

# Estratégia & Negócios

ISSN 1984-3372

<http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/EeN/>

## COMPORTAMENTO DOS GASTOS EM EDUCAÇÃO EM SANTA MARIA – RS (2007-2011)

## BEHAVIOR OF EDUCATION EXPENSES IN SANTA MARIA - RS (2007-2011)

### Flaviani Souto Bolzan Medeiros

Mestranda em Engenharia da Produção pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM. Pós-Graduanda Lato Sensu em Finanças e Graduada em Administração pelo Centro Universitário Franciscano -UNIFRA.

E-mail: [flaviani.13@gmail.com](mailto:flaviani.13@gmail.com)

### Rosa Angela Chieza

Professora Estatutária pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Doutora em Economia pela UFRGS.

E-mail: [rchieza@terra.com.br](mailto:rchieza@terra.com.br)

### Taize de Andrade Machado Lopes

Professora Assistente do Curso de Ciências Econômicas do Centro Universitário Franciscano – UNIFRA. Mestre em Integração Latino-Americana Universidade Federal de Santa Maria - UFSM.

E-mail: [taize@unifra.br](mailto:taize@unifra.br)

### Andreas Dittmar Weise

Professor Permanente no Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM. Doutor em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Membro do Núcleo de Inovação e Competitividade da UFSM.

E-mail: [mail@adweise.de](mailto:mail@adweise.de)

Recebido em 14/03/2013. Aprovado em 18/07/2013. Disponibilizado em 30/08/2013.

Avaliado pelo Sistema *double blind review*

R. eletr. estrat. neg., Florianópolis, v.6, n.2, p. 128-156, mai./ago. 2013

<http://portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/EeN/index>



©Copyright 2008 UNISUL-PPGA/Estratégia e Negócios. Todos os direitos reservados. Permitida citação parcial, desde que identificada a fonte. Proibida a reprodução total. Em caso de dúvidas, consulte o editor:

[ademar.unisul@gmail.com](mailto:ademar.unisul@gmail.com); (48) 3229-1932

R. eletr. estrat. neg., Florianópolis, v.6, n.2, p. 128-156, mai./ago. 2013



## RESUMO

A educação de qualidade é um fator extremamente importante a ser considerado em todos os países que almejam uma sociedade mais justa e desenvolvida. No Brasil, os bens e serviços voltados à educação podem ser oferecidos tanto por entes públicos como privados. No caso dos entes públicos, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece as responsabilidades de cada esfera de governo na prestação de serviços educacionais. Com base nesse contexto, este artigo tem como objetivo analisar o comportamento dos gastos com a função orçamentária voltada para a educação e manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) do município de Santa Maria (RS), no período de 2007 a 2011. Para isso, utilizou-se a classificação funcional estabelecida pela Portaria nº 42/1999, do Ministério do Orçamento e Gestão, com a finalidade de acompanhar os gastos agregados em educação e o percentual das receitas aplicadas especificamente em MDE, conforme artigo 212, da CF/88 e Lei Orgânica do município. Como principais resultados, pode-se constatar o cumprimento da Lei Orgânica Municipal e do artigo 212, da CF/88, que prevê o investimento de, no mínimo 25% das receitas de impostos e transferências aplicadas na educação em MDE. No período analisado, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da 4ª e 8ª séries obteve um aumento de, aproximadamente, 17% e 13%, respectivamente, o que demonstra uma melhora na qualidade do Ensino Fundamental oferecido pela esfera municipal.

**Palavras-chave:** Orçamento. Gastos Públicos. Educação.

## 1 INTRODUÇÃO

Devido à globalização, diversas mudanças estão ocorrendo, tanto do ponto de vista econômico e financeiro como também cultural (SAKATA *et al.*, 2009). Nesse sentido, Fiates *et al.* (2012) acrescentam que a sociedade, as organizações e as pessoas em geral têm sido questionadas acerca do que está sendo feito com o mundo em que se vive. E a educação, por sua vez, é um dos principais fatores que contribui na formação de cidadãos dignos e profissionais competentes. Por isso, os investimentos nela efetuados devem estar



alinhados à necessidade de qualificação da população, fator que contribuirá para o desenvolvimento da sociedade como um todo.

Becker (2009) salienta que muitas pessoas veem a educação formal em termos dos benefícios que ela traz para os indivíduos. No entanto, o investimento do governo em educação, de modo geral, tem por foco o benefício que o investimento em educação traz para a nação. Desse modo, muitos governos passaram a se preocupar em coletar e divulgar estatísticas que retratem o funcionamento do sistema educacional, mas não realizavam uma avaliação do produto final da educação, ou seja, o que foi realmente aprendido pelos alunos. Mas, atualmente, este enfoque está mudando.

Como medida de avaliação da qualidade do ensino no país, o Ministério da Educação utiliza o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que consiste na unificação de conceitos importantes para a qualidade da educação por meio de um índice, criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o qual visa ao estabelecimento de metas a serem buscadas pelos sistemas educacionais, identificando a partir de então os processos que devem ser revistos e melhorados (INEP, 2012).

Segundo Mags e Müller (2012), tal índice está na sua quarta publicação desde 2005, e seus últimos resultados, em 2011, preocupam por denotarem deficiências tanto no Ensino Fundamental como também no Ensino Médio. No caso do Ensino Fundamental, o problema se acentua nas séries finais, pois o Estado do Rio Grande do Sul ficou na penúltima colocação no *ranking* das unidades da federação, perdendo apenas para Alagoas, que tem meta de 3,1 no índice e atingiu apenas 2,6. E o Ensino Médio que, muito embora tenha resultado insatisfatório no restante do país, mostra que o Estado tem o pior desempenho da Região Sul. Com o objetivo do IDEB de 04 pontos, houve regressão frente ao ano de 2009, onde teve pontuação de 3,9 e voltou a se igualar aos resultados obtidos em 2005 e 2007.

Castro (2009) entende que a educação, quando disseminada de forma universal, é um dos mais importantes mecanismos para a promoção de oportunidades entre membros de um país. É, ainda, mais importante em situações de alta desigualdade, quando então ganha maior relevo a responsabilidade do poder público. Nos países mais desenvolvidos, a educação é parte das políticas sociais, compondo o núcleo do sistema de promoção social



mediante sua capacidade de ampliar as oportunidades para os indivíduos, além de ser um elemento estratégico para o desenvolvimento econômico. Por isso, ela absorve elevada quantidade de recursos públicos.

Sob esse enfoque, alguns autores, como Katsarou, Picower e Stovall (2010); Tikly e Barrett (2011) consideram que a educação é um ato de necessidade e de solidariedade como forma de inclusão social, a partir de uma perspectiva de justiça social em países de baixa renda.

Nesse sentido, este artigo tem como objetivo analisar o comportamento dos gastos com a função orçamentária voltada para a educação e manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) do município de Santa Maria (RS), no período de 2007 a 2011, observando os dados segundo a classificação funcional, de acordo com a Portaria nº 42/1999. Além disso, será avaliado o cumprimento do artigo 212, da CF/88 e Lei Orgânica Municipal, que prevê pelo menos 25% das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE.

O estudo justifica-se pelo fato de a educação ser requisito básico para qualificação da população e, conseqüentemente, para a construção de uma sociedade mais justa e desenvolvida. Uma educação de qualidade proporciona ao indivíduo oportunidades melhores no mercado de trabalho, com benefícios e remuneração adequados, o que, por sua vez, aumenta a inclusão social e o fortalecimento da democracia a partir do momento em que ele se sente parte dessa sociedade e se torna ativo e consciente dos seus direitos e deveres como cidadão.

Este artigo está estruturado em cinco seções, além da introdução. Na segunda seção, serão apresentadas discussões acerca do orçamento público e os seus princípios orçamentários e, em seguida, será vista a questão da qualidade da educação pública no Brasil e, ainda, o financiamento do gasto público com a educação. Na seção três, será abordada a metodologia utilizada para o estudo e, na sequência, na seção quatro, será exposta a análise e a discussão dos resultados. Na última seção, por fim, serão apresentadas as considerações finais acompanhadas de sugestões para novas pesquisas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 O ORÇAMENTO PÚBLICO E OS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Conforme destaca Giacomoni (2003), o orçamento público é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo, entre outros. Seu conceito tem sofrido significativas mudanças ao longo do tempo, em decorrência da evolução de suas funções, hoje marcadamente diversas daquelas que o distinguiam no passado.

Nascimento (2002), por seu turno, explica que no Brasil, em termos históricos, o orçamento público passou por três etapas:

- a) **Orçamento tradicional:** surge como um instrumento de controle jurídico-político do Parlamento sobre o Poder Executivo. Trata-se de uma listagem dos meios utilizados pelo Estado para realizar suas ações. Eis que surge a expressão jurídica “leis de meios”, onde o governo estima as receitas e fixa as despesas.
- b) **Orçamento de desempenho:** é aquele que apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir aqueles objetivos e dados quantitativos que meçam as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa.
- c) **Orçamento-programa:** é aquele que apresenta os propósitos, objetivos e metas para as quais a administração pública solicita os fundos necessários, identificando os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos e os dados quantitativos que medem as realizações e os trabalhos realizados dentro de cada programa.

Assim sendo, Frigo e Silva (2009) esclarecem que o orçamento público é o documento no qual são registradas as despesas autorizadas pelo Poder Legislativo para aquele período, a partir de estimativas das receitas a ingressar em um ano, onde as receitas compreendem, entre outras rubricas, os impostos, as taxas e as contribuições. No caso da despesa orçamentária, “é aquela cuja realização depende de autorização legislativa e que não pode efetivar-se sem crédito orçamentário correspondente. Em outras palavras, é a que

R. eletr. estrat. neg., Florianópolis, v.6, n.2, p. 128-156, mai./ago. 2013



integra o orçamento, isto é, a despesa discriminada e fixada no orçamento público” (ANGÉLICO, 1994, p. 62).

Em relação à receita orçamentária, Angélico (1994) explica que é aquela que, devidamente discriminada na Lei Federal nº 4.320/64, integra o orçamento público, sendo composta pelos tributos, pelas rendas, pelas transferências, pelas alienações, pelos retornos de empréstimos e pelas operações de crédito por prazo superior a doze meses. A arrecadação dessas receitas depende de autorização legislativa que é a própria Lei Orçamentária.

Para isso, Giacomoni (2003) relata que desde seus primórdios, a instituição orçamentária foi cercada por uma série de regras com a finalidade de lhe aumentar a consistência no cumprimento de sua principal finalidade, ou seja, aumentar o controle parlamentar sobre os Executivos. Essas regras (princípios) receberam grande ênfase na fase em que os orçamentos possuíam forte conotação jurídica e, alguns deles, chegaram até os dias de hoje incorporados à legislação. Assim sendo, no Quadro 1, o autor expõe alguns desses princípios orçamentários.

Quadro 1 – Princípios Orçamentários

| Princípios Orçamentários                     | Descrição  |
|--|--|
| Princípio da Unidade                         | Na expressão mais simples desse princípio, o orçamento deve ser uno, ou seja, cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento.   |
| Princípio da Universalidade                  | A lei orçamentária deve incorporar todas as receitas a serem arrecadadas e todas as despesas a serem realizadas em determinado período de tempo, de modo a evitar que a arrecadação de algum recurso financeiro, bem como sua consequente aplicação fuja à apreciação e aprovação do Poder Legislativo.            |
| Princípio do Orçamento Bruto                 | Segundo esse princípio, todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução.  |
| Princípio da Anualidade                      | Estabelece que a lei do orçamento deverá vigorar por apenas um ano, isto é, o orçamento deve compreender o período de um exercício, que corresponde ao ano fiscal, que se inicia em janeiro e finaliza em dezembro.  |
| Princípio da Não afetação das Receitas       | Esse princípio implica na vedação de reservar ou comprometer receitas para atendimento a determinados gastos. A base desse princípio, antes de qualquer outro aspecto, é o bom senso de permitir ao administrador dispor de recursos para atendimento de necessidades públicas, sem comprometimento prévio destes. |
| Princípio da Discriminação ou Especialização | De acordo com esse princípio, as receitas e as despesas devem aparecer no orçamento de maneira discriminada, de tal forma que se possa saber, pormenorizadamente, a origem dos recursos e sua aplicação.   |
|  | Na vigente Constituição Federal, esse princípio aparece no § 8º, do art. 165: “A lei   |

R. eletr. estrat. neg., Florianópolis, v.6, n.2, p. 128-156, mai./ago. 2013



|                            |  |
|----------------------------|--|
| Princípio da Exclusividade | orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei”. |
| Princípio do Equilíbrio    | O equilíbrio orçamentário estabelece que as despesas não devem ultrapassar as receitas previstas para o exercício financeiro.  |

Fonte: Adaptado de Giacconi (2003).

Além dos princípios expostos no Quadro 1, Giacconi (2003) apresenta outros que podem ser brevemente comentados, tais como: o princípio da clareza, que estabelece que o orçamento público deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível a todas aquelas pessoas que, por força de ofício ou interesse, precisam manipulá-lo. Cita-se também o princípio da publicidade, que, por sua importância e significação e pelo interesse que desperta, o orçamento público deve merecer ampla publicidade. Assim como as demais leis, é publicado em Diário Oficial. E se tem ainda o princípio da exatidão que envolve questões técnicas e éticas, onde, desde os primeiros diagnósticos e levantamentos, com vistas na elaboração da proposta orçamentária, deve existir grande preocupação com a realidade e com a efetiva capacidade do setor público de nela intervir de forma positiva por intermédio do orçamento.

Portanto, percebe-se que o orçamento deve ser a expressão financeira do planejamento das ações governamentais, sendo por seu intermédio que se alocam os recursos para executar as ações planejadas de acordo com os princípios estabelecidos em legislação própria (RIANI, 2002).

## 2.2 O FINANCIAMENTO DO GASTO PÚBLICO COM EDUCAÇÃO

Giambiagi e Além (2011) descrevem que o governo é uma entidade que coleta recursos por meio dos impostos cobrados de uma parte da população para transferir à outra parte da população. Assim sendo, podem-se fazer as seguintes perguntas: onde o governo gasta os recursos? Há algumas funções que são típicas do governo? Nesse sentido, os autores acrescentam que entre as mais importantes estão a saúde, a educação, a defesa nacional, o policiamento, assim como a regulação, a justiça e o assistencialismo.

No caso da educação, ela é considerada um dos fatores mais importantes para gerar oportunidades iguais entre os indivíduos e, portanto, é um instrumento capaz de aumentar a mobilidade social, permitindo a geração de uma distribuição de renda mais equitativa. Os estudos para o Brasil mostram que a educação é o principal fator a explicar a renda do salário mínimo e que tem papel preponderante nas causas da desigualdade de renda, uma das piores do mundo (BIDERMAN; ARVATE, 2005).

A própria Constituição Federal de 1988, segundo Brunet, Bertê e Borges (2009) estabelece a educação no seu art. 6º como um direito social, primeiro, inclusive, a ser citado na ordem dos direitos que estabelecem a igualdade entre os brasileiros. Consta também na CF/88 (art. 205) que a educação visa o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho e ainda que tenha garantia de padrão de qualidade.

Abrahão (2005) cita que em momentos como o atual, no qual se discute a necessidade de ampliação do acesso à educação e a melhoria da qualidade dos níveis de ensino, bem como mudanças na estrutura de financiamento da educação básica, com inevitáveis impactos de longo prazo para a área, é importante identificar e compreender como se molda o financiamento e o gasto realizado pelo Poder Público para gerar os bens e serviços educacionais.

Sob esse enfoque, Zoghbi *et al.* (2011) explicam que os recursos direcionados à educação pública no Brasil, de acordo com as normas legais vigentes, são provenientes das três esferas de governo: federal, estadual e municipal, sendo que no caso do município, este tem grande responsabilidade na provisão do Ensino Fundamental.

Para viabilizar os gastos com esses sistemas, foi estabelecida uma estrutura de financiamento correspondente. Nesse sentido, a União deve aplicar recursos na execução de alguns programas/ações próprios, além de poder transferir recursos para os sistemas estaduais e municipais. Na composição de suas receitas, os estados somam os recursos recebidos da União aos provenientes de suas fontes, os quais são utilizados na manutenção e expansão de seus sistemas de ensino. Por sua vez, na composição dos recursos destinados à manutenção e expansão de suas redes de ensino, os municípios recebem recursos da União e dos estados, os quais são somados aos seus recursos próprios, ou seja, se seguido o estabelecido pela norma legal, o regime de financiamento entre os entes federados deve se pautar pela colaboração, além do que a ação supletiva e redistributiva da União e dos



estados está condicionada à plena capacidade de atendimento e ao esforço fiscal de estados, do Distrito Federal e dos municípios. (ABRAHÃO, 2005, p. 842-843).

Gouveia, Pinto e Corbucci (2011) complementam que, aos municípios, a CF/88 delega a responsabilidade para com o Ensino Fundamental e a Educação Infantil, em especial a responsabilidade pela manutenção, em regime de colaboração, de programas voltados à Educação Pré-escolar e ao Ensino Fundamental. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) ratifica essas responsabilidades e os proíbe de atuar em outros níveis de ensino sem antes ter atendido plenamente às necessidades de sua área de competência.

De acordo com a Lei Orgânica de Santa Maria – RS, no que tange à educação, consta que “o município aplicará, anualmente, no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA – RS, SEÇÃO I, ART. 179, 2004). Assim, a Lei Orgânica municipal está em sintonia com o artigo 212 da Constituição Federal, que afirma que “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (MAZZUOLI, 2010, p. 139).

De acordo com a Lei nº 9.394/96, que estabelece diretrizes e bases para a educação nacional, os recursos públicos destinados à educação são originários das receitas de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, receitas de transferências constitucionais e outras transferências, receita de incentivos fiscais, receitas provenientes do salário-educação e outras contribuições sociais, bem como outros recursos previstos em lei.

Conforme artigo 70 da Lei nº 9.394, são consideradas despesas em MDE:

- I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

- V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; e
- VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Conforme o artigo 72 da mesma Lei, as receitas e despesas com MDE deverão ser publicadas em balanços do Poder Público, assim como no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), conforme artigo 165, § 3º, da CF/88. Entretanto, Vasconcellos (2005) ressalta que a intervenção pública na oferta de educação não garante a sua qualidade.

### **2.2.1 A qualidade da educação pública no Brasil**

Para Manivannan e Premila (2009), o destino da nação é decidido em uma sala de aula. Assim sendo, na visão de Basilio (2009), a educação deve se voltar à capacitação do homem para o pensar, de tal forma que sua compreensão do mundo seja capaz de saber o que ele deve ser e que lhe permita atuar sobre o mesmo, onde essa capacidade de transformar sua realidade está diretamente ligada à sua capacidade de refletir, bem como de admirar sua conjuntura e transformá-la.

Atualmente, a humanidade vive um momento marcado por grandes transformações, decorrentes, principalmente, do avanço tecnológico e isso nas mais diversas esferas de sua existência. Mas é por meio da educação que se espera que ela seja uma fonte de mediação para que se torne possível enfrentar esses desafios, visando a contribuir de maneira eficaz na construção da cidadania, tornando-se fundamental para a educação do homem como um ser social (SEVERINO, 2000).

Sob essa perspectiva, Madland e Bunker (2011) acrescentam que o futuro econômico de uma nação depende em grande parte da qualidade da educação pública do país, isso porque a educação aumenta a produtividade, acaba gerando inovação e, conseqüentemente, acarreta no aumento da competitividade da economia desse país.

O investimento em educação, para Souza e Caldarelli (2011) é essencial para que uma população se desenvolva e crie seus próprios mecanismos para geração de riquezas.

Alguns autores, segundo Fonseca (2009), consideram que é responsabilidade do Estado garantir a oferta, o acesso e a permanência de todos no sistema de ensino, tomando como referência a função equalizadora da educação. Gualberto, Cario e Dias (2012, p. 200) acrescentam que “o Estado desempenha papel importante como auxiliar no processo de criação de riquezas e na construção de condições sociais”.

Nesse sentido, Thiele, Shorette e Bolzendahl (2012) trazem, como exemplo, os Estados Unidos, que lideram no mundo no que se refere ao ensino superior público, com uma quantidade significativa de financiamentos vindas do Estado, em vez de fontes federais do governo.

No caso do Brasil, Cabral e Di Giorgi (2012, p. 117) explicam que:

[...] a educação é considerada como um princípio jurídico e amplamente reconhecida como um direito fundamental, tendo sido consagrada pela Constituição Federal de 1988. A Carta Magna brasileira, em seu artigo 206, inciso VII, diferentemente da maioria dos instrumentos internacionais, faz menção expressa à importância da qualidade da educação, tratando-a como um princípio basilar do ensino a ser ministrado, ou seja, garante o direito à educação com “padrão de qualidade” para todos. Nesse sentido, o dispositivo legal supranarrado determina que a educação em geral, em todos os seus níveis e para todos, deve ter “padrão de qualidade”.

Porém, Zoghbi *et al.* (2011, p. 11) afirmam que “é certo que o provimento de uma educação de qualidade depende, em grande parte, da família dos alunos. Contudo, boa parte dessas famílias não possui os recursos necessários para investir na educação de seus filhos”. Esse fato justificaria a importância da intervenção do governo com investimentos na área de educação pública.

Mas, na verdade, a sociedade brasileira não dispõe de uma educação pública de qualidade por esta não ser uma prioridade do poder público. Infelizmente, essa questão parece ainda estar longe de fazer parte do seu elenco de políticas públicas, ficando à mercê de inúmeros problemas (MARQUES; PELICIONI; PEREIRA, 2007).

Por isso, Sobreira e Campos (2008) enfatizam que assim como o planejamento de qualquer política pública, no caso do planejamento de políticas educacionais, essa também é uma matéria sujeita a constantes ajustes e revisões, em função da limitada capacidade dos entes governamentais preverem, com precisão, determinados cenários econômicos em um horizonte muito amplo de tempo. Entretanto, a demarcação de diretrizes para se contornar

atrasos históricos do programa educacional no Brasil, que tanto emperram o desenvolvimento econômico, é imprescindível.

Dessa forma, Zoghbi *et al.* (2011) acrescentam que a solução natural para uma educação de qualidade pode estar no fato de se “gastar melhor” em vez de simplesmente “gastar mais” em educação. Por isso, alguns autores, como Kalirajan e Shand (1999) e Lovell (2000) consideram importante essa questão de quantificar a eficiência ou não dos gastos públicos, já que essa quantificação pode revelar uma ineficiência entre as esferas governamentais, sejam elas no âmbito federal, estadual ou municipal, onde, inclusive, uma análise mais detalhada pode apontar o porquê de tal ineficiência existir.

No Brasil, o Ministério da Educação utiliza o IDEB, que é uma unificação de conceitos importantes sobre a qualidade da educação no país. Na Tabela 1, demonstra-se o IDEB observado e as metas projetadas do município de Santa Maria. Percebe-se que na 4ª série/5º ano, no ano 2007 e 2011, a meta projetada foi atingida. No ano de 2009, por seu turno, o IDEB observado ficou abaixo da expectativa, atingindo um valor de 4,4. Já na 8ª série/9º ano, nos três períodos, as metas foram alcançadas.

Tabela 1 – Evolução do IDEB (2007-2015)

| Série           | IDEB observado |      |      | Metas projetadas |      |      |      |      |
|-----------------|----------------|------|------|------------------|------|------|------|------|
|                 | 2007           | 2009 | 2011 | 2007             | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 |
| 4ª série/5º ano | 4,2            | 4,4  | 4,9  | 4,1              | 4,5  | 4,9  | 5,2  | 5,4  |
| 8ª série/9º ano | 3,8            | 4,0  | 4,3  | 3,8              | 4,0  | 4,3  | 4,7  | 5,0  |

Fonte: INEP (2012).

Quando o indicador IDEB é analisado em termos percentuais, verifica-se que entre 2007 e 2011 houve um aumento de 16,7% para 4ª série/5º ano. Quando se trata da 8ª série/9º ano, o aumento foi menos significativo (de 13,2%). Para o ano de 2013, espera-se um IDEB de 5,2 para o 5º ano e 4,7 para o 9º ano de estudos. A partir desses dados, verifica-se que paulatinamente Santa Maria tem melhorado a qualidade do Ensino Fundamental.

De acordo com Andrade (2010), não necessariamente um baixo IDEB possui correlação com reduzidos gastos em educação. Conforme o autor, o *ranking* divulgado em 2009 demonstra que os municípios que amargaram os últimos lugares no indicador cumpriram, de qualquer forma, o disposto no artigo 212 da CF/88. Entretanto, “para que o



IDEB de uma determinada escola aumente, é necessário que o estudante aprenda, não repita o ano e também frequente as aulas” (ANDRADE, 2010, p. 33).

### 3 METODOLOGIA

Para a realização deste estudo, no que se refere à classificação funcional da despesa, a qual busca analisar o comportamento dos gastos com educação do município de Santa Maria (RS), no período de 2007 a 2011, utilizou-se a classificação funcional estabelecida pela Portaria nº 42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão.

Nessa Portaria ficou estabelecido, em seu artigo 1, do § 1º, que pelo termo “[...] função deve-se entender o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público”. Assim, são despesas da função educação os gastos no Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Profissional, Ensino Superior, Ensino Infantil, Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial.

Portanto, em um primeiro momento, serão analisados os dados agregados para a função educação em Santa Maria, a partir dos dados do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE (2012a). Posteriormente, será analisado especificamente o percentual de receitas, provenientes de impostos e transferências vinculadas à educação, aplicadas em MDE, conforme artigo 212, da CF/88, a partir dos dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), publicados no *site* do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e no RREO, Anexo X da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em posse desses dados, foram realizadas análises visando a identificar o comportamento dos gastos com a função educação, comparando ao gasto total do município, bem como o *gasto per capita* em educação e ainda a verificação dos limites de gastos em MDE estabelecidos pela legislação vigente, no município de Santa Maria, de 2007 a 2011.

#### 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Na sequência, encontram-se os resultados obtidos por meio da análise realizada, primeiramente, no que se refere aos gastos funcionais de Santa Maria, discriminados por função, bem como o cumprimento do artigo 212, da CF/88. Posteriormente, verifica-se a evolução populacional e despesa *per capita* na função educação do município no período de 2007 a 2011.

##### 4.1 GASTO FUNCIONAL DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA – RS

Encontra-se exposto na Tabela 2, a seguir, a execução da despesa orçamentária da Prefeitura Municipal de Santa Maria (RS), regida pela Lei Federal nº 4.320/64, contendo os empenhos dos exercícios em 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011, contemplando suas liquidações de acordo com a consulta realizada no TCE – RS (2012a).

Tabela 2 – Gasto funcional de Santa Maria por função (2007-2011)

| Cód.                  | Descrição Despesa     | Demonstrativo de Gastos por ano (em milhares de reais) |            |                       |            |                       |            |
|-----------------------|-----------------------|--|------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|
|                       |                       | 2007   | (%)        | 2008                  | (%)        | 2009                  | (%)        |
| 4                     | Administração         | 39.921.214,97  | 25,19      | 52.802.874,03         | 23,75      | 55.720.914,60         | 25,18      |
| 6                     | Segurança Pública     | 6.184,61   | 0,00       | 19.463,26             | 0,01       | 0,00                  | 0,00       |
| 7                     | Relações Exteriores   | 11.043,95  | 0,01       | 7.505,58              | 0,00       | 0,00                  | 0,00       |
| 8                     | Assistência Social    | 4.208.051,48   | 2,66       | 6.080.943,55          | 2,74       | 4.638.387,72          | 2,10       |
| 10                    | Saúde                 | 32.604.268,05  | 20,58      | 37.832.516,90         | 17,02      | 38.251.299,39         | 17,29      |
| 12                    | Educação              | 51.889.855,50  | 32,75      | 59.101.666,86         | 26,58      | 68.606.579,31         | 31,00      |
| 13                    | Cultura               | 0,00   | 0,00       | 0,00                  | 0,00       | 0,00                  | 0,00       |
| 14                    | Direitos da Cidadania | 0,00   | 0,00       | 6.305,07              | 0,00       | 2.273,30              | 0,00       |
| 15                    | Urbanismo             | 11.712.628,50  | 7,39       | 36.209.142,37         | 16,29      | 30.671.232,93         | 13,86      |
| 16                    | Habitação             | 1.133.882,77   | 0,72       | 3.285.170,86          | 1,48       | 918.785,10            | 0,42       |
| 18                    | Gestão Ambiental      | 4.348.852,42   | 2,74       | 14.205.509,59         | 6,39       | 9.918.090,44          | 4,48       |
| 20                    | Agricultura           | 400.981,65   | 0,25       | 199.706,58            | 0,09       | 459.015,20            | 0,21       |
| 22                    | Indústria             | 288.183,70   | 0,18       | 0,00                  | 0,00       | 21.962,98             | 0,01       |
| 23                    | Comércio e Serviços   | 592,00   | 0,00       | 741.442,19            | 0,33       | 149.260,05            | 0,07       |
| 24                    | Comunicações          | 198.771,30   | 0,13       | 149.980,31            | 0,07       | 196.215,00            | 0,09       |
| 27                    | Desporto e Lazer      | 2.478.211,41   | 1,56       | 3.114.997,76          | 1,40       | 2.100.822,52          | 0,95       |
| 28                    | Encargos Especiais    | 9.247.972,68   | 5,84       | 8.575.899,12          | 3,86       | 9.624.000,43          | 4,35       |
| <b>Totais por ano</b> |                       | <b>158.450.694,99</b>                                  | <b>100</b> | <b>222.333.124,03</b> | <b>100</b> | <b>221.278.838,97</b> | <b>100</b> |

Nota: Os valores apresentados são nominais, ou seja, não houve deflacionamento da série.

Fonte: TCE – RS (2012a).

Tabela 2 – Gasto funcional de Santa Maria por função (2007-2011) (continuação...)

| Cod.                  | Descrição Despesa     | Demonstrativo de Gastos por ano (em milhares de reais) |            |                       |            |
|-----------------------|-----------------------|--|------------|-----------------------|------------|
|                       |                       | 2010   | %          | 2011                  | %          |
| 4                     | Administração         | 66.114.281,69  | 26,65      | 68.948.568,53         | 25,29      |
| 6                     | Segurança Pública     | 0,00   | 0,00       | 49.254,34             | 0,02       |
| 7                     | Relações Exteriores   | 0,00   | 0,00       | 0,00                  | 0,00       |
| 8                     | Assistência Social    | 6.477.293,95   | 2,61       | 6.661.954,54          | 2,44       |
| 10                    | Saúde                 | 43.099.894,75  | 17,37      | 50.178.918,71         | 18,41      |
| 12                    | Educação              | 77.112.486,28  | 31,08      | 85.635.495,49         | 31,41      |
| 13                    | Cultura               | 1.376.598,88   | 0,55       | 3.211.631,48          | 1,18       |
| 14                    | Direitos da Cidadania | 0,00   | 0,00       | 0,00                  | 0,00       |
| 15                    | Urbanismo             | 25.548.729,81  | 10,30      | 19.208.849,99         | 7,05       |
| 16                    | Habitação             | 6.304.448,38   | 2,54       | 1.461.112,49          | 0,54       |
| 18                    | Gestão Ambiental      | 9.720.012,02   | 3,92       | 12.380.134,31         | 4,54       |
| 20                    | Agricultura           | 217.107,38   | 0,09       | 957.481,01            | 0,35       |
| 22                    | Indústria             | 1.438.593,16   | 0,58       | 406.600,00            | 0,15       |
| 23                    | Comércio e Serviços   | 894.259,68   | 0,36       | 2.843.078,65          | 1,04       |
| 24                    | Comunicações          | 0,00   | 0,00       | 0,00                  | 0,00       |
| 27                    | Desporto e Lazer      | 1.849.718,37   | 0,75       | 2.607.545,65          | 0,96       |
| 28                    | Encargos Especiais    | 7.971.385,49   | 3,21       | 18.046.994,22         | 6,62       |
| <b>Totais por ano</b> |                       | <b>248.124.809,84</b>                                  | <b>100</b> | <b>272.597.619,41</b> | <b>100</b> |

Nota: Os valores apresentados são nominais, ou seja, não houve deflacionamento da série.

Fonte: TCE – RS (2012a).

Verificam-se, na Tabela 2, as despesas por função, que compõem o orçamento da Prefeitura Municipal de Santa Maria, no período entre 2007 e 2011. A título de informação, julga-se necessário informar que o prazo analisado compreende duas gestões governamentais distintas, as quais tomaram medidas de acordo com suas predileções.

Ao analisar-se a despesa Administração, o indicador teve crescimento acentuado no comparativo dos dois primeiros anos analisados, impulsionado pelo aumento da necessidade funcional do órgão e pelas implementações sistêmicas da administração municipal em seu último ano de mandato, com incremento de 30% em suas bases. Especificamente, os gastos com Administração a partir daquela data se mantêm com taxa de crescimento inferior a 10% ao ano, sendo que, em um contexto geral, o crescimento do dispêndio com tal despesa é de 72,7% nos cinco anos analisados.

No campo da Assistência Social, o orçamento tímido de 2007 cresceu 58,3% até o final do período considerado neste estudo, o que representa a necessidade dos órgãos públicos de desenvolver mecanismos de apoio à população com necessidades pontuais,

onde recursos privados não são atingíveis, ofertando à cadeia da população menos privilegiada o acesso aos serviços básicos e essenciais.

Tema popular e de grande impacto em campanhas políticas, a Saúde tem sua importância denotada em todo tipo de debate público. É obrigação dos três poderes o oferecimento de atendimento médico, internações, exames, medicamentos e quaisquer outros procedimentos ou materiais necessários ao bom, justo e adequado atendimento à população. Em momento demográfico caracterizado pelo envelhecimento da população e pelo declínio da natalidade, os gastos com tal rubrica tendem a aumentar.

No caso de Santa Maria, verifica-se que em 2007 a Prefeitura Municipal gastava em Saúde 20% a menos do que na Administração. Comparado ao final do período, os gastos em Saúde Pública cresceram 53,9%, mas, ainda assim, analisando o último ano em questão, a despesa Administração consome 27% a mais de verbas públicas do que a conta Saúde.

Em relação à Educação, tema chave deste estudo, percebe-se um aumento de 65% nos gastos, comparando os extremos da análise. Quando se analisa detalhadamente, do primeiro para o segundo ano, o crescimento nos gastos foi de 13,8%; já do segundo para o terceiro ano, de 16%; do terceiro para o quarto ano, logrou-se abaixo dos anteriores, na casa de 12,3%, tendência acompanhada no último período da análise, que foi do quarto para o quinto ano, onde a majoração dos gastos foi a menor da apuração, ficando em pouco mais de 11%.

Outra despesa que se mostrou bastante pujante foi o Urbanismo, isso porque, desde a intensificação, por parte do Governo Federal, com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a cidade careceu de estruturação para o recebimento dos investimentos oriundos da iniciativa federal. Em 2007, os gastos representavam pouco mais de 7% do total, cenário este alterado nos três próximos anos, atingindo 16,28%, 13,86% e 10,29% do total nos anos de 2008, 2009 e 2010, respectivamente. No fechamento da análise, mesmo em um patamar inferior aos anos intermediários, as despesas com Urbanismo chegaram a 7% do total, significando um crescimento de 64% na análise entre o início e o fim do período.

Em consonância com o Urbanismo, a Habitação obteve diferentes aplicações durante o quinquênio considerado (2007-2011). Mesmo com oscilações significativas de um ano para o outro, nota-se que os investimentos do governo municipal na rubrica se deram



por meio de parcerias com outras esferas, principalmente o Governo Federal, no intuito de oferecer moradia digna a pessoas economicamente desfavorecidas, muitas vezes oriundas de situações de risco, por meio de programas habitacionais específicos. Quando comparado com o início da análise, essa despesa obteve uma variação de 28,8%.

Alinhada aos movimentos globais de sustentabilidade e preservação do meio ambiente, os gastos com Gestão Ambiental também merecem destaque. São partes desses gastos os investimentos em projetos de regulação, aproveitamento dos recursos naturais, com ênfase aos hídricos, assim como a gestão logística e de acondicionamento do lixo produzido na cidade, pontos que, por suas respectivas importâncias, justificam o crescimento de 184,6% de dispêndio com ações de Gestão Ambiental no período analisado.

Considerando a importância econômica da cidade de Santa Maria para a Região Central do Estado do Rio Grande do Sul, a Prefeitura Municipal preocupou-se no desenvolvimento de ferramentas que fomentassem os setores que mais geram divisas ao município, que são o Comércio e os Serviços. Os investimentos vão desde as parcerias público-privadas, passando pelo treinamento de cidadãos para a atuação em ambas as frentes, como também pela criação de incubadoras de negócios e pela intensificação dos investimentos em feiras e eventos de divulgação de negócios. Tais fatores evidenciaram a pujança da economia municipal, com um orçamento tímido em 2007, reduzindo aproximadamente 20% no ano de 2009, quando comparado a 2008, voltando a aumentar em 2010, fechando o período analisado com um acréscimo de 480,1% em relação ao ano de 2007.

A qualificação da população e dos programas de ressocialização foi um forte argumento para os investimentos em Desporto e Lazer. Além de voltar os olhos da região e do Estado para a cidade, os eventos esportivos envolvem a população em torno das atividades cidadinas, contribuindo em vários certames. Com certa regularidade, as despesas em questão representaram 1,56%, 1,40%, 0,95%, 0,75% e 0,96% do total nos anos de 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011, respectivamente. Assim sendo, tiveram uma variação de apenas 5,2% no período considerado para análise.

Já a conta de Encargos Especiais, onde são lançados os parcelamentos de débitos da Prefeitura, o pagamento de indenizações oriundas de processos das mais diversas



esferas, o atendimento a decretos específicos e o pagamento de precatórios, teve comportamento bastante agressivo, representando um crescimento de 95,1% entre 2007 e 2011.

Considerando as demais contas apresentadas na Tabela 2, tem-se a Segurança Pública com um tímido orçamento em 2007, embora tenha crescido em 2008, nos anos subsequentes, ou seja, em 2009 e 2010 não constam gastos empregados nessa função. Já as Relações Exteriores, que apresentavam despesas nos dois primeiros anos analisados, não obtiveram investimentos de 2009 a 2011.

Outro tema fortemente debatido nos últimos anos, com vistas à divulgação do município, foi a Cultura. Percebe-se que eventos e apresentações que não tinham recursos aplicados nos três primeiros anos considerados no estudo, pois entre 2010 e 2011 os gastos tiveram uma variação de 133,3%. Com pouca expressão, citam-se os Direitos da Cidadania, com gastos apenas nos anos de 2008 e 2009, e que, inclusive, apresentaram uma redução de 63,9% do ano de 2008 para 2009.

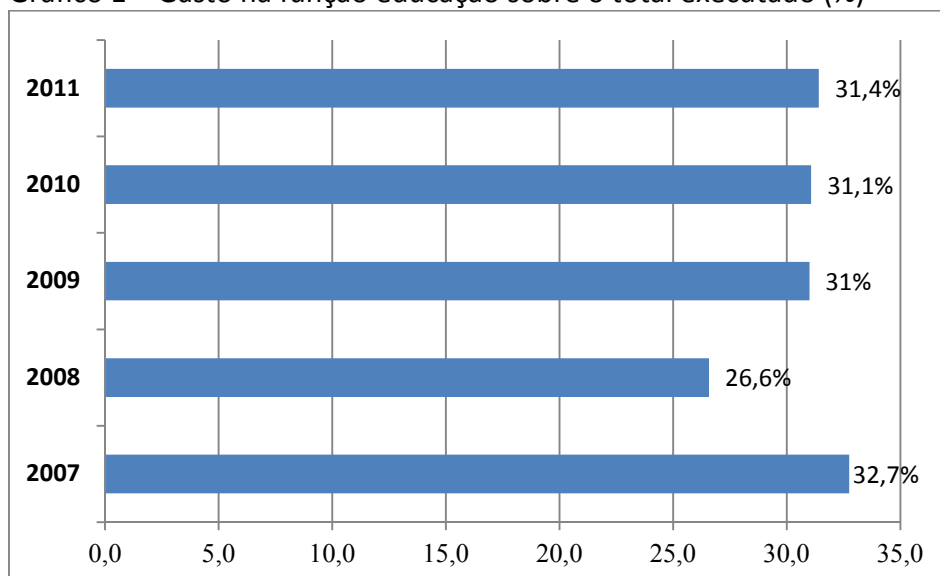
A pasta Agricultura, ancorada por investimentos de infraestrutura para a agricultura familiar, como a compra de equipamentos, construção de açudes e financiamento de programas de fornecimento de insumos aos agricultores, representou um crescimento de aproximadamente 138,7% no comparativo do primeiro com o quinto ano analisado.

No que diz respeito à Indústria, os gastos mostraram-se instáveis no decorrer do quinquênio, tendo seu ápice em 2010, onde as despesas atingiram 0,58% dos gastos totais, impulsionadas pelo investimento maciço em parcerias com cursos profissionalizantes voltados à área e na realização de feiras de divulgação das competências do município no campo industrial; voltando a se reduzir no ano de 2011, representando apenas 0,15% dos gastos. Essa despesa apresentou uma variação de 41% entre 2007 a 2011.

Além das despesas citadas, percebem-se gastos regulares nos três primeiros anos analisados, ou seja, 2007, 2008 e 2009, na rubrica Comunicações, caracterizadas pelos gastos em mídia nos mais diversos canais de comunicação, com gastos representando 0,13%, 0,07% e 0,09%, respectivamente. Salienta-se que essa despesa não apresentou gastos nos dois últimos anos analisados, ou seja, em 2010 e 2011.

Percebe-se, no Gráfico 1, a regularidade do percentual gasto sobre o total executado com Educação do município de Santa Maria no período de 2007 a 2011.

Gráfico 1 – Gasto na função educação sobre o total executado (%)



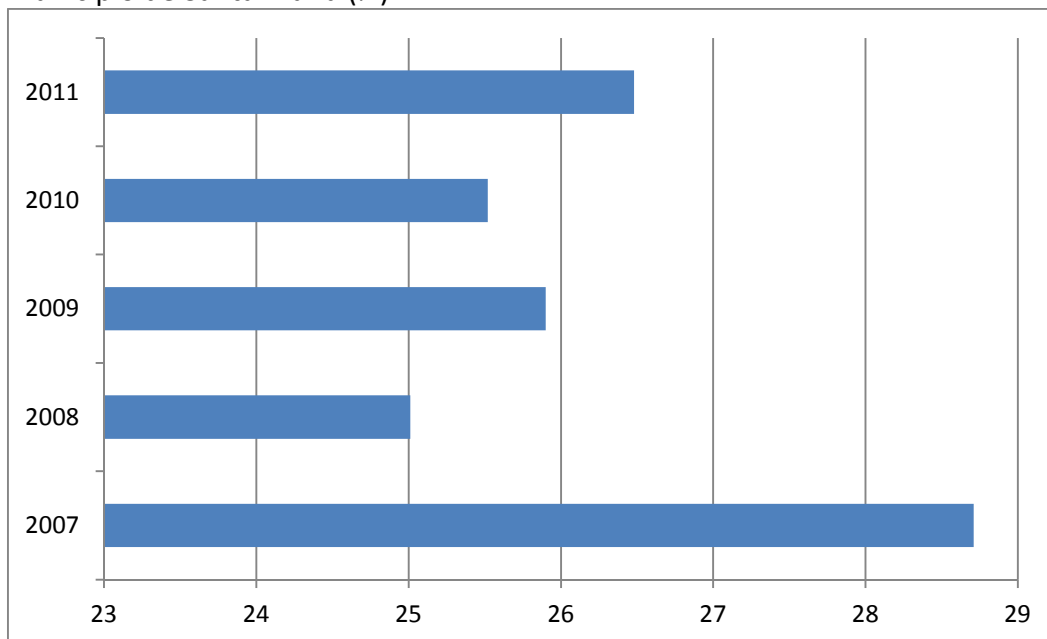
Nota: Resultados obtidos a partir na Tabela 2.

Fonte: Elaborado pelos autores (2012).

Identifica-se, no Gráfico 1, que em 2007 o gasto com Educação representava 32,75% do total executado pelo município. Já em 2008, as despesas da pasta somavam 26,58%, devido ao fato de que o orçamento total da Prefeitura foi 40% maior que o ano anterior, não prejudicando a média de investimentos realizada. Nos anos subsequentes, o percentual de investimentos manteve-se estagnado, na casa de 31% do total executado pelo município.

Entretanto, com o propósito de verificar o cumprimento da Lei Orgânica Municipal e, conseqüentemente, o disposto no artigo 212 da CF/88, que indica o percentual mínimo que deverá ser gasto em MDE nos municípios, apresenta-se o Gráfico 2, a partir de dados disponibilizados no SIOPE/FNDE (2013).

Gráfico 2 – Percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências em MDE no município de Santa Maria (%)



Fonte: SIOPE/FNDE (2013).

Observa-se, no Gráfico 2, que no ano de 2007, o percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE foi de 28,71%. Em 2008, houve uma queda de 3,7 pontos percentuais, quando comparado ao ano anterior, atingindo um patamar de 25,0%. Já nos anos de 2009 e 2010, nota-se que os valores se mantiveram praticamente estáveis, representando 25,90% e 25,52%, respectivamente.

É possível inferir que houve uma queda na aplicação de receitas em MDE, conforme a metodologia utilizada, ao verificar-se que entre 2007 e 2011 houve uma redução de 2,23% pontos percentuais. Vale ressaltar que, ao considerar os gastos com educação frente à receita de impostos, com os dados publicados pelo TCE – RS (2012a) –, difere-se em alguns pontos percentuais dos dados publicados pelo SIOPE/FNDE (2013). Isso ocorre devido a diferenças de metodologia de cálculo.

Entretanto, pode-se constatar que Santa Maria cumpre o que estabelece a sua Lei Orgânica Municipal e, conseqüentemente, o artigo 212 da Constituição Federal. Isso significa que das suas receitas próprias resultantes dos impostos, acrescidas das transferências vinculadas à educação, o município destina um pouco mais do que o mínimo

determinado em lei para a função educação, tanto na base de dados obtida no SIOPE (2013), quanto a partir dos dados publicados pelo TCE – RS (2012a).

#### 4.2 EVOLUÇÃO POPULACIONAL E DESPESA *PER CAPITA* EM EDUCAÇÃO EM SANTA MARIA

Constam, na Tabela 3, os dados obtidos na Fundação de Economia e Estatística – FEE (2012) – referentes à evolução populacional do município de Santa Maria (RS), de 2007 a 2011.

Tabela 3 – Evolução populacional de Santa Maria (2007-2011)

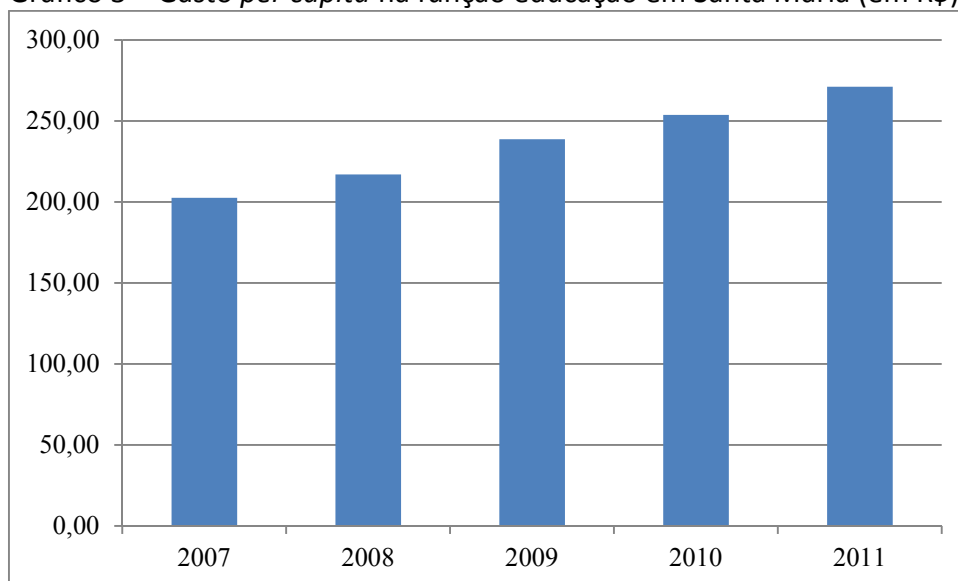
| Ano  | População total | Evolução perante ano anterior |
|------|-----------------|-------------------------------|
| 2007 | 256.215         | -                             |
| 2008 | 257.722         | 1.507                         |
| 2009 | 259.370         | 1.648                         |
| 2010 | 261.031         | 1.661                         |
| 2011 | 262.312         | 1.281                         |

Fonte: FEE (2012).

Verifica-se na Tabela 3 que se parte de um registro de 256.215 habitantes em 2007, atingindo a marca de 262.312 em 2011, o que representa aumento de 2,38%, sendo que a evolução ano a ano também se mostrou regular no comparativo do quinquênio referenciado, com média de 0,58% a cada ano. Ressalta-se que a população da cidade de Santa Maria é volátil, ao passo que muitas pessoas fixam temporariamente suas residências, com vistas, principalmente, a desenvolver atividades educacionais, dado o significativo número de universidades na cidade.

Com base nas análises realizadas na Tabela 2 e 3, no que tange aos gastos com a função educação e o crescimento populacional no período entre 2007 e 2011, apresenta-se o Gráfico 3, a fim de verificar a despesa *per capita* do referido município com educação. Nesse caso, optou-se pelo deflacionamento dos dados, a fim de se verificar o aumento real dos gastos *per capita* com a função orçamentária educação, retirando-se, portanto, o efeito da inflação, a partir do ano de 2008.

Gráfico 3 – Gasto *per capita* na função educação em Santa Maria (em R\$)



Nota: Valores deflacionados pelo IPCA. Ano-base: 2007.

Fonte: IPEA (2012), FEE (2012), TCE – RS (2012a). Elaborado pelos autores (2012).

Pode-se verificar, por meio do Gráfico 3, o aumento real de 33,8% nos gastos *per capita* em educação na cidade de Santa Maria. Utilizando-se valores nominais, esse percentual chega a aproximadamente 61,2%. De acordo com dados do SIOPE (2013), o gasto real por aluno em Santa Maria evoluiu cerca de 35% entre 2008 e 2011 (53,9% em valores nominais), mas o percentual de despesas com professores em relação à despesa total com a MDE caiu 2,63 pontos percentuais no mesmo período. Parte dessa queda poderia ser explicada pelo aumento do percentual das despesas com profissionais não docentes em relação à despesa total com a MDE de 5,23% em 2008 para 11,07%, em 2011.

É interessante perceber que a Prefeitura Municipal de Santa Maria aumentou significativamente os gastos por aluno na educação infantil. Entre 2008 e 2011, os gastos reais tiveram aumento de um pouco mais de 894% (ou 1,033% em valores nominais), enquanto que no Ensino Fundamental, esse índice foi de 14,4% (30,4%, sem descontar a inflação), o que revela uma preocupação específica em relação à Educação Infantil (SIOPE, 2013).

De acordo com TCE – RS (2012b) –, o Plano Nacional de Educação – PNE (2001-2011) – estipulava como meta o atendimento de, no mínimo, 50% das crianças em creches (0 a 3 anos) e 80% em Pré-escolas (4 a 5 anos). No RS, apenas 39 municípios cumpriram o

objetivo no que se refere ao primeiro grupo citado. No caso de Santa Maria, apenas 32,76% das crianças em idade entre 0 E 5 anos estavam matriculadas na Educação Infantil. Quando os dados são desagregados, verifica-se que 16,57% das crianças estavam matriculadas em creches e 62,94% em Pré-escolas, o que revela uma defasagem no número de matrículas e uma população infantil interessada, mesmo com um aumento importante nos gastos na função educação.

Entretanto, mesmo diante desses resultados, pode-se verificar que a Prefeitura Municipal de Santa Maria tem cumprido sua Lei Orgânica, ao aplicar, no mínimo, 25% de parte de suas receitas tributárias e transferências vinculadas à educação na manutenção e desenvolvimento do ensino. Por meio dos dados do TCE – RS (2012a) – observou-se, ainda, que o gasto real *per capita* na função educação cresceu aproximadamente 33,8% entre 2007 e 2011. No entanto, de acordo com os dados do SIOPE (2013), por meio do RREO, a cidade ainda mantém seus gastos direcionados à MDE muito próximos do mínimo e de acordo com dados do TCE – RS (2012b) –, visto que não havia conseguido cumprir, até 2011, as metas estipuladas pelo PNE com relação à Educação Infantil.

Salienta-se que a intenção de aplicar os recursos públicos da maneira mais eficiente possível é algo que a sociedade, como um todo, espera de seus governantes, bem como a transparência desses gastos apresentados, de modo que haja investimento, principalmente, em vetores considerados fundamentais para o desenvolvimento de um país, como é o caso da educação.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ênfase na educação de qualidade, com vistas à formação de uma sociedade justa, próspera e sustentável, torna-se evidente para a melhoria das relações humanas como um todo. Isso é algo que irá diferenciar uma nação bem-sucedida, com indivíduos ocupados, realizados pessoal e profissionalmente, construindo trajetórias que vislumbrem cenários suficientemente saudáveis, quando se compara a uma nação pobre, com um povo sobrevivente e sem perspectiva de futuro é a educação. Uma formação não só baseada na

capacidade de transmissão de conhecimentos técnicos, mas, sim, o fornecimento de subsídios de formação moral e construção de valores.

Com base no estudo realizado, foi possível identificar que Santa Maria utiliza pelo menos 25% das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE, tendo como base o período de 2007 a 2011. Entretanto, observou-se uma queda de 2,23 pontos percentuais nos gastos vinculados à educação, com vistas à MDE, em relação às receitas próprias para esse fim, tendo como base o RREO, obtido no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação.

Constatou-se, ainda, que a evolução populacional do município não apresentou oscilações significativas, ao passo que não houve movimentos econômicos significativos que pudessem interferir no volume populacional. Percebe-se, também, em relação ao comportamento do gasto *per capita* na função educação, que os indicadores anuais obtiveram crescimento real de cerca de R\$ 70,00 entre 2007 e 2011. Entretanto, por meio dos dados do TCE – RS – (2012b), identificou-se que Santa Maria, pelo menos até 2011, não havia cumprido as metas do PNE no que tange à educação infantil e que o percentual de despesas com professores chegou a cair 2,63 pontos percentuais entre 2008 e 2011, como indicado no RREO.

Tendo em vista que este trabalho visou apenas a um estudo acerca da educação, sugere-se a extensão desta pesquisa para os demais gastos funcionais que compõem o orçamento do município de Santa Maria. E, ainda, um estudo em que se analisam outras cidades do Estado a fim de fazer um comparativo em termos de gastos realizados pelos entes públicos em outras regiões, utilizando modelos que estabeleçam a relação entre o IDEB e os gastos municipais em educação.

### **BEHAVIOR OF EDUCATION EXPENSES IN SANTA MARIA - RS (2007-2011)**

#### **ABSTRACT**

The quality education is an extremely important factor to be considered in all countries who aspire to a more just and developed. In Brazil, the goods and services focused on education may be offered either by public or private. For public entities, the Federal Constitution of

R. eletr. estrat. neg., Florianópolis, v.6, n.2, p. 128-156, mai./ago. 2013





1988 (CF/88) sets out the responsibilities of each level of government in the provision of educational services. Based on this context, this article aims to analyze the behavior of spending on education budget function and maintenance and development of education (MDE) in the municipality of Santa Maria - RS, in the period 2007-2011. For this, we used the functional classification established by Ordinance nº 42/1999 of the Ministry of Budget and Management, in order to track aggregate spending on education and the percentage of revenues specifically applied in MDE, pursuant to article 212, the CF/88 and the Organic Law of the municipality. The main results can be verified compliance with the Organic Municipal Law and Article 212 of CF/88, providing investing at least 25% of tax revenues and transfers applied in education in MDE. In the analyzed period, the Index of Basic Education Development (IDEB) of 4<sup>th</sup> and 8<sup>th</sup> graders achieved an increase of approximately 17% and 13%, respectively, which shows an improvement in the quality of basic education offered by the municipal sphere.

**Keywords:** Budget. Public Expenditures. Education.

## REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, J. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 841-858, out. 2005.

ANDRADE, M. S. de. **Os demonstrativos contábeis publicados para a comprovação do atendimento do artigo 212 da Constituição Federal e a eficácia dos gastos com o desenvolvimento do ensino pelos municípios brasileiros**. 2010. 119 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.

ANGÉLICO, J. **Contabilidade pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

BASILIO, D. R. **Direito à educação: um direito essencial ao exercício da cidadania, sua proteção à luz da teoria dos direitos fundamentais e da Constituição Federal Brasileira de 1988**. 2009. 140 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.



BECKER, F. da R. **Os gastos públicos em educação e a variação da proficiência: uma análise do período 2005-2007**. 2009. 127 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Rio de Janeiro, 2009.

BIDERMAN; C.; ARVATE, P. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BRASIL. Lei Federal nº 4320/64. **Lex**: Disponível em: <[http://www.pt-pr.org.br/pt\\_pag/Vereadores/legisla%C3%A7%C3%A3o/Lei%20de%20Finan%C3%A7as%20P%C3%BAblicas%204320%2064.pdf](http://www.pt-pr.org.br/pt_pag/Vereadores/legisla%C3%A7%C3%A3o/Lei%20de%20Finan%C3%A7as%20P%C3%BAblicas%204320%2064.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 9.394/96. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)> Acesso em 07. jul. 2013.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. **Lex**: Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portarias/990414\\_port\\_42.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Portarias/990414_port_42.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2012.

BRUNET, J. F. G.; BERTÊ, A. M. de A.; BORGES, C. B. Qualidade do gasto público em educação nas redes públicas estaduais e municipais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., Brasília, 2009. **Anais...** Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001348.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

CABRAL, K. M.; DI GIORGI, C. A. G. O direito à qualidade da educação básica no Brasil: uma análise da legislação pertinente e das definições pedagógicas necessárias para uma demanda judicial. **Educação**, Porto Alegre, v. 35, n. 1, p. 116-128, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/8412/7547>>. Acesso em: 30 set. 2012.

CASTRO, J. A. de. Evolução e desigualdade na educação brasileira. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 673-697, out. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0330108.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2012.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. Porto Alegre: FEE, 2012. Disponível em: <[http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg\\_populacao.php](http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_populacao.php)>. Acesso em: 27 out. 2012.

FIATES, G. G. S. *et al.* Os princípios instituídos pela Organização das Nações Unidas para uma educação responsável em gestão: uma proposta inovadora para o ensino de administração. **Revista Eletrônica Estratégias & Negócios**, Florianópolis, v. 5, n. 1, p. 3-27, Jan./Abr. 2012.



FONSECA, M. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a02.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2012.

FRIGO, C.; SILVA, A. L. M. da. (Org.). **Programa Nacional de Educação Fiscal: gestão democrática dos recursos públicos**. 4. ed. Brasília: ESAF, 2009.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. D. de. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. de R.; CORBUCCI, P. R. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_federalismopoliticas.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismopoliticas.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2012.

GUALBERTO, C. L.; CARIO, S. A. F.; DIAS, T. Estado e planejamento: o plano de metas do governo de Santa Catarina (1961 – 1970) – PLAMEG I e II – enquanto instrumento de política desenvolvimentista. **Revista Eletrônica Estratégias & Negócios**, Florianópolis, v. 5, n. 3, p. 199-232, Set./Dez. 2012.

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. **Resultados e metas**. Brasília: IDEB, 2012. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=26398>>. Acesso em: 27 jun. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Brasília: INEP, 2012. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/>>. Acesso em: 29 out. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 07 jul. 2013.

KALIRAJAN, K. P.; SHAND, R. T. Frontier production functions and technical efficiency measures. **Journal of Economic Surveys**, Malden, v. 13, n. 2, p. 149-172, April 1999.

KATSAROU, E.; PICOWER, B.; STOVALL, D. Acts of solidarity: developing urban social justice educators in the struggle for quality public education. **Teacher Education Quarterly**, Illinois, v. 37, n. 3, p. 137-153, Summer 2010.

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA – RS. 2004. Santa Maria: Câmara Municipal de Santa Maria, 2004. Disponível em:

<[http://www.santamaria.rs.gov.br/docs/leis/lom/Lei\\_Organica\\_do\\_municipio.pdf](http://www.santamaria.rs.gov.br/docs/leis/lom/Lei_Organica_do_municipio.pdf)>. Acesso em: 02 nov. 2012.

LOVELL, C. Measuring efficiency in the public sector. In: BLANK, J. L. T. **Public provision and performance**. Amsterdam: North-Holland, 2000.

MADLAND, D.; BUNKER, N. Middle-class societies invest more in public education: a stronger middle class is associated with higher levels of spending on education. **Center for American Progress**, Washington, v. 1, n. 1, p. 1-25, November 2011.

MAGS, A.; MÜLLER, M. Rio Grande do Sul tem o pior resultado em educação no sul do Brasil: abaixo da meta do Ideb no Ensino Médio, mau desempenho gaúcho coloca o Estado em alerta. **Jornal Zero Hora Online**, Porto Alegre, 15 ago. 2012. Disponível em: <<http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/geral/noticia/2012/08/rio-grande-do-sul-tem-o-pior-resultado-em-educacao-no-sul-do-brasil-3853930.html>>. Acesso em: 04 nov. 2012.

MANIVANNAN, M.; PREMILA, S. K. Application of principles of Total Quality Management (TQM) in teacher education institutions. **Journal of College Teaching & Learning**, Littleton, v. 6, n. 6, p. 77-88, October 2009.

MARQUES, E. P.; PELICIONI, M. C. F.; PEREIRA, I. M. T. B. Educação pública: falta de prioridade do poder público ou desinteresse da sociedade? **Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano**, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 8-20, 2007. Disponível em: <<http://www.revistasusp.sibi.usp.br/pdf/rbcdh/v17n3/02.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2012.

MAZZUOLI, V. de O. (Org.). **Coletânea de direito internacional**: Constituição Federal. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

NASCIMENTO, E. R. **Finanças públicas**: união, estados e municípios. Brasília: Vestcon, 2002.

RIANI, F. **Economia do setor público**: uma abordagem introdutória. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SAKATA, M. C. G. *et al.* A globalização do sistema de ensino superior: o “mercado” educacional. **Revista Eletrônica Estratégia e Negócios**, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 25-40, jan./jun. 2009.

SEVERINO, A. J. Educação, trabalho e cidadania: a educação brasileira e o desafio da formação humana no atual cenário histórico. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 65-71, abr./jun. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n2/9790.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

SISTEMAS DE INFORMAÇÕES SOBRE ORÇAMENTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO. Brasília: SIOPE, 2013. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/siope/relatoriosMunicipais.jsp>>. Acesso em: 07 jul. 2013.

SOBREIRA, R.; CAMPOS, B. C. Investimento público em educação fundamental e a qualidade do ensino: uma avaliação regional dos resultados do Fundef. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 327-46, mar./abr. 2008.

SOUZA, Z. A. de; CALDARELLI, C. E. Capital humano, educação e desenvolvimento econômico: elementos de uma discussão necessária. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL CAMPO, EDUCAÇÃO E DIVERSIDADE, 1., 2011, Mato Grosso do Sul. **Anais...** Mato Grosso do Sul: UFGD, 2011. Disponível em: <<http://www.ufgd.edu.br/fch/ciencias-sociais-pronera/publicacoes-do-curso/capital-humano-educacao-e-desenvolvimento-economico-elementos-de-uma-discussao-necessaria/view>>. Acesso em: 18 set. 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Porto Alegre: TCE, 2012. Disponível em: <<http://www2.tce.rs.gov.br/>>. Acesso em: 27 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Dados relativos à educação infantil no Rio Grande do Sul**. 2012b. Disponível em: <[https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias\\_internet/Relatorios/educacaotce.pdf](https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/Relatorios/educacaotce.pdf)>. Acesso em: 07 jul. 2013.

THIELE, M.; SHORETTE, K.; BOLZENDAHL, C. Returns to education: exploring the link between legislators' public school degrees and state spending on higher education. **Sociological Inquiry**, Malden, v. 82, n. 2, p. 305-328, May 2012.

TIKLY, L.; BARRETT, A. M. Social justice, capabilities and the quality of education in low income countries. **International Journal of Educational Development**, Hong Kong, v. 31, n. 1, p. 3-14, January 2011.

VASCONCELLOS, L. Economia da educação. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ZOGHBI, A. C. *et al.* Uma análise da eficiência nos gastos em educação fundamental para os municípios paulistas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 36, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/221/202>>. Acesso em: 20 out. 2012.