educação ou saúde.

GRÁFICO 1

Arrecadação versus a Despesa na Função Educação



Fonte: Elaborado pelos autores.

Para compreender melhor essa despesa na função educação, destaca-se a relevância de identificar que níveis de educação compõe a mesma. Verifica-se junto a Seduc/RS que o Estado contribui para com a manutenção da educação básica em todas as etapas, tanto das modalidades regulares que são as creches, pré-escolas, ensino fundamental, ensino médio, educação profissional, quanto das modalidades educação especial e educação de jovens e adultos – EJA.

No Quadro 2, expõem-se as informações do período de 2008 a 2017 disponibilizadas pelo *site* da Seduc/RS (2019) acerca das matrículas na educação básica vinculadas as dependências administrativas. Dentre estas dependências administrativas, a Estadual do Rio Grande do Sul representada por estadual, e o somatório das dependências Estadual, Federal, Municipal e Particular, denominadas como Todas no Estado.

Com relação a todas as dependências administrativas do Estado, ao longo dos anos, exprime-se um aumento no número de matrículas nas modalidades regulares referente a creche e pré-escola, entretanto uma redução nas matrículas abrangidas pelo Estado. Possivelmente este aumento possa estar relacionado a políticas de obrigatoriedade da educação no nível de creches e pré-escolas com a responsabilidade dos municípios de disponibilizar estes serviços.

Já a modalidade educação especial, tanto em todas as dependências administrativas do Estado, quanto especificamente as do Estado, apresenta uma redução, possivelmente devido a inclusão das crianças com necessidades especiais em escolas vinculadas as modalidades regulares. Assim como as modalidades regulares, do ensino fundamental e médio, verificou-se uma redução no número de matrículas, acredita-se que por um possível processo de Transição demográfica verificado no Estado conforme estudos recentes vêm discutindo como Vieira; Klimeck; Marion Filho (2016).

QUADRO 2

Matrícula inicial por etapas e/ou modalidades de ensino - RS de 2008 a 2017

Ano	Dependência Administrativa	Matrícula Inicial						
		Modalidade Regular				Educação Profissional	Educação Especial	Educação de Jovens e Adultos
		Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio			
2017	Estadual	96	3.274	512.599	295.520	23.737	1.567	93.823
	Todas no Estado	186.146	238.940	1.316.102	347.388	85.319	14.031	155.059
2016	Estadual	110	4.944	528.999	305.131	21.936	1.630	91.284
	Todas no Estado	179.144	231.572	1.331.216	357.540	92.889	14.336	149.927
2015	Estadual	199	8.425	533.117	313.294	31.539	1.617	84.829
	Todas no Estado	168.518	207.974	1.330.075	363.975	120.287	14.277	142.933
2014	Estadual	205	8.805	556.556	334.829	23.465	1.760	87.962
	Todas no Estado	157.558	199.279	1.367.027	396.332	85.105	14.419	141.615
2013	Estadual	194	8.942	587.633	336.435	25.700	2.024	89.764
	Todas no Estado	143.085	184.061	1.414.732	396.034	77.595	14.761	146.765
2012	Estadual	219	9.659	612.297	342.487	29.352	2.599	87.260
	Todas no Estado	131.476	179.655	1.454.483	402.209	81.184	15.700	148.235
2011	Estadual	207	10.619	640.026	346.991	29.723	2.995	87.758
	Todas no Estado	116.562	175.187	1.493.832	404.636	86.111	16.694	151.052
2010	Estadual	166	11.958	667.770	354.509	30.522	3.330	90.228
	Todas no Estado	107.722	168.973	1.529.550	411.485	80.863	18.016	154.725
2009	Estadual	177	15.355	694.416	359.001	32.368	3.561	95.117
	Todas no Estado	97.177	163.979	1.565.961	416.321	83.909	19.484	161.370
2008	Estadual	212	21.755	721.811	369.317	32.340	3.957	110.177
	Todas no Estado	92.455	154.084	1.598.403	429.349	80.661	24.306	178.407

Fonte: Adaptado de Seduc/RS (2019).

A modalidade educação de jovens e adultos, mantém um número relativamente constante de matrículas, bem como a modalidade de educação profissional também sofre poucas variações. Na análise por meio de percentuais fica mais clara a atuação do Estado em cada uma das modalidades, assim verificou-se que a atuação do Estado na educação básica é mais concentrada no Ensino Médio

e Educação de Jovens e Adultos e com uma forte presença no Ensino Fundamental, e apresenta-se como suporte nas demais modalidades.

O maior volume de matrículas no total das dependências administrativas ocorre na modalidade de Ensino Fundamental, a qual é prioritariamente responsabilidade dos estados e municípios, como resultado desta divisão da responsabilidade de atender a demanda de matrículas o Estado absorveu em torno de 40% da quantidade total de matrículas no Rio Grande do Sul. E o Ensino Médio evidencia-se como o segundo no volume total de matrículas no Rio Grande do Sul, sendo que a maior parte das matrículas são absorvidas na esfera Estadual por apresentar-se como prioritariamente responsabilidade dos estados, absorvendo em torno de 85% do total de matrículas no Rio Grande do Sul. Na Modalidade Educação de Jovens e Adultos, que não exprimem um número tão representativo de matrículas, o Estado é responsável por cerca de 60% do total das matrículas no Rio Grande do Sul.

Assim, pode-se compreender melhor o modo pelo qual o Estado vem contribuindo para cada nível de ensino quanto a quantidade de matrículas. Em complemento a estas informações, se observou as subfunções que compõem as despesas com a função educação, as quais foram relacionadas no Quadro 3. Todas estas subfunções, com seus respectivos valores por ano, de 2008 a 2017, compõem o Gráfico 2, porém somente as mais representativas podem ser visualizadas, sendo sobre estas que se debruçou as análises.

QUADRO 3

Subfunções da função Educação

Subfunções da função Educação utilizadas no período de 2008 a 2017	
Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	Ensino Fundamental
Ação Judiciária	Ensino Médio
Previdência do Regime Estatutário	Ensino Profissional
Normatização e Fiscalização	Ensino Superior
Tecnologia da Informação	Ensino Infantil
Policimento	Educação Jovens Adultos
Defesa Civil	Educação Especial
Comunicação Social	Difusão Cultural
Formação de Recursos Humanos	Administração Geral
Assistência à Criança e ao Adolescente	Educação Básica
Alimentação e Nutrição	Outros Encargos Especiais
Assist. Hosp./Ambulatorial	

Fonte: Elaborado pelos autores.

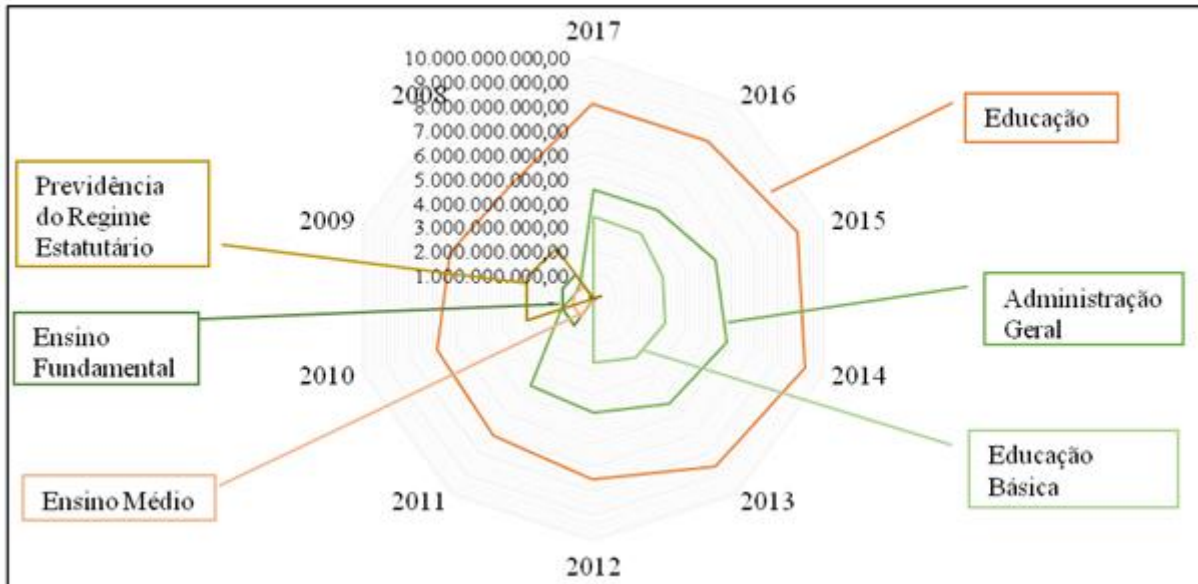
De modo geral, a função educação apresenta seus menores valores em bilhões de R\$ 5,8; R\$ 6,2; e R\$ 6,8, respectivamente nos anos de 2008, 2009 e 2010. E seus maiores valores são atingidos nos anos de 2013, 2014 e 2015, com os valores em bilhões de R\$ 8,6; R\$ 9,2; e R\$ 8,9, respectivamente. Já dentre as subfunções analisadas, a previdência do regime estatutário, ensino

médio, ensino fundamental, administração geral, educação básica foram as que apresentaram valores mais significativos, seu comportamento é evidenciado no Gráfico 2.

Inicialmente destaca-se a subfunção previdência do regime estatutário que teve valores significativos nos anos de 2008, 2009 e 2010, assumindo os valores em bilhões de R\$ 2,6; R\$ 2,9; e R\$ 2,9, respectivamente. Em complemento a subfunção administração geral apresenta valores consideráveis ao longo de todo o período, porém sua representatividade aumenta a partir do ano de 2011 e se mantém até 2017. Compreende-se que os gastos referentes a subfunção previdência do regime estatutário passou a integrar esta subfunção a partir de 2011.

GRÁFICO 2

Despesas na função educação e subfunção.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Com relação aos anos de 2008 a 2011, verificou-se uma destinação crescentes para a subfunção ensino fundamental, com valores em bilhões, partiu de R\$ 1,2 até R\$ 1,4. Tal crescimento também é observado na subfunção ensino médio, neste período com valores em milhões, de R\$ 626 até R\$ 896. Portanto, ocorreu um dispêndio maior de recursos para o ensino fundamental, com relação ao ensino médio, possivelmente reflexo do grande número de matrículas no primeiro.

Porém as subfunções de ensino médio e ensino fundamental perdem sua representatividade a partir do ano de 2012, coincidindo com o ano em que a subfunção educação básica passa a ter grande representatividade, que segue até o ano de 2017 assumindo os valores, em bilhões, de R\$ 2,6; R\$ 3; R\$ 3,1; R\$ 3; R\$ 3,4; e R\$ 3,4; respectivamente de 2012 a 2017. A subfunção apresenta um repasse crescente ao longo dos seis anos, exceto pelo ano de 2015, no qual ocorre uma pequena redução. No

entanto, esta forma mais condensada de apresentar a destinação dos recursos reduz a possibilidade de análise.

Apresentados os resultados mais específicos obtidos com relação a função educação, parte-se para dados mais amplos, com relação ao cumprimento dos mínimos constitucionais, onde identifica-se os percentuais de recursos destinados ao desenvolvimento do ensino pelo Rio Grande do Sul no período de 2008 a 2017.

Os dois percentuais evidenciados são o mínimo anual de 60% do FUNDEB na remuneração dos professores da educação básica e, mínimo anual de 25% dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE. Evidencia-se inicialmente, na Tabela 2, os valores totais repassados e seus respectivos percentuais com relação ao FUNDEB na remuneração dos professores da educação básica e, dos impostos na MDE.

TABELA 2

Estatísticas descritivas da Arrecadação versos a Despesa na Função Educação

Ano	Mínimo Anual de 25% dos Impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE		Mínimo Anual de 60% do FUNDEB na Remuneração dos Professores da Educação Básica	
	Valor apurado	% Aplicado no exercício	Valor apurado	% Aplicado no exercício
2017	8.918.032.733,60	29%	2.559.374.156,31	61%
2016	8.718.490.638,54	29%	2.751.601.807,62	65%
2015	9.608.067.194,36	34%	3.114.996.513,87	74%
2014	9.733.015.367,54	33%	3.631.376.891,44	81%
2013	8.976.267.496,97	31%	3.299.686.016,39	76%
2012	7.999.603.843,61	30%	2.857.622.100,16	70%
2011	7.305.894.182,19	28%	2.658.001.247,73	65%
2010	6.913.486.069,50	27%	2.685.864.112,88	69%
2009	6.046.550.642,77	28%	2.674.733.412,36	74%
2008	5.583.452.787,00	26%	2.115.767.376,00	64%
Média	7.980.286.095,61	29%	2.834.902.363,48	70%
Desvio Padrão	1.386.196.504,72	2%	401.065.436,16	6%
Mínimo	9.733.015.367,54	33%	3.631.376.891,44	81%
Máximo	5.583.452.787,00	26%	2.115.767.376,00	61%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Com relação ao mínimo anual de 25% dos impostos na MDE, tratando-se os valores em milhões, verificou-se que o menor repasse foi cerca de R\$ 5,6e o menor percentual foi de 26%, ambos em 2008. Já o maior repasse foi em 2014 em torno de R\$ 9,7, e o percentual de 33%, quase atingindo o percentual de 35% estabelecido na constituição do Estado do Rio Grande do Sul. De modo geral o valor médio despendido foi de R\$ 7,98, com um desvio padrão de R\$ 1,4, atingindo um valor médio de 29%, com desvio padrão de 2%. Compreende-se que as oscilações nos valores repassados a MDE são consideráveis, assim como as variações dos percentuais.

Referente ao Mínimo Anual de 60% do FUNDEB na remuneração dos professores da educação básica, tratando-se os valores em milhões, novamente o maior repasse ocorreu em 2014, de R\$ 3,6, representando 81% do FUNDEB. O menor repasse foi em 2008, de R\$ 2,1, já o menor percentual, de 61%, ocorreu no ano de 2017. O valor médio do período foi de R\$ 2,8 com um desvio padrão de R\$ 0,4 e o percentual médio de 70% com desvio padrão de 6%.

É possível verificar formas distintas de compreender a educação, certamente não havendo certo e errado em tais entendimentos. As diferentes visões de governos puderam ser percebidas ao longo dos dez anos, em exercícios com prioridade de investimento na função educação, bem como de aqueles em que se fez cumprir os mínimos constitucionais. Cabe destacar a importância destes recursos para o desenvolvimento da educação, conforme é evidenciado no estudo de Fabrino, do Valle e Gomes (2014), que investigam evidências de uma relação entre gasto público e a efetividade de escolas básicas em países em desenvolvimento, e fornece evidências empíricas sobre os efeitos do gasto público na eficácia educacional.

4 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A partir do objetivo traçado de analisar o comportamento da destinação dos recursos para o financiamento da educação, pelo estado do Rio Grande do Sul, de 2008 a 2017. Observou-se que nos anos iniciais do ensino fundamental o Estado vem atingindo as metas traçadas de desempenho, entretanto nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio este não vem atingindo as metas traçadas de desempenho. Conforme apresentado, o ensino fundamental é de responsabilidade compartilhada entre os municípios e o Estado, então ambos vem atingindo resultados satisfatórios nesta modalidade. Já o ensino médio é prioritariamente de responsabilidade do Estado, desta forma cabe a reflexão sobre como vem ocorrendo o financiamento da educação no Estado.

O financiamento da educação, no geral, apresentou crescente até o ano de 2015. E as variações apresentadas nos repasses a educação não estão em conformidade com o crescimento ou decréscimo na arrecadação total ou arrecadação de impostos. Este financiamento crescente da educação no período de 2008 a 2015 se apresenta como uma informação positiva para a população que carece de maiores investimentos neste setor. Porém é preocupante as reduções nos montantes repassados a educação em 2016 e 2017, sobretudo por ser um período no qual a arrecadação de impostos cresceu.

De modo mais específico, adentrando as subfunções da função educação, no que se refere aos níveis de ensino, verificou-se que a maior parte vai para o ensino fundamental, assim como o maior número de matrículas absorvidas pelo Estado. O segundo maior repasse ocorre para o ensino médio,

que consiste no segundo maior número de matrículas absorvidas pelo Estado, possível de ser visualizado somente até 2011, quando estas parecem ser agregadas em uma subfunção denominada educação básica.

Ainda, as subfunções mais representativa, dentre as que compõem a função educação, revelam que a maior parte dos recursos é destinado a fins previdenciários e administrativos. Pois entre 2008 e 2010 foi a de previdência do regime estatutário, e de 2011 a 2017 foi de administração geral, possivelmente a primeira sobfunção passou a integrar a segunda.

No tocante ao cumprimento dos mínimos legais, verificou-se que o Estado efetivou os 25% para a educação que constam na Constituição Federal. Entretanto não realizou os 35% para a educação mencionados na Constituição Estadual. Tal descumprimento possivelmente esteja ligado a falta de alguma sanção prevista legalmente, pois tal descumprimento não resulta em nada para o Estado. Com relação aos percentuais praticados, é possível verificar uma possível valorização desta função para o estado, em períodos em que os percentuais são crescentes. Bem como períodos em que estes percentuais estão extremamente próximos do mínimo constitucional, fazendo-se cumprir sua obrigação com a educação.

Verificou-se também a execução do mínimo de 60% para remuneração de professores da educação básica, previsto na legislação do Fundeb. Novamente, ao longo do período estudado verificaram-se variações, que em alguns casos se aproximam do mínimo em outros são relativamente superiores. De forma a evidenciar que o repasse ocorre de acordo com as prioridades de financiamento do governo que está no comando.

De modo geral, por meio dos dados expostos pode-se compreender que a educação no Estado não vem expressando a evolução esperada com relação ao desempenho. Ocorreu um crescente investimento de recursos do Estado nesta área até o ano de 2015, o que leva a refletir sobre como estes recursos são recebidos nas escolas, remetendo a qualidade dos gastos em educação, assim como inquieta saber qual o tempo de retorno deste investimento.

Espera-se que esta pesquisa possa subsidiar estudos futuros que busquem analisar programas específicos de financiamento da educação para compreender de modo mais aprofundado a forma como estes recursos chegam as escolas.

REFERÊNCIAS

BARBALHO JUNIOR, T. R. Directo na educação: um ramo autônomo **Rev. Int. Investig. Cienc. Soc.** v.15, n. 1, p. 24-39, 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988, p. 1.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de responsabilidade fiscal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 mai. 2000, Seção 1, p. 1.

_____. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**, 6. ed. Portaria Conjunta STN/SOF nº 1, de 10 de dezembro de 2014, e Portaria STN n. 700, de 10 de dezembro de 2014.

BRASIL; STN – Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, 6 ed. Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2014. 688 p.

FABRINO, R. J. G.; VALLE, B. S.; GOMES, R. C. The cost of educational effectiveness: Evidence from financing basic education in Brazil. **The International Journal of Management Education**, v. 12, n. 2, p. 151-166, 2014.

FERNANDES, C. B. S. Como os Estados Brasileiros Gastam? **Temas de economia aplicada**, p. 15-19, 2018.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **IDEB – Resultados e Metas**. 2016. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=2460526>>. Acesso em: 03 jul. 2018.

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor. **INPC acumulado**.2018. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultseriesHist.shtm>. Acesso em: 22 jun. 2018.

LIMA, J. E. S.; LIMA, M. M. Educação em direitos humanos e ensino jurídico: um diálogo necessário. **Revista DIREITO UFMS**, Campo Grande, MS, v. 4, n. 2, p. 160-174, 2018.

PINTO, J. M. R. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Texto constitucional de 3 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1, de 1991, a 77, de 2019. 1989.

_____. **Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Sul PEE-RS**. Caderno 6. 2014.

_____. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária**. Rio Grande do Sul, 2018. Disponível em: <https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_rpec_rrer>. Acesso em: 24 jun. 2018.

_____. **Indicadores Sociais**: Alfabetização. O Rio Grande do Sul está entre os cinco estados com as maiores taxas de alfabetização do país. 2019. Disponível em: <<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/alfabetizacao>>. Acesso em 04 ago. 2019.

SANTOS, D. D. P.; VIEIRA, H. R. Financiamento da educação básica no Brasil: algumas reflexões. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, nº 9, p. 227-237, 2015.

SEDUC/RS – Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul. **Estatísticas da Educação**. 2019. Disponível em: <<https://servicos.educacao.rs.gov.br/pse/srv/estatisticas.jsp?ACAO=acao1>>. Acesso em: 04 ago. 2018.

SANÉ, S. et al. Análise documental sobre a gestão do governador Sartori e parcelamento de salários dos servidores públicos. **Revista Gedecon**, v. 7, n. 1, p. 50-71, 2019.

SÖTHE, A.; KEGEL, P. L.; VISENTINI, M. S. Mecanismos distributivos da estrutura tributária: influência na execução orçamentária dos municípios catarinenses. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional –G&DR**, v. 14, n. 2, p. 4-37, 2018.

VIEIRA, C. de A.; KLIMECK, K. A.; MARION FILHO, P. J. Transição demográfica e educação no Rio Grande do Sul. In: **8. Encontro de Economia Gaúcha**, Porto Alegre: FEE/RS, v. 1. p. 1-16, 2016.