

Educação no Estado de Pernambuco: Análise dos Investimentos na Educação e sua Influência no Desempenho do IDEB no período de 2007 a 2017

Carlos Henrique Maciel Cabral

Mestrando em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da UFPE
Universidade Federal de Pernambuco/UFPE
carloshenriquemc@gmail.com

Ana Micheline de Sousa Silva

Mestranda em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da UFPE
Universidade Federal de Pernambuco/UFPE
micheline.ufpe@gmail.com

Ricardo Junior de Lima

Mestrando em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da UFPE
Universidade Federal de Pernambuco/UFPE
ricardo.junior@ufpe.br

Charles Ulises de Montreuil Carmona

Doutor em Engenharia de Produção, com ênfase em Finanças e Análise de Investimentos
Universidade Federal de Pernambuco/UFPE
charles.carmona@gmail.com

Resumo

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi um marco no que tange ao equilíbrio entre receita e despesa, à transparência da gestão fiscal e à responsabilidade dos dirigentes. Já o sistema educacional brasileiro é fundamentado na Constituição brasileira de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da educação (LDB). Segundo esta lei, a educação básica é formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental, Médio e Superior. Para avaliar estes níveis, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa de cunho exploratório, bibliográfico e quantitativo. O corte temporal abrange o período de 2007 a 2017. Pretende-se analisar a evolução dos gastos com educação e os índices do IDEB, além de compará-los a fim de identificar se há relação direta entre as despesas do Governo Estadual com educação e os resultados obtidos no IDEB e se os montantes investidos na educação estão dentro do limite mínimo constitucional de vinte e cinco por cento. A análise dos resultados mostrou que foi respeitado o limite mínimo de investimentos na educação, porém, não foi identificada relação direta entre os gastos do governo e os resultados crescentes nos índices do IDEB, o que não exclui a importância de investimento permanente na educação.

Palavras-chave: Constituição Federal; Lei de Responsabilidade Fiscal; Educação; IDEB; Pernambuco.

Education in the State of Pernambuco: Analysis of Investments in Education and Its Influence on IDEB Performance from 2007 to 2017

Abstract

The Fiscal Responsibility Law (LRF) was a milestone in terms of the balance between revenue and expenditure, the transparency of tax management and the responsibility of managers. The Brazilian educational system, on the other hand, is based on the Brazilian Constitution of 1988 and the Education Guidelines and Bases Law (LDB). According to this law, basic education is formed by Early Childhood Education, Elementary, Secondary and Higher Education. To assess these levels, the Basic Education Development Index (IDEB) was created. The present study is characterized as an exploratory, bibliographic and quantitative research. The time cut covers the period from 2007 to 2017. The intention is to analyze the evolution of spending on education and the IDEB indexes, in addition to comparing them in order to identify whether there is a direct relationship between the State Government's expenditure on education and the results obtained at IDEB and whether the amounts invested in education are within the constitutional minimum limit of twenty-five percent. The analysis of the results showed that the minimum investment limit in education was respected, however, no direct relationship was identified between government spending and the growing results in IDEB indexes, which does not exclude the importance of permanent investment in education.

Keywords: Federal Constitution; Fiscal Responsibility Law; Education; IDEB; Pernambuco.

1. Introdução

A importância dada à educação pela sociedade e a exigência por um acesso universal a um ensino de qualidade aumentou ao longo das décadas. Ensino de qualidade, juntamente com saúde, passaram a exprimir uma das principais reivindicações. Naturalmente, esta evolução foi rapidamente associada a um forçoso aumento nos investimentos financeiros para a área.

Segundo o relatório Aspectos Fiscais da Educação no Brasil, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional e publicado em 2018, o Brasil tem gasto atualmente com educação cerca de 6% do PIB, valor que supera a média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), chamados “Países Ricos”, de 5,5%. Todavia, quando comparada com outros países, a qualidade do ensino continua questionável. No Programa de Avaliação Internacional de Estudantes (PISA), por exemplo, o país ficou na 63ª posição em ciências, na 59ª em leitura e na 66ª colocação em Matemática, dos 70 países avaliados.

Em se tratando especificamente do estado de Pernambuco, indicadores mostram que ao longo dos últimos anos há uma incipiente melhora, porém constante, na qualidade da educação no estado. No Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que indica a qualidade educacional, representa o fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações, no levantamento divulgado em 2015, o estado obteve nota 3,9, enquanto no último desempenho publicado em 2018, referente ao IDEB 2017, apresentou nota 4,0. Em ambos os resultados, Pernambuco ficou acima da média nacional estabelecida pelo Ministério Educação (MEC).

Portanto, é positivo questionar a efetividade da melhora do ensino considerando o nível de investimentos, uma vez que os estados e municípios são obrigados pela Constituição Federal a aplicar no mínimo vinte e cinco por cento das receitas obtidas com impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Para tanto, o presente trabalho pretende, a partir dos dados de desempenho do IDEB e dos dados financeiros contidos nos relatórios oriundos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), relacionar as informações levantadas entre 2007 e 2017 e analisar a evolução das despesas com educação e dos índices IDEB, além de confirmar ou refutar os seguintes questionamentos: há relação

direta entre as despesas do Governo Estadual com educação e os resultados obtidos no IDEB? Os montantes investidos na educação atendem o limite mínimo constitucional?

2. Referencial Teórico

2. Lei de Responsabilidade Fiscal

A Constituição Federal, em seu art. 163, inciso I, determina que uma lei complementar deve dispor sobre finanças públicas, em sentido *lato*. Os incisos II a VII do referido artigo, por sua vez, enfatizam que a mencionada lei deve regular determinadas matérias que integram a esfera das finanças públicas. A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal é resultado dessas determinações constitucionais. (Matias-Pereira, 2009)

Publicada na forma da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) “revogou a legislação anterior (Lei Complementar nº 96/1999) conhecida como Lei Camata” (Nascimento, 2010, p. 210). A LRF foi concebida no contexto de um processo de redemocratização e descentralização do estado brasileiro, apoiado no aumento do poder dos governos estaduais e locais para gerar e captar recursos e decidir a alocação do gasto público (Matias-Pereira, 2009). Foram colocados em pauta a revisão do modelo de federalismo fiscal e o aperfeiçoamento da gestão orçamentária para aumentar a eficiência do gasto público e combater o desequilíbrio fiscal.

Fortes (2006, p. 173) a define como “[...] um marco em matéria de finanças públicas no Brasil. Ela veio para provocar o início de uma mudança cultural na administração dos recursos públicos brasileiros”. O autor ainda cita que “o administrador público [...] passa a ter um instrumento que vem disciplinar as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, aplicada a todas as esferas do governo”.

A partir da aprovação da LRF, objetivou-se o equilíbrio entre receita e despesa, a transparência da gestão fiscal e a responsabilidade dos dirigentes. Estes elementos deram eficácia a vários dispositivos da Constituição Federal, especialmente a seus arts. 163 e 169. Segundo Matias-Pereira (2009, p. 318), “esses princípios - austeridade, economicidade e seriedade - são os referenciais para orientar o princípio da eficiência na gestão pública contida na Constituição Federal do Brasil (Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”.

A transparência na gestão fiscal é um dos principais pilares da LRF (arts. 48 e 49). Este pilar engloba basicamente a publicização das contas públicas por meio de audiências públicas

ou divulgação via internet, bem como a elaboração de dois relatórios: Relatório da Gestão Fiscal e sua versão simplificada (RGF) e Relatório Resumido da Execução Orçamentária e sua versão simplificada (RREO), sendo o segundo o relatório que interessa a este estudo.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) deve ser publicado a cada dois meses, contendo balanços simplificados das finanças que administra. Esse relatório deverá conter um comparativo com os limites de que trata a LRF, como a despesa com pessoal, dívidas consolidadas, concessão de garantias, operações de crédito, bem como indicação de medidas corretivas, montante das disponibilidades de caixa e inscrição em restos a pagar. Os chefes de poder prestarão contas ao Tribunal de Contas (e este dará parecer), conforme previsto no art. 56 da lei. (Matias-Pereira, 2009)

O artigo 52 da LRF (2000) determina a composição do RREO, definindo na alínea “b” do inciso II do referido artigo que deverá constar a demonstração das despesas por grupo de natureza, discriminando as despesas empenhadas e liquidadas, no bimestre e no exercício. Esses dados serão a base para a análise a qual se propõe este estudo.

2.1 Vinculação Orçamentária

A utilização compulsória de um montante mínimo para a educação, advindo de receitas com impostos, remonta a meados dos anos 30, quando a Constituição Federal de 1934, em seu art. 156, estabelece que “a União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”.

Ao longo dos anos, várias mudanças ocorreram, a exemplo da Constituição Federal de 1937, que em meio a uma fase ditatorial no país, retirou a vinculação constitucional de recursos para a educação. Porém, a nova Constituição Federal de 1946, art. 169, retomou a vinculação orçamentária ao determinar que “anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os estados, o Distrito Federal e os municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

Segundo Cury (2018), após o início do regime militar em 1964, o sistema educacional brasileiro passou por modificações. A Constituição Federal de 1967 mais uma vez suspendeu a vinculação entre o financiamento da educação e a porcentagem da receita de impostos, ao passo que ampliou o ensino primário obrigatório, que era dos sete aos dez anos de idade para

o novo período dos sete aos quatorze anos de idade, além de ser gratuito nos estabelecimentos primários oficiais, conforme o art. 167, §3º, inciso II.

Avançando na linha temporal, a Carta Magna de 1988 reconheceu o direito à educação como o primeiro dos direitos sociais, assim como um direito do cidadão e dever do estado. A vinculação dos gastos obrigatórios no percentual que se mantém atualmente, foi estabelecida no artigo 212 da Constituição Federal de 1988, sendo o mínimo de 18% para a União e 25% para os estados, o Distrito Federal e os municípios. Neste sentido, o presente estudo pretende verificar se o percentual mínimo estabelecido por lei está sendo cumprido no estado de Pernambuco.

2.2 Educação no Brasil

O sistema educacional brasileiro é fundamentado precipuamente em dois marcos legais: a Constituição brasileira de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da educação (LDB), Lei n.º 9.394/96. É na Carta Magna, em seu capítulo III, art. 205, que ao estado brasileiro é atribuído o dever de promover, juntamente com a família, o acesso à educação a todos os cidadãos. Complementar, à LDB serve a função de conceituar, estruturar e organizar a educação nacional, pormenorizando as definições e objetivos, seus níveis e modalidades, e suas formas de financiamentos. Ademais, a LDB também distribui entre os entes federados as respectivas responsabilidades para a promoção da educação, atribuindo-os a incumbência de, em regime de colaboração, organizarem seus sistemas de ensino.

Recai sobre a União o dever de coordenar “a política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”. É salutar destacar também que é dever da União elaborar o Plano Nacional de Educação – PNE, lei decenal, cujo objetivo é definir diretrizes, metas e estratégias norteadoras para os investimentos em educação.

Ainda segundo a LDB, a educação escolar brasileira é estruturada pela educação básica, estabelecida pela educação infantil e ensinos fundamental e médio, mais a educação superior. Foi apenas com o advento da Emenda Constitucional n.º 59/2009 que o ensino obrigatório no Brasil passou a compreender os educandos com idades entre 4 a 17 anos, alcançando assim todo o ensino básico, pré-escolar, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

No tocante ao estado de Pernambuco, de acordo com dados do Censo Escolar 2018, o estado possui 8.660 escolas de Ensino Básico, 1.301.930 alunos matriculados no Ensino Fundamental e 301.957 estudantes matriculados no Ensino Médio. Quanto à infraestrutura dessas escolas, os dados apresentam percentuais baixos de determinadas instalações presentes nos colégios se comparados à importância desses. Por exemplo, apenas 41% das escolas do estado possuem biblioteca, 29% laboratório de informática, 10% laboratório de ciências e 22% sala de leitura. Apesar dos baixos números, a qualidade do ensino continua a progredir.

De acordo com o Balanço da Educação 2015-2018 produzido pelo Governo do estado, “com o passar dos anos, Pernambuco fortaleceu suas políticas públicas e, hoje, se destaca nacionalmente quando mencionam a educação”. No quadriênio que compreende o balanço mencionado, a Secretaria de Educação do estado vem desenvolvendo políticas e programas de incentivo à educação que tem levado as notas de Pernambuco aos maiores patamares nos *rankings* de avaliação nacional.

Ainda segundo o Balanço da Educação, Pernambuco também foi o estado que mais diminuiu a distorção idade-ano, melhorou o fluxo escolar, atingiu a menor taxa de abandono escolar - se consolidando como a escola mais atrativa do País, e, dentre outras conquistas, liderou a lista de federações com bons resultados em aprovação no Ensino Médio, registrando a taxa de 92,6%.

2.3 IDEB

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado em 2007, é uma iniciativa do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) para mensurar o desempenho do sistema educacional brasileiro a partir da combinação entre a proficiência obtida pelos estudantes em avaliações externas de larga escala (SAEB) e a taxa de aprovação, indicador que tem influência na eficiência do fluxo escolar, ou seja, na progressão dos estudantes entre etapas/anos na educação básica.

Segundo Resumo Técnico divulgado pelo INEP (2017), que apresentam os resultados do IDEB, “essas duas dimensões que refletem problemas estruturais da educação básica brasileira, precisam ser aprimoradas para que o país alcance níveis educacionais compatíveis com seu potencial de desenvolvimento e para garantia do direito educacional”.

O cálculo do IDEB obedece à seguinte fórmula: as notas das provas de Língua Portuguesa e Matemática são padronizadas em uma escala de 0,0 (zero) a 10,0 (dez). Depois, a média dessas duas notas é multiplicada pela média (harmônica) das taxas de aprovação das séries da etapa (anos iniciais, anos finais e Ensino Médio), que, em percentual, varia de 0 (zero) a 100 (cem) (INEP, 2017).

Desde a quarta edição do IDEB (2011), o INEP estabeleceu uma nova sistemática do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB e instituiu que o público-alvo para aplicação das provas seria obtido a partir dos dados fornecidos ao Censo Escolar. Em 2017 tiveram divulgados os seus resultados de desempenho no SAEB e, conseqüentemente, no IDEB, tão somente as unidades escolares com, no mínimo, 80% de participação e os Municípios com 50%, buscando, dessa forma, maior precisão do resultado.

O Portal INEP ressalta que “o IDEB também é importante por ser condutor de política pública em prol da qualidade da educação. É a ferramenta para acompanhamento das metas de qualidade do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) para a educação básica”. Esse plano estabelece como meta que em 2022 o IDEB do Brasil seja 6,0 – média desejável que corresponde a um sistema educacional de qualidade comparável ao dos países desenvolvidos.

3. Metodologia

O presente estudo caracteriza-se, quanto ao objetivo, como uma pesquisa de cunho exploratório, uma vez que “visa a proporcionar maior familiaridade com o problema, tornando-o explícito ou construindo hipóteses sobre ele” (Prodanov, 2013, p. 127). Quanto aos procedimentos técnicos, foi utilizada essencialmente a pesquisa bibliográfica, com consulta a livros, artigos, relatórios e demais publicações.

Em se tratando da abordagem, a pesquisa pode ser classificada como quantitativa, haja vista que será realizada a comparação de séries históricas numéricas e utilizados recursos estatísticos para a análise dos resultados, além de utilização de gráficos evolutivos dos valores, que ao longo do trabalho serão denominados de figuras.

O escopo temporal da pesquisa abrange o período de 2007, ano em que foi efetivamente criado o IDEB, até 2017, quando foi divulgado o resultado mais recente do IDEB até o momento da elaboração desta pesquisa. A fonte principal dos índices referentes ao IDEB é o

portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que por sua vez apresenta os dados advindos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Quanto aos dados financeiros e gerenciais da gestão estadual, a exemplo do percentual de investimento na manutenção e desenvolvimento do ensino e despesas relativas à educação, a principal fonte de dados são os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), que são publicados bimestralmente pela Secretaria da Fazenda de Pernambuco, em conformidade com as exigências da LRF.

Para a coleta dos valores relativos às despesas com educação contidas no RREO, foram considerados os últimos relatórios bimestrais de cada ano da série histórica, uma vez que estes já apresentam os valores acumulados dos bimestres anteriores em cada ano. Além disso, o RREO apresenta o orçamento previsto, as despesas empenhadas e as despesas liquidadas, não apresentando as despesas pagas. Portanto, diante deste fato, o presente trabalho considerará os valores referentes às despesas liquidadas para análise.

4. Resultados e Análise dos Dados

O Relatório Resumido de Execução Orçamentária, publicado bimestralmente pela Secretaria da Fazenda do estado de Pernambuco, relaciona os valores gastos com a educação e suas subdivisões. Para fins deste estudo, as categorias se restringem ao Ensino Fundamental, Ensino Médio e Ensino Superior, além do montante total gasto com educação. A Tabela 1 apresenta a compilação das despesas liquidadas nestas categorias, de 2007 a 2017, a partir dos dados colhidos no RREO:

Tabela 1: Despesas com educação (em R\$)

Despesas com educação (em R\$)				
Categoria / Ano	Educação (Total)	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior
2007	1.099.357.000	801.839.000	65.436.000	61.344.000
2008	1.431.869.000	815.579.000	356.717.000	69.298.000
2009	1.697.068.000	969.874.000	352.931.000	74.357.000
2010	2.190.819.000	1.375.577.000	356.777.000	93.542.000
2011	2.517.270.000	1.549.967.000	501.228.000	98.494.000
2012	2.700.894.000	1.206.903.000	654.358.000	119.820.000

2013	2.742.342.000	822.341.000	544.954.000	133.968.000
2014	3.054.434.000	884.084.000	580.916.000	147.420.000
2015	2.911.483.700	843.273.100	627.320.300	149.980.900
2016	2.790.416.500	567.177.700	852.075.600	145.020.800
2017	2.947.167.500	528.850.600	1.145.217.500	143.745.400

Fonte: Dados da pesquisa

A partir da disposição dos dados na Tabela 1, observa-se que há variações relevantes nos valores gastos, porém, para melhor visualização das flutuações e evolução das despesas, os dados foram dispostos graficamente, como apresenta a Figura 1:

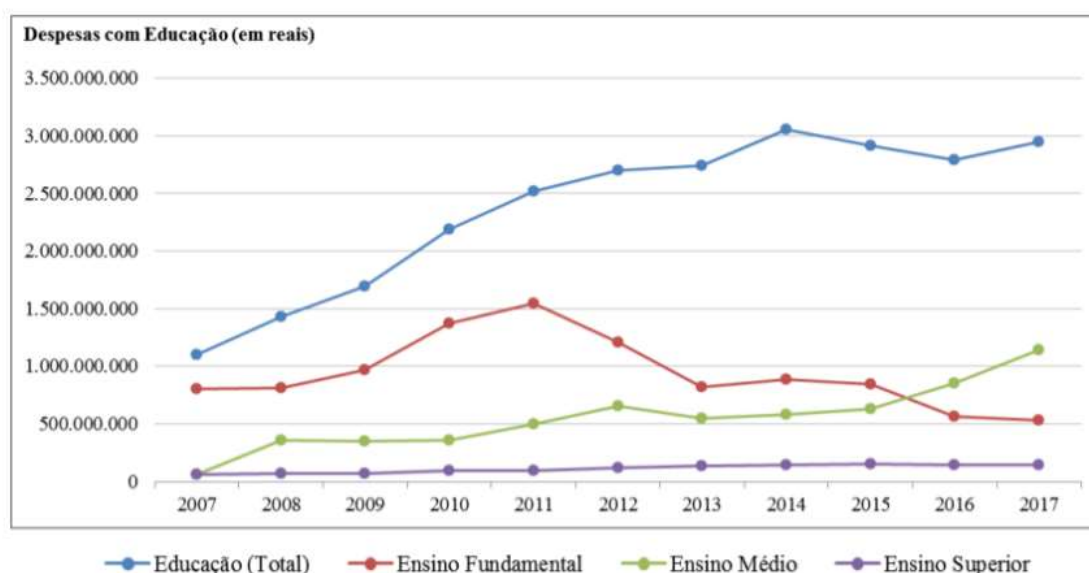


Figura 1. Despesas com educação

As despesas totais com educação apresentam um crescimento quase que constante, com leve retração entre 2014 e 2016, mas retomando o crescimento em 2017. Observa-se ainda que o Ensino Superior obteve o menor índice de despesa das 3 categorias e manteve-se ao longo do período praticamente estável. Este volume muito baixo de investimentos quando comparado aos outros níveis de ensino estudados pode ser em decorrência do número reduzido de unidades de ensino nesta categoria.

Porém, fato de relevante destaque é a redução observada nas despesas com o Ensino Fundamental enquanto há um aumento das despesas com o Ensino Médio. Por exemplo, entre os anos de 2007 e 2008 houve aumento expressivo das despesas em prol do Ensino Médio (445%), assim como no período de 2010 a 2012, com aumento de 83%, enquanto que o

Ensino Fundamental, após ápice em 2011, apresentou 47% de redução nas despesas entre 2011 e 2013.

Segundo boletim do Instituto Unibanco (2019), o governo promoveu várias ações nos últimos dez anos para ajudar os estudantes a finalizarem o Ensino Médio e ascenderem ao Ensino Superior. Por exemplo, os estudantes do 3º ano passaram a ter apoio para emissão de documentos, inscrição em vestibulares, preparação extra para os exames, além de apoio nos dias das provas. Além disso, foram oferecidas 1.000 bolsas, com validade de dois anos, para alunos de baixa renda da rede estadual que ingressaram no Ensino Superior. Estas ações certamente contribuíram para o aumento das despesas com o Ensino Médio.

A análise seguinte diz respeito ao percentual mínimo anual o qual os estados devem investir na manutenção e desenvolvimento da educação a partir das receitas advindas dos impostos. A Figura 2 apresenta a evolução de tal percentual:

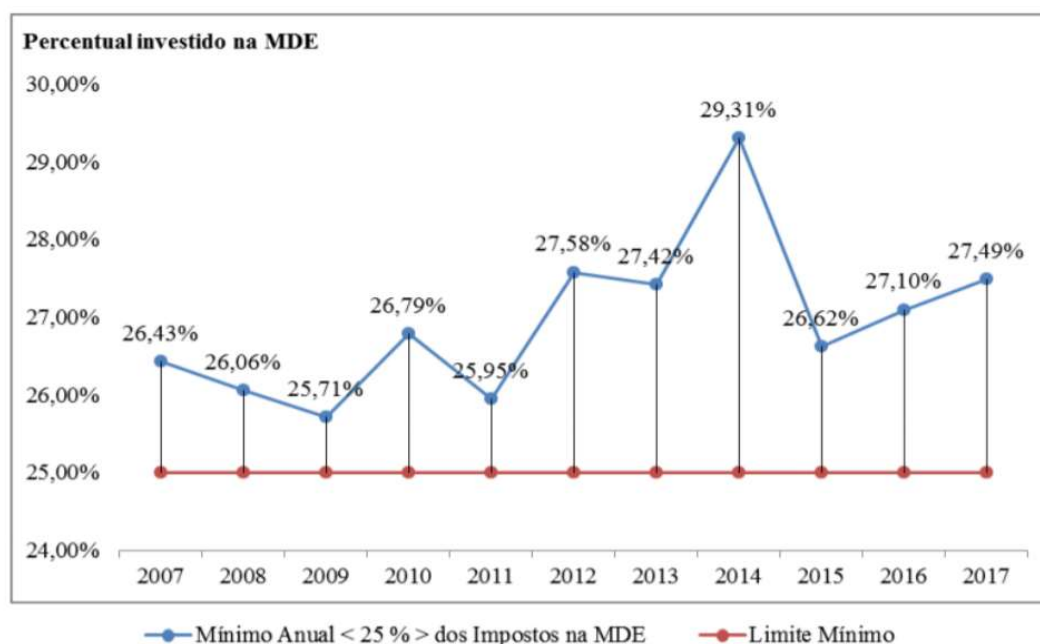


Figura 2. Percentual investido na manutenção e desenvolvimento do ensino em Pernambuco

Pode-se observar que o estado de Pernambuco cumpriu a exigência legal da LRF quanto ao valor mínimo de 25% de investimento, mantendo o percentual oscilando em torno de 26% e 27% ao longo do período analisado. Cabe destacar o ano de 2014, que apresentou investimento de 29,31%, destoando positivamente da série histórica analisada e coincidindo com o aumento nas despesas com educação observado em 2014, conforme analisado na Figura 2.

Na Tabela 2, são apresentados todos os índices do IDEB de 2007 a 2017, destrinchados entre rede pública (composta pelas redes municipal e estadual) e privada:

Tabela 2: Resultados do IDEB - 2007 a 2017

Resultados do IDEB - 2007 a 2017						
Anos Iniciais do Ensino Fundamental	2007	2009	2011	2013	2015	2017
Todas as redes de ensino (total)	3,6	4,1	4,3	4,7	5	5,2
Rede pública	3,3	3,7	3,9	4,1	4,6	4,8
Rede estadual	3,5	3,9	4,2	4,3	4,7	4,9
Rede privada	5,5	5,8	5,7	6,2	6,2	6,4
Anos Finais do Ensino Fundamental	2007	2009	2011	2013	2015	2017
Todas as redes de ensino (total)	2,9	3,4	3,5	3,8	4,1	4,4
Rede pública	2,6	3	3,2	3,4	3,8	4,1
Rede estadual	2,5	3	3,3	3,6	4,1	4,5
Rede privada	5,4	5,8	5,4	5,7	5,6	5,7
Ensino Médio	2007	2009	2011	2013	2015	2017
Todas as redes de ensino (total)	3	3,3	3,4	3,8	4	4,1
Rede estadual	2,7	3	3,1	3,6	3,9	4
Rede privada	5,3	5,5	5,5	5,2	4,9	5,6

Fonte: Dados da pesquisa

A partir da análise das notas do IDEB, fica evidente que a rede pública de forma geral, a rede estadual e a rede privada apresentaram crescimento constante ano após ano, indicando que os alunos avaliados obtiveram melhor desempenho nas provas de avaliação e/ou menor taxa de reprovação. Contudo, ainda há grande diferença entre os resultados da rede pública quando comparados à rede privada, que são superiores em todos os anos avaliados.

Tendo os valores referentes às despesas na educação e aos índices do IDEB sido analisados individualmente, cabe a partir de agora a análise de relação entre estas duas variáveis. Para tanto, a Tabela 3 condensa os dados necessários:

Tabela 3: Comparativo entre despesas e notas do IDEB

Comparativo entre despesas e notas do IDEB					
Ano	Despesas no Ensino Fundamental (em R\$)	Despesas no Ensino Médio (em R\$)	IDEB - Anos iniciais do ensino fund.	IDEB - Anos finais do ensino fund.	IDEB - Ensino médio
2007	801.839.000	65.436.000	3,6	2,9	3
2008	815.579.000	356.717.000	-	-	-
2009	969.874.000	352.931.000	4,1	3,4	3,3
2010	1.375.577.000	356.777.000	-	-	-
2011	1.549.967.000	501.228.000	4,3	3,5	3,4
2012	1.206.903.000	654.358.000	-	-	-
2013	822.341.000	544.954.000	4,7	3,8	3,8
2014	884.084.000	580.916.000	-	-	-
2015	843.273.100,00	627.320.300,00	5	4,1	4
2016	567.177.700,00	852.075.600,00	-	-	-
2017	528.850.600,00	1.145.217.500,00	5,2	4,4	4,1

Fonte: Dados da pesquisa

Vale ressaltar que as despesas são liquidadas anualmente, enquanto o Exame do IDEB é realizado a cada dois anos, portanto, os anos pares não apresentam notas para o referido exame. Para fins de clareza da análise, destaca-se que os Anos Iniciais do Ensino Fundamental referem-se do 1º ao 5º ano; os Anos Finais vão do 6º ao 9º ano e o Ensino Médio, do 1º ao 3º ano.

A partir de uma análise inicial, constata-se, por exemplo, que o aumento das despesas entre 2007 e 2008 no Ensino Médio não refletiu nos resultados do IDEB na mesma proporção. Além disso, observa-se que, independentemente do investimento, ao longo dos anos as notas aumentaram dentro de cada categoria. Para melhor análise dos dados, foram geradas duas figuras que sobrepõem a evolução dos investimentos e os índices do IDEB, tanto no caso do Ensino Fundamental como para o Ensino Médio. Particularmente em relação a estas duas figuras, deve-se desconsiderar o eixo Y, uma vez que se trata de unidades de medida diferentes, interessando apenas a linha temporal e o auxílio visual que a figura proporciona.

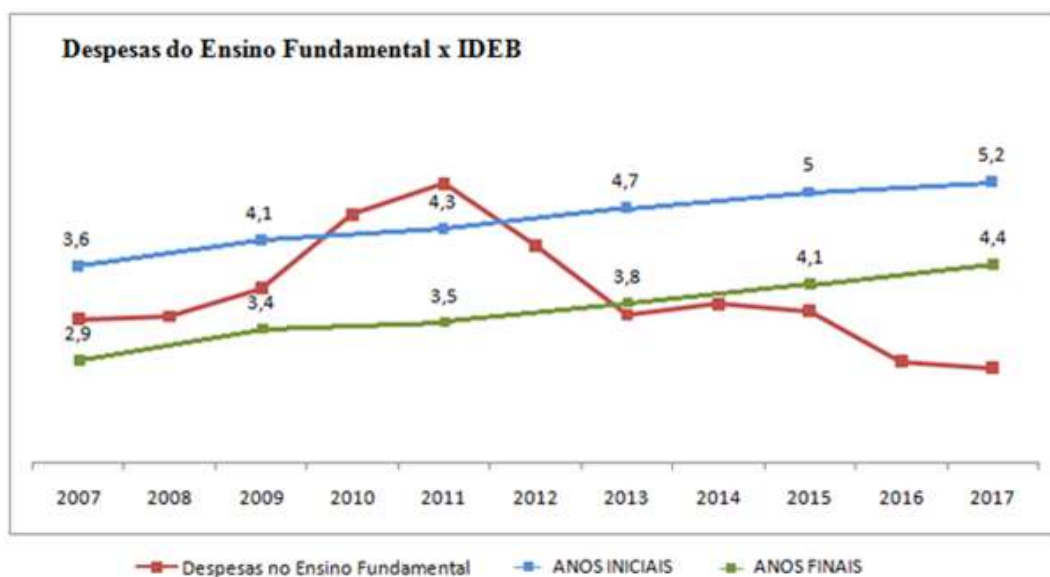


Figura 3. Evolução das despesas no Ensino Fundamental comparativamente às notas do IDEB para o mesmo nível de ensino, separado em anos iniciais e anos finais

Analisando-se a Figura 3, nota-se que os Anos Iniciais e os Anos Finais apresentam crescimento ascendente ao longo dos anos, contudo, os Anos Finais possuem notas inferiores de modo geral. Quanto ao investimento, observa-se que os níveis de gastos direcionados à educação não refletiram diretamente no desempenho das escolas no IDEB, haja vista que a partir de 2011 houve redução nos investimentos, sendo a maior diminuição entre 2011 e 2013 (47%) e mesmo assim os índices do IDEB continuaram a crescer. Na sequência é apresentada a Figura 4, que aborda o Ensino Médio:

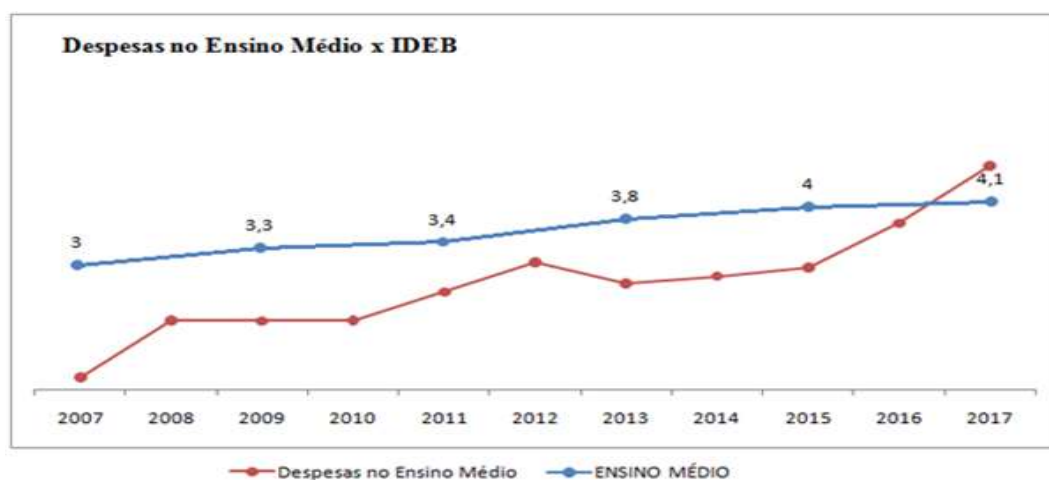


Figura 4. Evolução das despesas no Ensino Médio comparativamente às notas do IDEB para o mesmo nível de ensino

O comparativo dos índices do IDEB com os investimentos no Ensino Médio não permite afirmar assertivamente que o aumento observado nas despesas foi o responsável pela evolução constante positiva das notas do IDEB, primeiro pelo fato de que as oscilações no nível de investimento não refletem com a mesma tendência nas notas. Segundo, tanto o Ensino Fundamental quanto o Ensino Médio, sejam nas redes pública ou privada, apresentam tendência natural de crescimento ano após ano. Portanto, não há relação aparente entre a variável IDEB e os investimentos no Ensino Médio.

5. Considerações Finais

A análise do Relatório Resumido de Execução Orçamentária permitiu constatar que o limite mínimo de investimentos na manutenção e desenvolvimento do ensino vem sendo cumprido ano após ano, refletindo a responsabilidade fiscal e o compromisso com as boas práticas de gestão do Governo do estado de Pernambuco. Este percentual é o resultado do aumento dos investimentos promovidos pelo governo estadual na educação. Apesar de pequenas oscilações, a série histórica analisada apresentou aumento não apenas nos valores totais, mas também nos investimentos do Ensino Médio e Superior. A exceção verificou-se no Ensino Fundamental, que a partir de 2011 teve seus gastos reduzidos gradativamente, até ser ultrapassado pelo percentual do Ensino Médio em 2016, sendo um indicativo da mudança de prioridade do governo estadual na alocação dos gastos com a educação.

Quanto às notas aferidas no IDEB, os resultados são bastante positivos. Os índices apresentaram uma tendência crescente anual, que contribuiu para o atingimento da meta nacional de nota 6 até 2022, estabelecida pelo Plano de Desenvolvimento da Educação. Contudo, é preciso considerar que essa média sofre forte influência das notas obtidas pelos alunos da rede privada. Individualmente, a rede pública apresenta resultados aquém do desejável.

Com o objetivo de verificar se existiu uma relação diretamente proporcional entre os aumentos de investimento e a melhora nos resultados do índice IDEB, foi realizado o cruzamento e análise comparativa desses dados. A princípio, partiu-se da hipótese de que haveria de fato uma relação de causa-efeito entre as variáveis. Porém, após a confrontação dos dados, a investigação não permitiu ratificar a existência de uma clara relação ou impacto

direto dos investimentos nas notas obtidas no IDEB. Infere-se, portanto, que se trata de variáveis independentes, não possuindo relação direta ou proporcional.

Para o corte temporal analisado, mesmo a hipótese de que maiores investimentos na remuneração docente e na reestruturação da infraestrutura das escolas poderia contribuir para a melhora nos resultados do IDEB não se sustenta. Tanto é que, mesmo os números mostrando uma queda nos investimentos na educação do Ensino, as notas do IDEB nesta categoria continuaram aumentando.

Outrossim, esta não correlação pode ser resultante do fato do índice IDEB ser calculado a partir da taxa de aprovação e das notas obtidas nos testes de proficiência, variáveis que não são afetadas pelo montante de investimento que o estado aporta na educação. No entanto, de forma alguma se pretende insinuar que é desnecessário o investimento na educação. Pelo contrário, juntamente com as esferas da segurança e da saúde pública, a educação é basilar para o desenvolvimento e o bem-estar da sociedade, sendo necessária a continuidade dos investimentos para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Referências

- CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. *Educação & Realidade*, [s.l.], v. 43, n. 4, p.1217-1252, out. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2175-623684862>.
- BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.
- BRASIL. Lei nº 101, de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília.
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação. Brasília.
- BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília.
- FORTES, João. Contabilidade Pública: orçamento público, Lei de Responsabilidade Fiscal. 9. ed. Brasília: Franco e Fortes, 2006.
- GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Balanço da educação 2015-2018. Recife: Secretaria de Educação, 2018. Disponível em: <http://www.educacao.pe.gov.br/portal/upload/galeria/16905/BALAN%C3%87O%20DA%20EDUCA%C3%87O%202015-%202018.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2019.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Resumo Técnico: resultados do índice de desenvolvimento da educação básica. Brasília: Ministério da Educação, 2017. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2017/ResumoTecnico_Ideb_2005-2017.pdf. Acesso em: 02 ago. 2019.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo Escolar 2018. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>. Acesso em: 09 ago. 2019.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Indicadores educacionais. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>. Acesso em: 09 ago. 2019.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. IDEB. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/ideb>. Acesso em: 09 ago. 2019.
- INSTITUTO UNIBANCO. Em dez anos, Pernambuco deu um salto no ensino médio. Disponível em: <https://www.institutounibanco.org.br/aprendizagem-em-foco/47/>. Acesso em: 12 ago. 2019.
- MATIAS-PEREIRA, José. Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. Gestão Pública. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010
PRODANOV, Cleber Cristiano. Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

Data de Submissão: 20/08/2020

Data de Aceite: 09/10/2020