



## OS RECURSOS REPASSADOS PARA A EDUCAÇÃO PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL NO PERÍODO DE 2008 A 2015

### *THE RESOURCES REPASSED FOR EDUCATION BY THE STATE OF RIO GRANDE DO SUL FOR THE PERIOD 2008 TO 2015*

Denise Espich, Universidade Federal de Santa Maria, deniseespich94@gmail.com;

Fernando do Nascimento Lock, Universidade Federal de Santa Maria,

fernandolock@hotmail.com; Gabriela Martins Sanfelice, Universidade Federal de Santa

Maria, gabrielasanfelice13@gmail.com.

### RESUMO

Este trabalho tem por objetivo apresentar de maneira comparativa as informações contidas no Relatório Resumido da Execução Orçamentária acerca dos recursos destinados para a educação pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, no período de 2008 a 2015. A fim de alcançar o objetivo traçado, desenvolveu-se uma pesquisa de natureza descritiva, utilizando-se do método dedutivo, por meio de uma abordagem quantitativa, empregando-se a técnica de análise documental. Por meio deste estudo pode-se então apresentar um crescimento na arrecadação e nas despesas com educação, porém estes não revelaram uma proporcionalidade no crescimento, e evidenciou o cumprimento dos 25% previstos na Constituição Federal.

**Palavras-chave:** Financiamento da Educação; Execução Orçamentária; Rio Grande do Sul.

### ABSTRACT

*The purpose of this paper is to present, in a comparative way, the information contained in the Summarized Budget Execution Report on the resources destined for education by the State Government of Rio Grande do Sul, from 2008 to 2015. In order to reach the goal outlined, a research of a descriptive nature, using the deductive method, using a quantitative approach, using the technique of documentary analysis. Through this study it is possible to present a growth in the collection and the expenses with education, but these did not reveal a proportionality in the growth, and evidenced the fulfillment of the twenty-five percent provided for in the Federal Constitution.*

**Keywords:** Education Financing; Budget Execution; Rio Grande do Sul.

### 1 Introdução

As entidades públicas apresentam a necessidade de transparência em suas ações e gastos, devido aos valores por elas administrados pertencerem à sociedade. Desta forma, precisam apresentar tanto os resultados como demonstrativos que expressem suas ações, como é o caso da educação, que consiste em um direito e uma demanda social. Assim a temática do presente estudo é a destinação dos recursos públicos para a educação pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul, delimitando-se ao período de 2008 a 2015.



O Estado do Rio Grande do Sul encontra-se inserido em um contexto histórico de déficit em seguidos exercícios, somado a governos que apresentam descontinuidade em seu poder executivo, tanto na questão de governadores não reeleitos quanto na troca de partidos políticos e conseqüentemente concepções distintas de administração do Estado. Este cenário resulta em políticas de curto e médio prazo, alicerçadas em visões diferentes das prioridades dos recursos que afetam na maneira como estes serão destinados à educação, resultando em políticas que variam de acordo com o que cada modelo de governo considera como correto e/ou prioritário.

Além disso, o Estado passa por um momento histórico de instabilidade financeira, com contingenciamento dos recursos e parcelamento de salários de servidores públicos, o que gera certa desconfiança social para com as contas públicas e afirmações precipitadas. Diante deste cenário, emerge da área da educação questionamentos, por se expressar como um direito social e o caminho para que no futuro se possam sanar os problemas nas demais áreas de carências sociais, mas para que se façam afirmações quanto ao repasse de recursos para a educação é necessário primeiramente compreender o que efetivamente o Estado tem apresentado em seus demonstrativos referentes à destinação de recursos para a educação. Assim, questiona-se: qual a evolução dos recursos destinados para a educação, pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, no período de 2008 a 2015 em relação à arrecadação, ao número de matrículas, e o cumprimento de mínimos legais?

Visando responder ao problema desta pesquisa desenvolveu-se o seguinte objetivo: apresentar de maneira comparativa as informações contidas no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) acerca dos recursos destinados para a educação pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, no período de 2008 a 2015, buscando-se uma compreensão do comportamento destas despesas no Estado.

O conhecimento dos recursos destinados à educação pelo Estado do Rio Grande do Sul justifica-se pela situação vivenciada no Estado anteriormente percorrida, e pela educação ser uma medida indispensável para avaliar o grau de desenvolvimento de uma sociedade (IDH, IDESE e outros). Ainda, a análise dos recursos despendidos por meio da Execução Orçamentária possibilita o conhecimento dos esforços realizados pelo poder público para que ocorra uma evolução social. Compreende-se que as políticas relacionadas à educação apresentam resultados no logo prazo e o retorno do recurso investidos não pode ser medido de forma imediatista, porém, é possível estabelecer algumas tendências.



O período de 2008 a 2015 foi escolhido no intuito de apresentar a tendência das informações e não apenas uma posição estática. Além de abranger parte de três governos, os demonstrativos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária encontram-se disponíveis somente a partir do ano 2008, no site oficial do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. E no intuito de apresentar informações atualizadas, o estudo se estenderá até o ano de 2015, no qual ocorreu o início do mandato do atual governo, e de um período de instabilidade econômica e elevada desconfiança para com as contas públicas.

O trabalho traz em sua composição a revisão bibliográfica que apresentará conceitos e definições nos quais se embasam este trabalho, como a descrição do demonstrativo analisado e da educação no Estado. Em seguida apresenta-se a metodologia aplicada neste estudo, que traz o enquadramento e os caminhos metodológicos para que fosse possível atingir o objetivo central do estudo. Seguido dos dados e discussões levantados, os quais são evidenciados por meio de tabelas, gráficos e quadros, e discussões acerca das informações alcançadas. Nas considerações finais do estudo, em cumprimento ao objetivo central, abrangeu-se as informações mais relevantes evidenciadas no RREO.

## **2 Relatório resumido da execução orçamentária**

Os demonstrativos contábeis exigidos por lei na esfera pública, devido a sua linguagem técnica, não são de fácil compreensão por leigos, o que dificulta aos seus usuários extrair as informações que estes demonstrativos revelam. A população brasileira tem acesso a estes no intuito de transparecer os valores relacionados a gestão pública, teoricamente deste modo possibilitando a fiscalização do governo, porém o que se torna de difícil concretização para maior parte da população devido ao fato de que estes não estão aptos a compreender a informação apresentada (LOCK, 2012).

A contabilidade enquanto geradora de informação, é uma ferramenta de gestão que permite refletir acerca dos demonstrativos gerados e produzir relatórios mais claros, que permitam ao usuário compreender a situação da organização. No caso do presente estudo apresenta-se de maneira mais clara as informações acerca da Função Educação na organização Estado do Rio Grande do Sul, que utilizou os dados apresentados no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO).

O RREO, é um dos relatórios a ser elaborado e publicado pelo Poder Executivo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de acordo com o a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a ser apresentado no prazo de trinta dias após o



encerramento de cada bimestre (BRASIL, 1988, art. 165, §3º). Segundo Brasil e STN (2014) a União já vem divulgando mensalmente estes demonstrativos a alguns anos, no intuito de que a periodicidade possibilite a sociedade conheça, acompanhe e analise o desempenho da execução orçamentária. E a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF define as normas de sua elaboração e publicação, de modo a orientar sobre o equilíbrio das receitas e despesas (BRASIL, 2000).

Conforme elenca Brasil e STN (2014) para os estados o RREO deve ser elaborado e publicado composto de demonstrativos, alguns apresentados apenas no último bimestre do exercício, e outros apresentados obrigatoriamente em todos os bimestres, Dentre estes demonstrativos que compõe o RREO, foram utilizados como fonte das informações o Balanço Orçamentário, o Demonstrativo da Execução Orçamentária por Função e Subfunção, o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE e, o Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, os quais apresentam-se como ferramenta indispensável para realização deste estudo, necessitando assim de um maior aprofundamento teórico.

- **O Balanço Orçamentário** é um demonstrativo que confronta as arrecadações e despesas, e está previsto na LRF de forma detalhada, configurando seus prazos de publicação em conformidade com os do RREO (BRASIL, 2000). O Balanço Orçamentário apresenta sua previsão em mais de um instrumento normativo, porém será utilizado neste estudo o que encontra-se previsto na LRF.

- **O Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção**, conforme expõe Brasil e STN (2014), tem finalidade de demonstrar as despesas por função e subfunção previstas em confronto com as realizadas. Na elaboração deste demonstrativo deve-se verificar o que determina o Ministério do Orçamento e Gestão (1999), o qual atualizou a discriminação da despesa por função e subfunção e determinou que se aplique aos orçamentos da União, estados, Distrito Federal e municípios, a estrutura em nível de funções e subfunções.

Deste modo, segundo Brasil e STN (2014, p. 160), “a função expressa o maior nível de agregação das ações da administração pública, nas diversas áreas de despesa que competem ao setor público”. Já por subfunção, Brasil e STN (2014, p. 161) traz que ela “representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público. As subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas”.



- **O Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE**, possui sua apresentação prevista Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que visa a publicação de relatórios com informações financeiras referentes a educação (BRASIL, 1996, art. 72).

Segundo Brasil e STN (2014), este demonstrativo evidencia os recursos públicos destinados à educação, a receita resultante de impostos e as receitas vinculadas ao ensino, as despesas com a MDE vinculadas a receita, as transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, destaca os limites constitucionais e outras informações para controle financeiro.

Além da obrigatoriedade legal, conforme Brasil e STN (2014), constitui-se em um fator determinante para a elaboração deste demonstrativo a obrigatoriedade do cumprimento dos limites constitucionais de repasses para a educação e a saúde como condição para o recebimento de Transferências Voluntárias por parte do ente da Federação.

- **O Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária**, possui sua elaboração prevista na LRF, como um instrumento de transparência da gestão fiscal (BRASIL, 2000, art. 48). Sua elaboração, de acordo com Brasil e STN (2014, p. 240), “far-se-á mediante a extração das informações dos demonstrativos completos que compõem o RREO”.

Este demonstrativo visa, conforme Brasil e STN (2014), evidenciar em um único demonstrativo de forma simplificada as principais informações contidas no RREO. Devendo englobar as seguintes informações: as execuções orçamentárias e de restos a pagar; a apuração dos limites mínimos constitucionalmente estabelecidos de aplicação em saúde e educação; a apuração do limite máximo constitucionalmente permitido para contratação de operações de crédito; as projeções atuariais dos Regimes de Previdência bem como suas receitas e despesas; o valor da Receita Corrente Líquida; o cumprimento das metas de resultado nominal e primário estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO e; a aplicação da receita de capital derivada da alienação de ativos. Assim, verifica-se que o RREO apresenta, dentre outras informações relevantes, diversos dados acerca da educação, os quais viabilizaram a realização deste estudo.

### **3 Financiamento da educação**

Há casos em que a legislação apresenta mínimos de repasses de recursos financeiros em alguns setores, e em razão do estudo abordar a Função Educação, ou seja, uma despesa



que requer de maneira legal um percentual mínimo de repasses de recursos em relação a arrecadação, entende-se necessário abranger as arrecadações vinculadas a estas despesas específicas, atentando para a relação das obrigações legais que os estados têm para com as despesas relativas 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 (CF/34) e figura de forma descontínua na legislação nacional deste então (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

É importante compreender o histórico de financiamento da educação para entender a atual situação, 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 inconstante de uma maneira mais prática, observando-se a fixação de um percentual mínimo para todos os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) na Constituição Federal de 1934, na de 1946, na de 1988, na Lei Federal 4.024/61 e na Emenda Constitucional 14/83. Em contrapartida é verificada a inexistência de vinculação mínima da Constituição Federal de 1937 e de 1967 para todos os entes federados. No ano de 1942 a ausência de vinculação para a União apenas, e a Constituição Federal de 1967, a Emenda Constitucional I e a Lei Federal 5.692/71 não tiveram fixados valores mínimos para financiamento da educação pela União, estados e Distrito Federal em alguns períodos.



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 14/83	13%	25%	25%
1988	Constituição Federal de 1988	18%	25%	25%

Quadro 1 - Histórico de legislações que estabelecem mínimos para financiamento da educação

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 de 25% por parte dos estados.

A partir de 2006 foi instituído o FUNDEB pela Emenda Constitucional n. 53/2006, e regulamentado pela Lei n. 11.494/ 2007, e pelos Decretos n. 6.253/2007 e 6.278/2007, o qual se constitui em um Fundo de natureza contábil, para o qual contribuem a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, de forma que os estados destinam 20% dos 25% mínimos da constituição federal, da receita de impostos e transferências com destino à educação. (BRASIL, 2014, p. 3).

Os estados, o Distrito Federal e os municípios destinarão, segundo Brasil e STN (2014), parte dos recursos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração dos trabalhadores da educação. Sendo assegurada a distribuição dos recursos mediante a criação, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. De modo que se estabeleceu que, de acordo com Brasil e STN (2014, p. 258) “proporção não inferior a 60% desses fundos será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício”.



Outra fonte de financiamento ocorre por meio da contribuição social do salário-educação, destinado aos estudantes do ensino fundamental, conforme redação da Constituição Federal: “A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei”. (BRASIL, 1988, art. 212, § 5.).

A gestão dos recursos, tanto do FUNDEB quanto do Salário-educação, 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).

O acesso à educação consiste em um direito constitucional, e desta forma é necessário não apenas estabelecer critérios de como se proceder com o financiamento destas atividades, mas é importante estabelecer 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.).





Apresentada a literatura acerca do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, composto pelo Balanço Orçamentário, Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção, Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária dentre outros demonstrativos. Assim como, descrito o financiamento da educação. Expõe-se o enquadramento metodológico do presente estudo, e os procedimentos metodológicos utilizados para atingir ao objetivo central desta pesquisa.

#### **4 Método de Pesquisa**

A fim de alcançar os objetivos traçados, desenvolveu-se uma pesquisa de natureza descritiva, utilizando-se do método dedutivo, por meio de uma abordagem quantitativa, empregando-se a técnica de análise documental. A unidade de análise do presente estudo consiste em dados secundários extraídos dos demonstrativos disponibilizados pelo Estado do Rio Grande do Sul, especificamente os contidos nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) dos anos de 2008 a 2015, direcionada a análise das despesas com educação e a arrecadação neste período, deste modo os demonstrativos selecionados que contém as informações referidas são: Balanço Orçamentário, Demonstrativo das Receitas por Função e Subfunção, Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE e Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

Dentre as variáveis estudadas as que se apresentam mais relevantes são as receitas totais do Estado e as receitas de impostos base para o mínimo constitucional, que foram confrontadas com as despesas na Função Educação, por meio da análise dos valores assumidos no período e considerando-se a influência da inflação do período, e as variações nas estruturas de evidenciação dos dados nos demonstrativos. Operacionalizou-se os valores destinados para a educação por nível de ensino e o cumprimento do mínimo de destinação de recursos para a educação, verificando qual o percentual das receitas de impostos, mencionada na Constituição Federal, foi destinado para as despesas com 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 IPCA (2017).

Com base nos demonstrativos do Estado e nos gráficos elaborados procedeu-se a análise do financiamento da educação na execução orçamentária, visando compreender se estão ocorrendo de acordo com o mínimo estabelecido na legislação, ponderar se há um

repasso de recursos crescente, estável ou decrescente em educação, e verificar quais os níveis de ensino recebem maior demanda de recursos. A seguir, são apresentados e discutidos os dados levantados.

## 5 Apresentação e Discussão dos Resultados

No intuito de contextualizar a educação no cenário do Estado do Rio Grande do Sul, evidencia-se o Quadro 2 que mostra os resultados observados em confronto com as metas projetadas do IDEB na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul, para 4ª série que equivale ao 5º ano, 8ª série que equivale ao 9º ano e, 3º ano do Ensino Médio. Desse modo, dentre os valores de IDEB observado, são destacados em preto os anos em que as metas foram cumpridas.

Rio Grande do Sul	IDEB Observado				Metas Projetadas			
	2009	2011	2013	2015	2009	2011	2013	2015
4ª série / 5º ano	4.8	5.1	5.5	5.5	4.6	5.0	5.3	5.5
8ª série / 9º ano	3.8	3.8	3.9	4.0	3.7	4.0	4.4	4.8
3ª série EM	3.6	3.4	3.7	3.3	3.6	3.7	4.0	4.4

Quadro 2 - Resultados e Metas do IDEB  
Fonte: INEP (2017a).

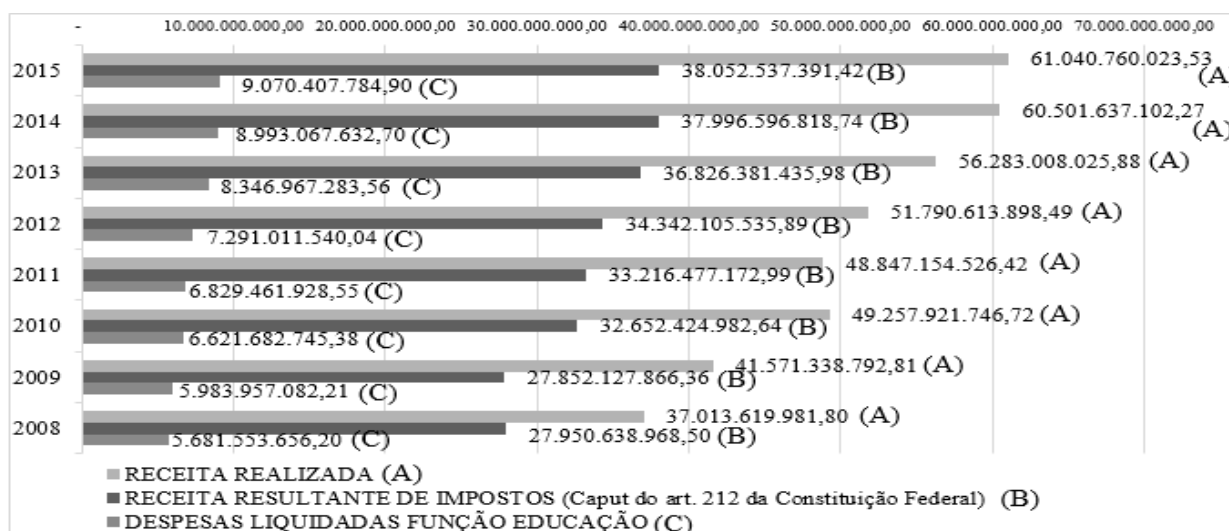
Verifica-se que na 4ª série a meta vem sendo cumprida em todo o período abrangido pelo presente estudo. Já na 8ª série a meta de 2009 a 2015 só foi cumprida em 2009, o que ocorreu também no 3º ano do Ensino Médio, no qual a meta só foi atingida no IDEB observado em 2009. Deste modo, destaca-se que não estão sendo atingidos todos os Índices de Desenvolvimento da Educação Básica desempenhos 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 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 trazidos a valor presente, de forma a apresentar dados livres da influência da Inflação de cada ano de acordo com o IPCA (2017).

Foi possível verificar que a arrecadação total do Estado vem aumentando nos últimos anos, exceto por uma redução pouco expressiva de 2010 para 2011, e desta forma acaba refletindo em um decréscimo nas despesas na Função Educação. Nas receitas com impostos

verifica-se um crescimento durante o período, exceto no ano de 2008 para 2009, no qual ocorreu uma pequena redução em sua arrecadação. E as despesas na Função Educação apresentaram-se crescentes em todos os exercícios. Desta forma, mesmo em exercícios em que a receita total ou a receita resultante de impostos sofreu uma redução, as despesas com educação permaneceram aumentando.

Gráfico 1 - Receitas Realizadas X Receita de Impostos X Despesas Função Educação



Fonte: Autores.

Para compreender melhor essa despesa na função educação, cabe 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 3, traz-se as informações do período de 2008 a 2015 disponibilizadas pelo *site* da Seduc/RS 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”.

Ao longo dos anos, exprime-se uma redução no número de matrículas na Modalidade Educação de Jovens e Adultos, possivelmente pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) possibilitar a conclusão desta etapa de ensino ao atingir um mínimo estabelecido e consequente redução na demanda. E a Modalidade Educação Especial, e em duas das Modalidades Regulares, sendo elas o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, igualmente

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 (VIEIRA; KLIMECK; MARION FILHO, 2016).

Exercício	Dependência Administrativa	Matrícula Inicial						
		Modalidade Regular				Modalidade de Educação Profissional	Modalidade de Educação Especial	Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
		Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio			
2015	Estadual	199	8.425	533.117	313.294	31.539	1.617	84.829
	Todas	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	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	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	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	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	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	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	92.455	154.084	1.598.403	429.349	80.661	24.306	178.407

Quadro 3 - Matrícula inicial por etapas e/ou modalidades de ensino - RS de 2008 a 2015

Fonte: Seduc/RS (2016).

Já em algumas modalidades se verificou um crescimento nas matrículas, como na Modalidade Educação Profissional, e em duas das Modalidades Regulares, sendo elas as Creches e as Pré-Escolas, é possível que este aumento possa ser relacionado a políticas de incentivo a educação profissional, e incentivos as educação no nível de creches e pré-escolas com a obrigatoriedade para municípios de disponibilizar estes serviços.

Na análise por meio de percentuais fica mais clara a atuação do Estado em cada uma das modalidades. Conforme o Quadro 4 verifica-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.

Exercício	Dependência Administrativa	Matrícula Inicial						
		Modalidade Regular				Modalidade Educação Profissional	Modalidade Educação Especial	Modalidade Educação de Jovens e Adultos
		Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio			
2015	Rio Grande do Sul	0,12%	4,05%	40,08%	86,08%	26,22%	11,33%	59,35%
	Todas	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
2014	Rio Grande do Sul	0,13%	4,42%	40,71%	84,48%	27,57%	12,21%	62,11%
	Todas	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
2013	Rio Grande do Sul	0,14%	4,86%	41,54%	84,95%	33,12%	13,71%	61,16%
	Todas	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
2012	Rio Grande do Sul	0,17%	5,38%	42,10%	85,15%	36,15%	16,55%	58,87%
	Todas	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
2011	Rio Grande do Sul	0,18%	6,06%	42,84%	85,75%	34,52%	17,94%	58,10%
	Todas	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
2010	Rio Grande do Sul	0,15%	7,08%	43,66%	86,15%	37,75%	18,48%	58,32%
	Todas	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
2009	Rio Grande do Sul	0,18%	9,36%	44,34%	86,23%	38,58%	18,28%	58,94%
	Todas	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
2008	Rio Grande do Sul	0,23%	14,12%	45,16%	86,02%	40,09%	16,28%	61,76%
	Todas	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Quadro 4 - Percentual de absorção das matrículas iniciais por modalidades de ensino

Fonte: Seduc/RS (2016).

Assim compreende-se melhor a maneira por meio da qual o Estado vem contribuindo para cada nível de ensino quanto a quantidade de matrículas. Em complemento a estas informações elaborou-se o Gráfico 2, que traz as despesas típicas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino por modalidade de ensino.

Dentre o total de despesas típicas de MDE, a que configura o maior repasse de recursos é o ensino fundamental, o qual também apresentou o maior volume de matrículas. O segundo maior repasse de recursos de 2008 até 2013 expressa-se em outros, porém em 2014 e 2015 está reduziu significativamente sua representatividade, acredita-se que em detrimento de outras ser uma classificação muito ampla, e a partir de 2014 ela enquadrou-se nas modalidades de ensino que lhe cabiam, o que refletiu nos primeiros saldos da conta ensino superior e um aumento significativo na modalidade de ensino fundamental e médio. Tal evidenciação dos valores, mais específicas as modalidades, facilita a compreensão destes gastos, porém acaba dificultou a comparação com os anos anteriores.

No Gráfico 2 também são expostos crescimentos sutis nas despesas com ensino fundamental, exceto nos exercícios de 2014 e 2015, conforme mencionado pela abertura das



despesas típicas de MDE, confrontado com a redução do número de matrículas nesta modalidade de ensino revela um dado positivo para a educação nesta modalidade de ensino, pelo fato de os recursos estarem aumentando, apesar de a quantidade de alunos estar reduzindo.

No ensino médio de maneira similar ao ensino fundamental, vem ocorrendo um crescimento nas despesas, exceto no ano de 2012, no qual ocorreu uma leve redução destas despesas. E o número de matrículas desta modalidade de ensino também apresentou redução, novamente configurando-se como um dado positivo para a educação nesta modalidade de ensino também.

Já para a educação infantil, composta por creches e pré-escolas, verificou-se uma redução significativa nos investimentos, e uma redução significativa no número de matrículas sob responsabilidade do Estado, possivelmente pela atribuição de responsabilidade desta modalidade de ensino aos municípios.

O ensino profissionalizante apresentou aumento no número de matrículas e nos valores repassados para seu financiamento. Acerca do ensino superior não é possível fazer uma análise devido à falta de informações evidenciada no período, entretanto como a partir de 2014 são informados os montantes repassados a esta modalidade de ensino, nos próximos anos poderá ser realizada esta análise.

Apresentados os resultados mais específicos obtidos com relação a educação a nível de programas específicos, modalidade de ensino, arrecadação vinculada a despesa com educação, na próxima sessão 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 2015.

Os dois percentuais que serão explorados, denotam relevância em seu cumprimento, em vista de sua obrigatoriedade legal, que 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, no Gráfico 3, os valores totais repassados o FUNDEB na remuneração dos professores da educação básica e, dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O Gráfico 3 expressa um crescimento ao longo do período de 2008 a 2015 nos repasses dos impostos a manutenção e desenvolvimento do ensino. E quanto a destinação de recursos do FUNDEB para remuneração de professores da educação básica, verificou-se um crescimento de 2008, 2009, 2010, 2012, 2013 e 2014, ocorrendo exercícios com aumentos



maiores que outros, e em 2015 evidenciou-se uma redução no valor repassado, o qual foi inferior aos anos de 2014 e 2013.

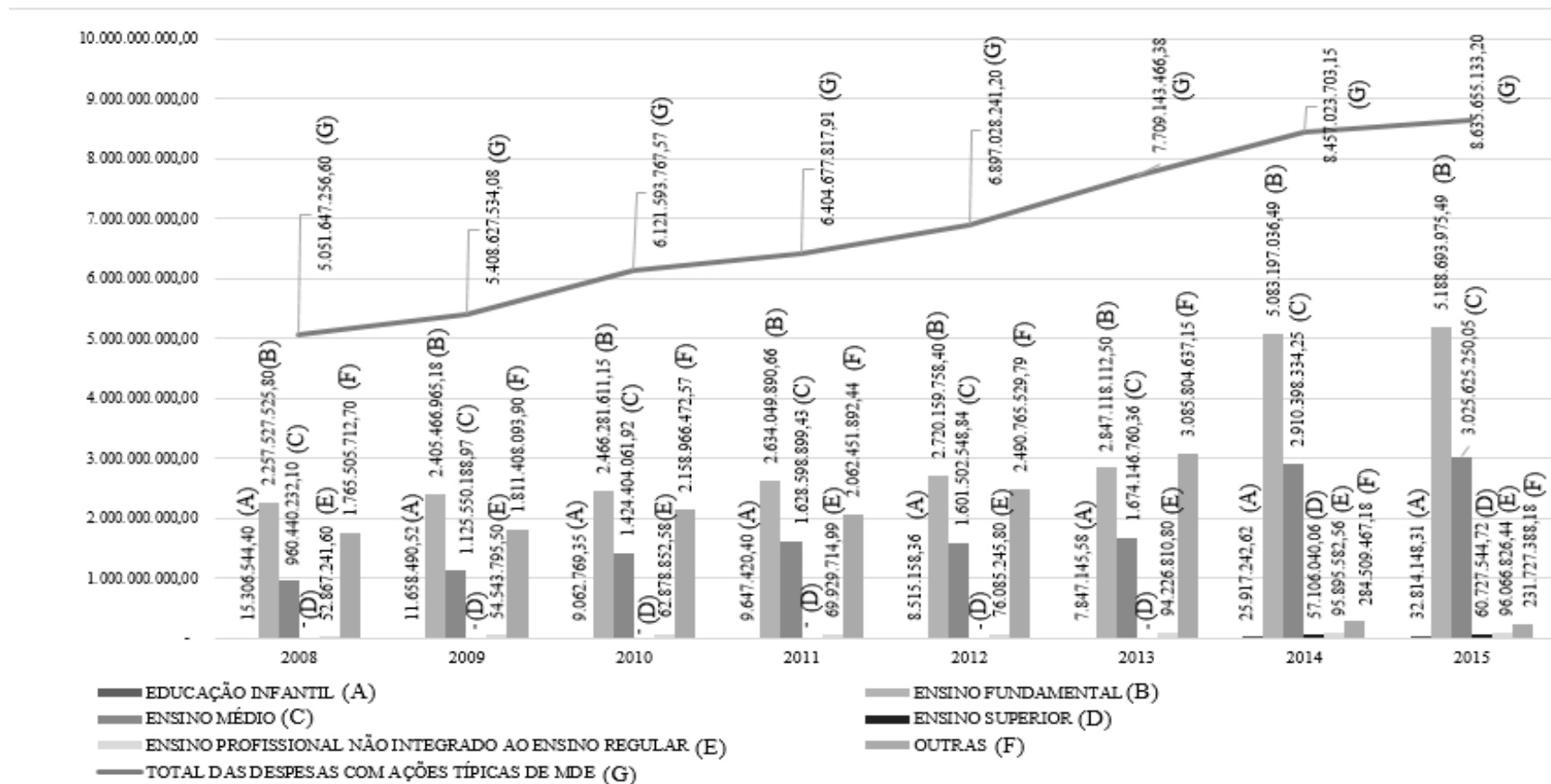
Verificando-se os montantes totais repassados em cumprimento ao mínimo anual de 25% dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE, pode-se compreender qual o montante repassado e constatar se este apresentou crescimento, porém para observar o cumprimento do mínimo constitucional de 25%, elaborou-se o Gráfico 4.

Verifica-se, no Gráfico 4, que o governo estadual estava cumprindo o que encontra-se previsto na CF, de modo a repassar sempre valores superiores aos 25%, com percentuais crescentes ao longo do período de 2008 a 2015, exceto no exercício de 2010 no qual ocorreu uma redução com relação ao percentual do ano de 2008. Porém evidencia-se o descumprimento do percentual previsto na constituição do Estado do Rio Grande do Sul, pois em nem um dos exercícios atingiu os 35% previsto nesta, possivelmente por não resultar em sanções pelo seu descumprimento ou em vista de falta de recursos.

O último gráfico citado revela uma situação favorável para a educação no Estado, com relação ao aumento gradativo ao longo dos exercícios, porém desfavorável com relação ao não cumprimento da Constituição Estadual, que seria ainda mais favorável do que a situação apresentada.

Da mesma forma, visando trazer informações adicionais com relação ao montante repassado em cumprimento ao mínimo anual de 60% do FUNDEB na remuneração dos professores da educação básica, elaborou-se o Gráfico 5. Possibilitando-se verificar acréscimos nos anos de 2009, 2012, 2013 e, 2014 e decréscimos nos anos de 2010, 2011 e 2015 com relação aos percentuais de remuneração, evidenciando uma situação de irregularidade quanto aos percentuais destinados para a remuneração destes profissionais, entretanto sempre cumprindo o mínimo legalmente estabelecido. Observa-se ainda que os dois maiores percentuais repassados para remuneração dos professores da educação básica, ocorreu no ano de 2013 e 2014, deste modo refletindo a valorização destes profissionais nestes exercícios.

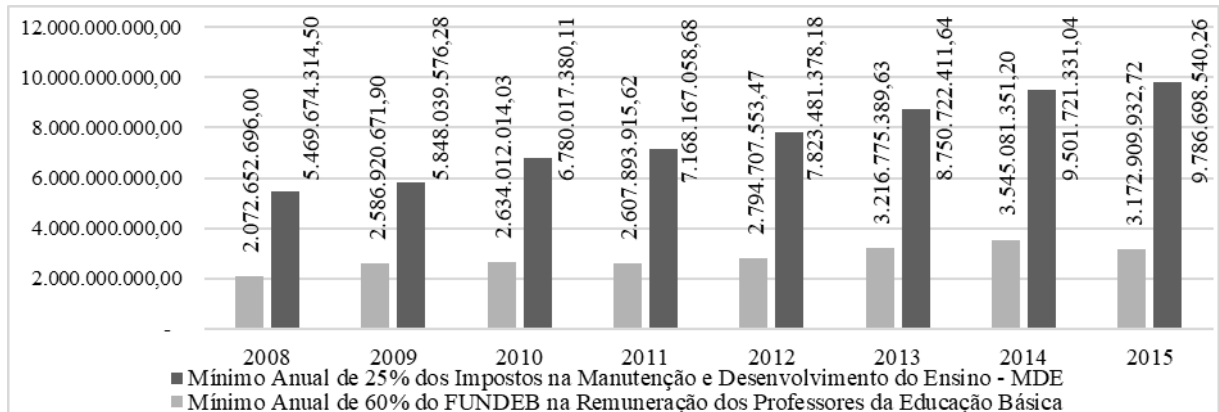
Gráfico 2 - Despesas com ações típicas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino considerando a inflação.



Fonte: Autores.

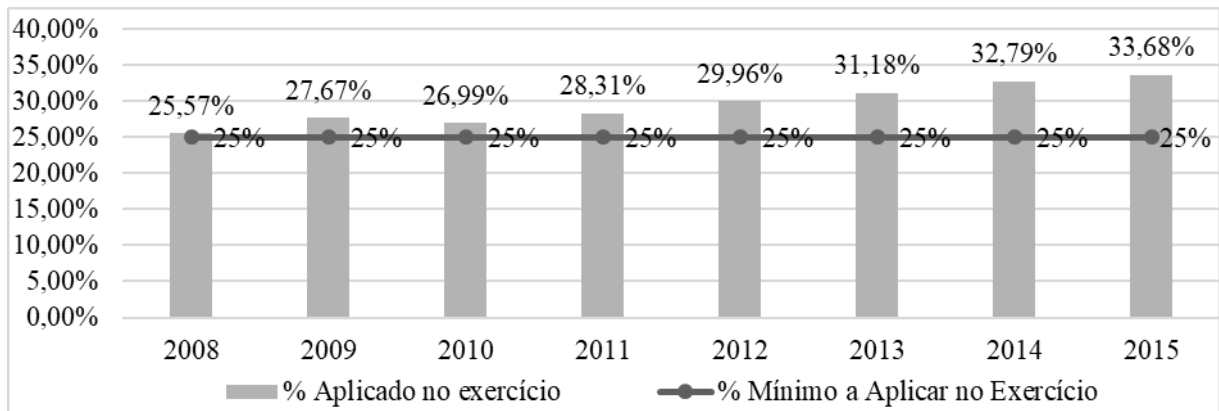


Gráfico 3 - Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE



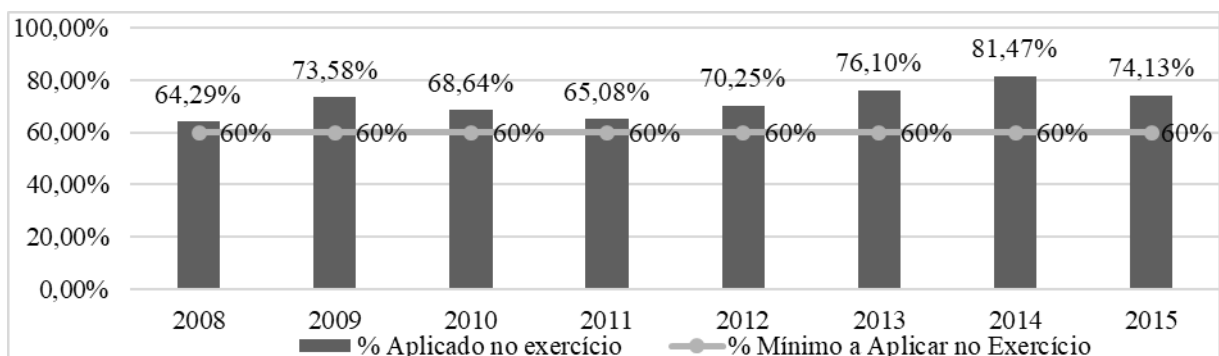
Fonte: Autores.

Gráfico 4 - Mínimo Anual de 25% dos Impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino



Fonte: Autores.

Gráfico 5 - Mínimo de 60% do Fundeb na Remuneração dos Professores da Educação Básica



Fonte: Autores.

Com estes resultados evidenciados encerra-se a apresentação dos dados e discussões e segue-se para as considerações finais acerca destes dados.



## 5. Considerações Finais

Através da indagação, qual a evolução dos recursos destinados para a educação, pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, no período de 2008 a 2015 em relação a arrecadação, ao número de matrículas, e o cumprimento de mínimos legais? Objetivou-se apresentar de maneira comparativa as informações contidas no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) acerca dos recursos destinados para a educação pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, no período de 2008 a 2015. O que possibilitou compreender que por meio dos dados contidos neste relatório é possível obter diversas informações relevantes acerca das despesas com educação, e somando-se outros dados é possível agregar ainda mais qualidade a estas informações.

Verificou-se inicialmente que o desempenho da educação, no Rio Grande do Sul, no ensino fundamental está de acordo com as metas traçadas. Entretanto no ensino médio o desempenho não vem atingindo as metas traçadas. 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 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. E não apresentou as variações 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.

Com relação ao financiamento da educação de acordo com as modalidades de ensino, verificou-se que a maior parte vai para a 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. Cabe lembrar que a representação do Estado com relação ao número total de matrículas é maior no ensino médio, entretanto o maior volume é do ensino fundamental.

Com relação 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. Verificou-se também a execução do mínimo de 60% para



remuneração de professores da educação básica, previsto na legislação do Fundeb. Ao longo do período estudado verificaram-se variações, em ambos os percentuais mínimos, que em alguns casos se aproximam do mínimo em outros são bem superiores. De forma a evidenciar que o montante foi repassado 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. Porém há um crescente investimento de recursos do Estado nesta área, o que leva a refletir sobre a possibilidade de repensar como estes recursos são recebidos nas escolas e qual o tempo de retorno deste investimento. Sugere-se para estudos futuros analisar programas específicos de financiamento da educação para compreender de modo mais aprofundado a forma como estes recursos chegam as escolas.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 23 jul. 2017.
- \_\_\_\_\_. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de diretrizes e bases da educação nacional*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 dez. 1996, Seção 1, p. 27833. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 23 jul. 2017.
- \_\_\_\_\_. *Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de responsabilidade fiscal*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providencias. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 mai. 2000, Seção 1, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 24 jul. 2017.
- \_\_\_\_\_. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*, 6. ed. Portaria Conjunta STN/SOF n. 1, de 10 de dezembro de 2014, e Portaria STN n. 700, de 10 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasep>>. Acesso em: 24 jul. 2017.
- BRASIL; STN – Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional*. – 6. ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2014. 688 p. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU\\_MDF\\_6\\_edicao\\_](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6_edicao_)



versao\_24\_04\_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8>. Acesso em: 20 ago. 2017.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *IDEB – Resultados e Metas*. 2017a. Disponível em:

<<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=2460526>>. Acesso em: 03 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. *Indicadores financeiros educacionais*. 2017b. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>>. Acesso em: 03 ago. 2017.

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. *IPCA acumulado*, 2016. Disponível em: <<http://br.advfn.com/indicadores/ipca>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

LOCK, F. N. *Estrutura e uso de informações orçamentárias governamentais: o caso do Conselho Municipal de Educação de Santa Maria – RS*. 2012. 267 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2012.

MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO. *Portaria n. 42*, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º, e § 2º, do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 abr. 1999, Seção 1, p. 92. Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

OLIVEIRA, R. P. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da constituição federal e da LDB*. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

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 n. 1, de 1991, a 72, de 2016. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LegislaCAo/ConstituiCAoEstadual/tabid/3683/Default.aspx>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. *Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Sul PEE-RS – Caderno 6*, 2014. Disponível em: <<http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/pee.jsp>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

SEDUC/RS – Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul. *Estatísticas da Educação*. 2016. Disponível em: <<http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/estatisticas.jsp?ACAO=acao1>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

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*, 2016, Porto Alegre. 8. Encontro de Economia Gaúcha. Porto Alegre: FEE/RS, 2016. v. 1. p. 1-16.