

8º ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA
ÁREA TEMÁTICA – DESIGUALDADE, POBREZA E POLÍTICAS PÚBLICAS

**GASTOS SOCIAIS, EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: EVIDÊNCIAS PARA
MUNICÍPIOS SELECIONADOS DO COREDE METROPOLITANO DELTA DO
JACUÍ (2000-2014)**

Karen Forneck Cardoso; Angélica Massuquetti*

Resumo: O objetivo do artigo é analisar a evolução dos gastos sociais em educação e o desenvolvimento desta dimensão, no período 2000-2014, nos municípios de Alvorada, Glorinha, Santo Antônio da Patrulha e Viamão, que integram o COREDE Metropolitano Delta do Jacuí. A metodologia empregada foi a avaliação dos gastos sociais em educação, da arrecadação total e dos índices e indicadores de educação, como o IDHM Educação, o número de matrículas, a taxa de frequência na pré-escola e ensino fundamental e a porcentagem de alunos na escola por faixa etária. Os resultados revelaram que houve aumento real nos gastos com educação e evolução no IDHM Educação e no número de matrículas ofertadas pelos municípios, com destaque para Glorinha e Viamão (educação infantil) e Santo Antônio da Patrulha (todas as faixas de idade no nível de ensino e percentual de frequência).

Palavras-chave: Educação; Desenvolvimento; COREDE Metropolitano Delta do Jacuí.

Abstract: The aim of the paper is to analyze the evolution of social spending on education and the development of this dimension in the period 2000-2014, in the municipalities of Alvorada, Glorinha, Santo Antônio da Patrulha and Viamão, which form the COREDE Metropolitano Delta do Jacuí (Rio Grande do Sul). The methodology used was the assessment of social spending on education, total tax revenues and indexes and education indicators, such as IDHM Education, enrollment, attendance rate in kindergarten and elementary school and the percentage of students in school by age. The results revealed that there was a real increase in spending on education and development in IDHM Education and in enrollment offered by municipalities, especially for Glorinha and Viamão (early childhood education) and Santo Antônio da Patrulha (all bands as the age level of education and frequency percentage).

Keywords: Education; Development; COREDE Metropolitano Delta do Jacuí.

1 INTRODUÇÃO

A partir dos anos 1950, começaram a surgir estudos que abordavam que o capital humano também influenciava a produtividade, além dos fatores trabalho e capital. (VIANA; LIMA, 2010). Os principais autores ligados à Teoria do Capital Humano foram Jacob Mincer, Theodore W. Schultz e Gary Becker. Esses pesquisadores asseguravam que a educação e o treinamento aumentam a capacidade dos indivíduos, o que contribuía na sua produtividade e influenciava vários aspectos da vida humana – externalidades sociais. A Teoria do Capital

* Economista pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Endereço eletrônico: karenforneck@gmail.com/ Professora no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (PPGE UNISINOS). Endereço eletrônico: angelicam@unisin.br

Humano buscava mostrar, portanto, a relação existente entre investimentos em educação e crescimento econômico.

Ao considerar que o investimento em educação gera externalidades sociais positivas, refletidas em aumento da produtividade e da renda, melhor percepção sobre temas relacionados à saúde, desenvolvimento cultural, entre outros, o presente estudo tem o objetivo de analisar a evolução dos gastos sociais em educação e o desenvolvimento desta dimensão, no período 2000-2014, em municípios selecionados do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) Metropolitano Delta do Jacuí, no Rio Grande do Sul: Alvorada, Glorinha, Santo Antônio da Patrulha e Viamão. Este COREDE foi eleito como objeto de análise por ter a maior participação no Produto Interno Bruto (PIB) do estado e os municípios selecionados por apresentarem os menores índices de desenvolvimento em educação neste Conselho.

O gasto público social é o instrumento que o governo utiliza para promover de forma igualitária o acesso às oportunidades e bens por toda sociedade. O objetivo dessa política é melhorar a distribuição de renda, que refletirá na qualidade de vida da população. Ao desempenhar essa função, o governo atua em várias dimensões, sendo considerados como gastos sociais os dispêndios nas áreas de previdência e assistência social, saúde, educação, moradia, habitação, saneamento básico, amparo ao empregado e, no contexto do Brasil, organização agrária (SPE, 2003). Neste estudo, são analisados os gastos sociais específicos para a dimensão educação. Além disso, destaca-se a importância da atuação do governo na área de educação, já que suas políticas têm abrangência nacional, o que contribui para que o acesso ao ensino seja universal (PNUD, 2016).

Como metodologia empregada no estudo, avaliou-se o panorama das despesas nessa área por meio da evolução dos gastos sociais em educação e da arrecadação total de cada município selecionado. Além disso, foram analisados os índices e indicadores de educação, como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) Educação, o IDHM, o número de matrículas, a taxa de frequência na pré-escola e ensino fundamental e a porcentagem de alunos na escola por faixa etária, que refletem o desempenho dos municípios, em dado período.

Esse estudo está dividido em cinco seções, considerando a Introdução e as Considerações Finais. Na segunda seção, apresenta-se a abordagem teórica do capital humano e a relevância dos gastos sociais em educação. Na terceira seção são descritos os procedimentos metodológicos do estudo. Por fim, são analisados os resultados da pesquisa.

2 CAPITAL HUMANO, GASTOS SOCIAIS E EDUCAÇÃO

O estudo sobre Economia da Educação surgiu a partir da Teoria do Capital Humano, desenvolvida por Theodore W. Schultz. Em 1961, o autor lançou sua obra *Investment in Human Capital*. Então professor da Universidade de Chicago, propôs uma teoria que buscava explicar os ganhos de produtividade gerados pelo fator humano na produção. Até então, os ganhos de produtividade eram medidos pelos fatores trabalho e capital (máquinas e equipamentos). O autor acreditava, contudo, que o trabalho humano acrescido de educação e treinamento era um fator adicional para explicar os ganhos de produtividade e o aumento da renda do trabalhador (SCHULTZ, 1961). Para Schultz (1963), a importância da educação e sua influência no capital humano se deve ao fato de a educação ser um investimento realizado para o fim de aquisição das capacitações, que oferece satisfação futura e incrementa os rendimentos futuros de quem a adquire. Portanto, a educação é um investimento e suas consequências uma forma de capital, o capital humano.

Segundo Motta (2009), a qualidade do capital humano não apenas melhora o desempenho individual do trabalhador – tornando-o mais produtivo – como é um fator decisivo para gerar riqueza, crescimento econômico do país e equalização social. Schultz (1973) já citava que os investimentos em educação geram melhorias nas condições econômicas da população e externalidades sociais positivas, pois maior nível cultural influencia positivamente em outros aspectos da vida social, como, por exemplo, cuidados com a saúde, melhor convívio social, consciência civil, desenvolvimento pessoal e intelectual. Enfim, os indivíduos conhecem seus direitos e deveres, sabem questionar decisões de cunho político e difundem a democracia.

Os investimentos em educação são considerados de longo prazo devido à mudança gradativa que ocorre na população. Essa mudança é refletida na tomada de decisão mais racional, na postura frente a problemas sociais e no planejamento do futuro. Uma dessas mudanças é na unidade familiar, onde os pais fornecem estrutura emocional e financeira para que os filhos estudem. A entrada no mercado de trabalho é adiada, pois há preferência por adquirir maior educação formal, projetando retorno financeiro mais elevado, bem como diversas opções de atividades que desejam desempenhar (SANTOS, 2008). Segundo Moretto (2002), os filhos inspiram-se nos pais como modelos e absorvem seus valores pessoais. Os valores adquiridos pelos filhos têm um efeito muito maior sobre o emprego, a educação e outras realizações como adultos do que o montante de dinheiro que os pais possuem. Esse conhecimento e valores que são passados de geração em geração perpetuam a importância que

a educação tem para construção de uma sociedade mais desenvolvida social e economicamente.

Precursor a Theodore W. Schultz, Jacob Mincer publicou seu estudo em 1958, intitulado *Investment in Human Capital and Personal Income Distribution*. Para o autor, a decisão de investir em capital humano dá-se de forma individual, ou seja, cada um decide entre gastar tempo obtendo novos conhecimentos a fim de aplicá-los em âmbito profissional ou permanecer trabalhando sem treinamentos que agreguem valor. Jacob Mincer concluiu que a diferença de rendimentos pessoais está associada ao volume de investimento efetuado em capital humano, o qual impactaria na produtividade e no crescimento da economia (VIANA; LIMA, 2010). A percepção de que maior instrução traz benesses à vida profissional é citada desde que se começou a desenvolver a Teoria do Capital Humano e é tema recorrente no dia-a-dia das grandes corporações. Estas oferecem cursos de aprimoramento em diversas áreas para seus colaboradores, pois entendem que o conhecimento advindo será revertido para a própria empresa. Apesar de a empresa utilizar o treinamento como um meio para auferir lucros maiores, o resultado é que o nível educacional dos trabalhadores aumenta, propiciando benefícios individuais que levarão consigo em toda sua trajetória. Segundo Schultz (1973), a definição de educação é revelar ou extrair de uma pessoa algo potencial e latente, aperfeiçoando-a moral e mentalmente, de maneira a torná-la suscetível de escolhas individuais e sociais. Educação significa exercitar, disciplinar e formar habilidades.

A educação é adquirida através de estudo ou práticas de treinamento e é um conhecimento específico de quem a absorve. Sempre que se investe em capital espera-se que haja maior produção, maiores lucros e mais qualidade. Investir em capital humano é exatamente isso, qualificar-se para oferecer informações e trabalho com mais competência técnica. Segundo Motta (2009), o estudo desperta curiosidade sobre assuntos diversos, elemento necessário para pesquisas e modernização dos fatores de produção. O autor argumentou, ainda, que também é um instrumento de equalização entre países e regiões, bem como entre classes.

O capital humano é discutido também como fator fundamental para a diminuição das desigualdades sociais. Segundo Viana e Lima (2010), o mesmo é um importante dispositivo para amenizar as disparidades regionais, homogeneizando o crescimento e o desenvolvimento socioeconômico entre regiões. Para Almeida e Pereira (2015), a inserção do capital humano no espaço geográfico têm sido um dos principais métodos, politicamente utilizados, para a redução da pobreza e diferenciais de renda. Uma sociedade com nível intelectual maior traz benefícios à região em que está inserida. A saúde, uma das dimensões avaliadas pelo Índice

de Desenvolvimento Humano (IDH), é diretamente afetada pelo fator educação. Pessoas alfabetizadas buscam mais informações, aprendem formas de prevenção às doenças, alimentação saudável, práticas de exercícios e cuidados de higiene, por exemplo. Essas atividades, em conjunto com o conhecimento já adquirido, geram impacto no índice de expectativa de vida, mortalidade infantil, entre outros.

Os países em desenvolvimento têm uma taxa de investimento em educação menor do que os países desenvolvidos, ou seja, os países mais desenvolvidos formam mais capital humano, que gera maior produtividade para a nação. O montante que resulta dessa ação pode ser reinvestido para aumentar novamente a quantidade de indivíduos com formação escolar e melhorar sua qualificação. Segundo Schultz (1961), o pouco capital humano existente em países pobres é uma limitação que impede o melhor uso do investimento em capital físico, tornando-se um fator limitador do crescimento.

Pelo fato do capital humano acrescentar produtividade, conhecimento e trazer melhorias em âmbito profissional, pessoal e econômico, gastos nessa área podem ser considerados investimentos. Os gastos com educação, treinamento no trabalho e migrações devido a oportunidades de trabalho, devem ser avaliados como investimentos. A atuação do governo para promover o acesso à educação de forma igualitária é fundamental, pois indivíduos mais produtivos geram riqueza e crescimento sustentado à economia e ao desenvolvimento humano, as externalidades ultrapassam o individual e se expandem para a sociedade em geral, melhorando a qualidade de vida. Os gastos sociais em educação geram benefícios diretos e indiretos ao desenvolvimento da nação, e segundo Menezes (2001, p.67) com o oferecimento de serviços educacionais de qualidade, se poderia reverter o círculo vicioso que atrela renda e melhores oportunidades de emprego. Capacitaria os setores menos favorecidos a disputarem melhores colocações e, conseqüentemente, ascenderem econômica e socialmente.

Há alguns anos tem-se travado um debate entre estudiosos, políticos, educadores, entre outros especialistas, sobre como é distribuído o orçamento em educação e quem o faz. Um dos tópicos principais e que se tornou parte da Constituição em 1988 foi a descentralização dos gastos sociais. Após esse período, houve alterações em políticas do governo federal, com a transferência da execução e poder de decisão da esfera federal para os demais níveis de governo; além da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que contribuiu no aprofundamento dos debates e colaborou para o projeto ser colocado em prática (ALMEIDA, 2001).

A descentralização afetou diretamente a área de educação, pois transferiu responsabilidades da União para os estados e municípios. A partir da Constituição de 1988, os municípios ficaram responsáveis pela educação infantil e passaram a dividir recursos e decisões com o estado sobre o ensino fundamental e médio. A União ficou responsável diretamente pelo ensino superior e comprometeu-se a transferir recursos para as unidades subnacionais, como forma de ajuda nas despesas (CASTRO; DUARTE, 2008).

O avanço de políticas que visam distribuir responsabilidades, poderes e o orçamento para área de educação é um dos aspectos positivos do balanço pós-Constituição de 1988, além da execução das políticas educacionais terem sido municipalizadas (CASTRO; DUARTE, 2008). Contudo, os autores ressaltaram que a “Questão central na descentralização educacional é assegurar que prefeitos, secretários de Estado e demais burocratas locais estejam preparados para gerir com eficiência e eficácia o aumento das responsabilidades e a grande entrada de recursos em seus orçamentos” (CASTRO; DUARTE, 2008, p. 12). Sendo o município responsável pelo ensino fundamental e a pré-escola, a má gestão dos recursos provenientes de transferência federal poderia comprometer a qualidade no ensino de base e a quantidade de vagas ofertadas a população.

Em pesquisa realizada por Barros e Foguel (2001) sobre o grau de focalização dos serviços públicos educacionais, constatou-se que parte expressiva dos programas e serviços na área de educação está mal focalizada na população pobre. Segundo estimativa dos autores, em serviços como, por exemplo, creches, os beneficiados concentram-se na parte intermediária da distribuição de renda e os mais pobres, a quem o programa se destina, ficam prejudicados quanto à utilização. Logo, há espaço para melhora quantitativa e qualitativa desses serviços – creches, pré-escola, fundamental, médio e superior – sem que haja aumento dos gastos sociais, resultando em uma condição de vida melhor para essa parcela da sociedade através da educação.

Na Constituição de 1988, optou-se por atribuir um percentual de investimento das receitas tributárias para as esferas municipais, estaduais e Distrito Federal e União. O artigo 212 da Constituição Federal estatui 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” (BRASIL, 1988, art.212). No art. 202, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, prevê-se que o “Estado aplicará, no exercício financeiro, no mínimo, trinta e cinco por cento da receita resultante de impostos,

compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público” (RIO GRANDE DO SUL, 1989, art. 202).

Determinadas as porcentagens de investimento cabíveis a cada esfera, é relevante analisar se esses valores são suficientes ou não para gerar avanços e se não há má focalização em algum segmento determinado da educação, conforme discutido anteriormente, com referência ao estudo de Barros e Foguel (2001).

A análise dos gastos sociais nos diferentes níveis de governo permite compreender como se dá a dinâmica dos custos com educação e se existe resultado efetivo. Pesquisas na área contribuem para o debate sobre como melhorar os índices educacionais do Brasil e podem dar diretrizes aos programas de governo, colaborando para sua eficiência. Ter o conhecimento do custo por aluno na rede de ensino fundamental, por exemplo, permite que a prefeitura conheça os fatores que afetam o custo-aluno e com essa informação gerir seu próprio orçamento (CARPINTÉRO; BACIC, 2001). Para os autores, “a obtenção de custos menores (sem perda de qualidade educacional) possibilita uma expansão maior da rede e abre alternativas para a universalização do ensino fundamental” (CARPINTÉRIO; BACIC, 2001, p. 3).

3 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

3.1 CRITÉRIO DE SELEÇÃO DOS MUNICÍPIOS

O COREDE Metropolitano Delta do Jacuí foi eleito como objeto de análise por ter a maior participação no PIB do estado, sendo R\$ mil 90.177.450 (2013) ou 27,24% do total do estado. O Conselho é composto por dez municípios, que são: Alvorada, Cachoeirinha, Eldorado do Sul, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Porto Alegre (capital do estado), Santo Antônio da Patrulha, Triunfo e Viamão. Juntos, somam 2.558.885 de habitantes (2014), representando 22,8% do contingente populacional do estado. A área total do COREDE corresponde a 5.651,4 km² (2013), tendo densidade demográfica de 434,9 hab./km² (2013) (FEE, 2016).

Ao analisar a distribuição regional do Valor Adicionado Bruto (VAB) no estado, o COREDE apresenta a maior participação, influenciado principalmente pela capital Porto Alegre, que contribui com 16,7% (2012) do VAB estadual. Observando ainda a distribuição do VAB estadual, nota-se uma forte concentração espacial na RMPA no eixo Porto Alegre - Caxias do Sul, no qual estão inseridos além do COREDE Metropolitano Delta do Jacuí, o Vale do Rio dos Sinos e a Serra. Esse agrupamento resulta em uma participação de 51,32% (2012) no VAB gaúcho. O setor industrial do COREDE em análise participa com 26,39% (2012) no VAB do estado e, juntamente com Vale do Rio dos Sinos e Serra, somam 56,9%

(2012) da produção industrial do Rio Grande do Sul, confirmando a alta concentração que existe entre as regiões. O setor de serviços segue os parâmetros do industrial, sendo que a contribuição do Metropolitano Delta do Jacuí é de 29,96%, onde Porto Alegre coopera com 36% do total do estado (2012) (FEE, 2016).

O COREDE Metropolitano Delta do Jacuí apresenta indicadores de desenvolvimento socioeconômico, em parte, superiores ao do estado, sendo que a taxa de analfabetismo registrada é de 2,96%, em 2010, e o coeficiente de mortalidade infantil por mil nascidos vivos foi de 9,76%, em 2012, para o COREDE. Para o Rio Grande do Sul, os índices foram, respectivamente, de 4,53% e 11,20%, ambos de 2010. Já a expectativa de vida ao nascer para o Metropolitano Delta do Jacuí é de 72,07 (2000), abaixo da média do estado, que é de 75,38. (FEE, 2016). A Tabela 1 tem como finalidade proporcionar uma visão introdutória dos municípios que integram o COREDE Metropolitano Delta do Jacuí, apresentando as suas principais características socioeconômicas.

Tabela 1 - Resumo estatístico dos municípios integrantes do COREDE Metropolitano Delta do Jacuí – 2010/2012/2013/2014

Município	População Total (2014), em habitantes	Área (2013), em km ²	Densidade Demográfica (2013), em hab./km ²	Taxa de Analf. (2010), em %	Expectativa de Vida ao Nascer (2010), em anos	Coeficiente de Mortalidade Infantil (2012), por mil nascidos vivos	PIB (2013) R\$ mil	PIB <i>per capita</i> (2013), R\$/pessoa/ano
Alvorada	211.097	71,3	2.807,1	3,93	77,41	13,47	1.992.342	9.731
Cachoeirinha	127.943	44	2.757,7	2,94	76,42	7,26	5.648.490	45.380
Eldorado do Sul	37.166	509,7	70,5	4,18	75,66	7,27	959.833	26.004
Glorinha	7.396	323,6	22,2	8,08	76,54	0,00	358.176	48.639
Gravatá	272.948	463,5	565,3	3,20	76,74	6,45	10.197.232	37.905
Guaíba	100.586	376,9	254,9	3,83	74,99	15,25	4.174.309	42.298
Porto Alegre	1.480.967	496,7	2.868,3	2,28	76,42	9,24	57.379.337	39.092
Santo Antônio da Patrulha	42.220	1.049,8	38,4	9,05	76,97	17,39	886.392	21.318
Triunfo	26.373	818,8	32,5	6,51	77,35	7,81	5.900.492	215.394
Viamão	252.189	1.497,0	162,6	4,19	76,95	11,44	2.680.846	10.722
COREDE	2.558.885	5.651,4	434,9	2,96	72,07	9,76	90.177.450	35.671
Estado	11.207.274	281.748,5	38,1	4,53	75,38	11,20	331.095.183	29.542

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de FEE (2016).

Os critérios para escolha dos quatro municípios selecionados neste estudo foram: os municípios com menor valor no IDHM Educação, em 2010, dentre os dez integrantes do COREDE Metropolitano Delta do Jacuí. Além disso, como forma de caracterização de cada um, foi observada a densidade demográfica, a taxa de analfabetismo, o coeficiente de mortalidade infantil, o PIBpm e o PIB *per capita*.

Os municípios de Alvorada, Glorinha, Santo Antônio da Patrulha e Viamão estão na faixa de desenvolvimento baixo e apresentaram, respectivamente, os seguintes valores para o IDHM Educação: 0,564, 0,593, 0,594 e 0,591. Os quatro apresentam IDHM Educação menor que o Brasil e o estado, para o ano de 2010. O estado obteve índice 0,642, registrando médio

desenvolvimento. Ao selecionar os municípios dessa forma (menor desenvolvimento), é possível visualizar a evolução do desenvolvimento que cada um apresentou no período.

A seguir, descrevem-se os quatro municípios selecionados, caracterizando-os em questão de área, população e demais indicadores socioeconômicos:

Quadro 1 - Caracterização dos municípios selecionados

Município	Características Socioeconômicas
Alvorada	O município possui a segunda menor área (71,3 km ² , em 2013) dentre os integrantes do COREDE e a segunda maior densidade demográfica (2.807,1 hab./km ² , em 2013), atrás somente de Porto Alegre (2.868,3 hab./km ²). O PIB <i>per capita</i> é de R\$8.599,00 (2012) e no IDHM Educação foi registrado valor de 0,564 (2010), representando baixo desenvolvimento. Tanto no PIB <i>per capita</i> quanto no IDHM, é o município com menor desempenho dentre os demais componentes do Metropolitano Delta do Jacuí. (FEE, 2016).
Glorinha	Nos indicadores de taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais e coeficiente de mortalidade infantil, o estado apresenta 4,53% para o primeiro (2010) e 11,2% para o segundo (2012), enquanto o COREDE exibe 2,96% para o primeiro (2010) e 9,76% para o segundo (2012) e, por fim, Glorinha, o terceiro maior PIB <i>per capita</i> do COREDE, registra 8,08% para analfabetismo (2010) e 0,0% para mortalidade infantil (2012). No IDHM Educação de 2010, o município historicamente apresenta desempenho na faixa de muito baixo desenvolvimento, sendo seus índices de 0,178 (1991), 0,37 (2000) e 0,593 (2010), passando para a faixa de baixo desenvolvimento. (FEE, 2016).
Santo Antônio da Patrulha	O município possui taxa de analfabetismo de 9,05% (2010) e coeficiente de mortalidade infantil de 17,39% (2012), ficando em último lugar no <i>ranking</i> em comparação aos demais municípios, ao COREDE (2,96% para o primeiro e 9,76% para o segundo) e ao estado (4,53% para o primeiro e 11,20% para o segundo). Quanto ao IDHM Educação de 2010, registra baixo desenvolvimento, com 0,594. (FEE, 2016).
Viamão	É o município com maior extensão territorial, com área de 1.497,0 km ² (2013). A taxa de analfabetismo é de 4,19%, maior em comparação ao COREDE (2,96%) (2012). O mesmo se repete com o coeficiente de mortalidade infantil, que é de 11,44% (2012) para o município e 9,76% (2012) para o COREDE. O IDHM Educação de 2010 é de 0,591, abaixo do registrado pelo estado (0,642) e Brasil (0,637), dados de 2010. Os dados mostram que no próprio COREDE há discrepâncias socioeconômicas entre os municípios. (FEE, 2016).

Fonte:Elaborado pelos autores.

Os dados mostram que no próprio COREDE há discrepâncias socioeconômicas entre os municípios. Tanto em razão da área geográfica e da densidade demográfica quanto dos indicadores de desenvolvimento humano. Por exemplo, dentre os quatro municípios selecionados, há uma diferença de 5,12 pontos percentuais dentre a maior e a menor taxa de analfabetismo registrada, para o ano de 2010, e 17,39 pontos percentuais para o coeficiente de mortalidade infantil (2012). Um estudo sobre os municípios contribui para conhecer a evolução dos indicadores e, dessa forma, tentar evidenciar as áreas mais carentes de investimentos.

3.2 ÍNDICE E INDICADORES E FONTES DOS DADOS

O estudo referente ao desenvolvimento na área de educação se deu, inicialmente, a partir da análise comparativa dos gastos totais em educação e da arrecadação total de cada município. Foi indispensável também decompor os gastos totais na área de educação em gastos com educação infantil e ensino fundamental. A primeira etapa na educação básica, que tem como finalidade o desenvolvimento do educando até os seis anos de idade e é composto por creches e pré-escolas (LDB, 1996). O ensino fundamental tem nove anos de duração e é indicado para crianças a partir de seis anos, conforme Lei 11.274/06 art.32, do ano de 2006.Com este procedimento metodológico foi possível verificar se os municípios cumprem a

determinação do mínimo de investimento em educação, atribuído pela Constituição de 1988, conforme mencionado na segunda seção. Para os gastos e arrecadações municipais, os dados analisados foram obtidos no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). O período de análise foi entre 2002-2014. Esse período é o total disponível para consulta no TCE-RS. A série de dados foi deflacionada, utilizando o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), disponibilizada pelo IBGE.

Para coleta do número de matrículas totais do município – que compreende escolas privadas e públicas – foi utilizada a base de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), entre os anos de 2002 e 2014. Mais uma vez o foco foi a educação infantil e o ensino fundamental. Com essas informações, busca-se complementar a análise, pois é possível analisar comparativamente os dados referentes ao IDHM Educação e também aos gastos sociais municipais com o número de matrículas, ao longo do período.

Para a análise do desenvolvimento em municípios selecionados do COREDE Metropolitano Delta do Jacuí, foram selecionados o IDHM e o IDHM Educação. O índice do IDHM é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano –longevidade, educação e renda – e varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais perto de 1 maior o desenvolvimento humano. Há cinco níveis caracterizados como Faixas de Desenvolvimento Humano Municipal, sendo: de 0 a 0,499 muito baixo, 0,500 a 0,599 baixo, 0,600 a 0,699 médio, 0,700 a 0,799 alto e 0,800 a 1 muito alto desenvolvimento. Para o cálculo do IDHM é feita a agregação de três dimensões do desenvolvimento humano, sendo elas: oportunidade de viver uma vida longa e saudável, de ter acesso ao conhecimento e ter um padrão de vida que garanta as necessidades básicas. A representação de cada uma, seguindo a ordem, é saúde, educação e renda (PNUD, 2016).

No ano de 2012, a metodologia de cálculo do IDHM foi alterada pelo PNUD Brasil, a Fundação João Pinheiro e o IPEA. O objetivo foi adaptar-se a metodologia do IDH Global, ou seja, utilizar as mesmas três dimensões: longevidade, educação e renda. Essa alteração permitiu que fossem utilizados indicadores mais apropriados para avaliação do desenvolvimento dos municípios brasileiros. A metodologia global foi adequada ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais (ATLAS BRASIL, 2016).

A dimensão vida longa e saudável é medida pela expectativa de vida ao nascer, calculada com dados dos Censos Demográficos do IBGE e mostra o número de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento. O padrão de vida é medido pela renda municipal *per capita* com dados do Censo Demográfico do IBGE e consiste na soma da renda de todos os

residentes, dividida pelo número de pessoas que moram no município (PNUD, 2016). Neste estudo, foi apresentado o IDHM para os quatro municípios selecionados (Alvorada, Glorinha, Santo Antônio da Patrulha e Viamão). Os anos analisados foram 2000 e 2010, com base nos dados divulgados para o IDHM pelo PNUD, Fundação João Pinheiro e IPEA.

Em relação especificamente à dimensão educação, foram escolhidos os dois subíndices disponibilizados pelo PNUD, utilizados para o cálculo do IDHM Educação, que são: escolaridade da população adulta e fluxo escolar da população jovem. O primeiro subíndice é medido pela média aritmética do percentual de crianças entre 5 e 6 anos frequentando a escola, do percentual de jovens entre 15 e 17 anos com ensino fundamental completo e do percentual de jovens entre 18 e 20 anos com ensino médio completo, tendo peso 2; o segundo subíndice é medido pelo percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade com ensino fundamental completo, tendo peso 1. O cálculo é feito considerando-se que as taxas de frequência e de conclusão variam entre 0% e 100% e que os valores mínimo e máximo escolhidos são também 0% e 100%, e para convertê-las em um índice variando entre 0 a 1, divide-se a taxa por 100. (ATLAS BRASIL, 2016). Os dados são do Censo Demográfico do IBGE e o objetivo dessa composição é acompanhar a população em idade escolar em quatro momentos importantes da sua formação (PNUD, 2015). Esses subíndices foram apresentados para os municípios eleitos, no período que compreende os anos de 2000 e 2010. A fonte de pesquisa foi o PNUD, Fundação João Pinheiro e IPEA.

A taxa de frequência bruta é a razão entre o número total de pessoas de qualquer idade frequentando o ensino básico (fundamental ou médio) e a população na faixa etária de 6 a 17 anos, multiplicado por 100. A taxa de frequência líquida é a razão entre o número de pessoas na faixa etária de 6 a 17 anos frequentando o ensino básico (fundamental ou médio) e a população total dessa mesma faixa etária multiplicado por 100. A taxa líquida mostra a população na faixa etária analisada que está no ensino básico. O mesmo método é aplicado para pré-escola, sendo que a faixa de idade utilizada é entre 0 e 5 anos (ATLAS BRASIL, 2016). Idealmente a taxa líquida deveria ser igual à taxa bruta, pois indica que as crianças da faixa de idade analisada que deveriam frequentar o ensino, estariam frequentando na idade correta. E a taxa líquida deveria se aproximar ao máximo de 100, pois todas as crianças e jovens que deveriam estar na escola, estariam.

A análise dos dados sobre educação de cada município é relevante, pois permite identificar o desenvolvimento dessa dimensão. Assim, no Quadro 2, é apresentada a síntese do índice, subíndice e dos demais indicadores empregados neste estudo.

Quadro 2 - Índice, indicadores e fontes dos dados

Índice/Subíndice/Indicador	Descrição	Período	Fonte
Gastos sociais municipais	Gastos com manutenção das esferas educacionais	2002-2014	TCE-RS
Arrecadação total	Receita arrecadada por cada município	2002-2014	TCE-RS
Gastos sociais municipais em educação	Gastos com manutenção de educação infantil e ensino fundamental	2002-2014	TCE-RS
Matriculas	Número de matrículas das escolas públicas e privadas de cada município	2002-2014	INEP
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	2000/2010	PNUD, Fundação João Pinheiro e IPEA
IDHM Educação	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Educação	2000/2010	PNUD, Fundação João Pinheiro e IPEA
Fluxo escolar da população jovem	Percentual de crianças entre 5 e 6 anos frequentando a escola, percentual de jovens entre 15 e 17 anos com ensino fundamental completo e percentual de jovens entre 18 e 20 anos com ensino médio completo.	2000/2010	PNUD, Fundação João Pinheiro e IPEA
Escolaridade da população adulta	Percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade com ensino fundamental completo.	2000/2010	PNUD, Fundação João Pinheiro e IPEA

Fonte: Elaborado pelos autores.

4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 GASTOS E ARRECADAÇÃO

Inicialmente, analisou-se a arrecadação total dos quatro municípios selecionados e seus respectivos gastos totais em educação, entre os anos de 2002 e de 2014. O objetivo foi observar a variação real da arrecadação e dos gastos ao longo do período, conforme se verifica na Tabela 2.

Tabela 2 - Arrecadação total (a) e gastos totais em educação (G) dos municípios selecionados, em milhões de reais – 2002-2014

Ano	Alvorada		Glorinha		Santo Antônio da Patrulha		Viamão	
	A	G	A	G	A	G	A	G
2002	53,2	10,7	4,3	1,3	16,9	4,4	68,1	22,4
2003	56,5	12,5	5,2	1,1	20,3	4,5	71,7	28,2
2004	62,3	14,2	5,3	1,6	21,3	4,5	79,9	34,0
2005	64,2	16,1	5,1	1,5	20,1	5,1	85,4	32,3
2006	64,9	21,1	6,1	1,6	20,7	5,7	88,6	36,0
2007	78,2	23,3	7,3	1,9	27,2	6,2	97,2	35,1
2008	99,8	28,5	9,5	2,7	30,9	7,7	113,4	37,3
2009	100,9	32,9	9,1	2,1	29,9	8,1	112,3	44,5
2010	104,1	36,3	10,9	2,5	33,3	8,4	126,4	42,8
2011	116,2	38,8	12,4	2,8	37,3	9,4	131,1	52,1
2012	124,6	43,1	11,5	2,9	39,3	10,1	141,7	53,4
2013	122,6	41,1	12,0	3,2	35,3	10,7	131,3	49,8
2014	134,4	44,0	12,8	3,3	45,0	11,2	156,0	53,3
Variação 2002/2014 (%)	152,0	311,0	197,0	153,0	166,0	154,0	129,0	137,0

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de TCE-RS (2016). Nota: valores deflacionados no período.

Referente à arrecadação, os quatro municípios tiveram aumento gradativo de sua receita. Glorinha registrou a maior variação, 197%, no período selecionado. Segundo TCE-RS (2016), mais de 77% da arrecadação de Glorinha e Viamão é composta de receitas tributárias e transferências correntes ou intergovernamentais. Nos municípios de Alvorada e Santo Antônio da Patrulha os percentuais de transferências correntes são de,65,25% e 56,76%, respectivamente. Ter uma arrecadação constituída por mais transferências intergovernamentais representa maior dependência do município com a União e o estado. Segundo pesquisa de Mendes e Rocha (2003), os percentuais de receita tributária dos

municípios brasileiros são menores do que em países da América Latina e em países desenvolvidos, onde a receita tributária contribui com pelo menos 30% da arrecadação total dos municípios.

Quanto aos gastos, foi observado aumento real em todos os municípios, sendo que Alvorada registrou variação de 311%, passando de R\$ 10,7 milhões para R\$ 44 milhões. Santo Antônio da Patrulha, segundo município com maior variação nos gastos, 154% no período, apresentou aumento contínuo dos gastos. Glorinha registrou variação de 153%, porém não apresentou acréscimo ano a ano, mas uma variação de suas despesas em educação ao longo do período. Por exemplo, no ano de 2007, seus gastos foram de R\$ 1,9 milhão, aumentando para R\$ 2,7 milhões, em 2008, e decaindo para R\$2,1 milhões, em 2009. Viamão chegou ao final do período com variação de 137%.

No ano de 2006, Alvorada distanciou-se dos demais municípios, registrando elevado aumento nos gastos referentes à educação. Analisando as rubricas dos gastos, percebe-se aumento significativo do valor destinado às obras em andamento, a partir de 2006. (TCE-RS, 2016). Esse gasto segue elevado até 2012 e volta a baixar em 2013. Observando os gastos em educação por rubrica de Glorinha, há volatilidade nos valores de obras em andamento, materiais de distribuição gratuita e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) dos servidores. Dentre esses, o valor que sofreu maior alta foi obras em andamento. Santo Antônio da Patrulha e Viamão tiveram níveis de gastos semelhantes, registrando aumento gradativo.

A fim de verificar se os municípios estão cumprindo com o percentual mínimo da sua arrecadação na área de educação, conforme discorre a Constituição Federal, a Tabela 3 mostra a evolução dos gastos totais em educação sobre a arrecadação total de cada município.

Tabela 3 - Participação dos gastos totais em educação em relação à arrecadação total dos municípios selecionados, em % – 2002-2014

Ano	Alvorada	Glorinha	Santo Antônio da Patrulha	Viamão
2002	20,05	29,62	25,97	32,95
2003	22,12	20,31	22,35	39,41
2004	22,82	31,42	21,37	42,56
2005	25,04	28,85	25,32	37,90
2006	32,46	27,11	27,85	40,59
2007	29,82	25,88	23,14	36,17
2008	28,59	29,32	25,01	32,94
2009	32,62	23,44	26,87	39,68
2010	34,91	23,15	25,47	33,88
2011	33,42	22,95	25,42	39,76
2012	34,62	25,49	25,70	37,70
2013	33,50	27,20	30,48	37,94
2014	32,74	26,37	25,03	34,17

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de TCE-RS (2016). Nota: valores deflacionados no período.

Viamão foi o único município que registrou média de 37,35% nos percentuais de investimento, de 2002 até 2014, isto é, acima dos 25% determinados na Constituição Federal

de 1988, e sua arrecadação aumentou em 129%, no mesmo período. Alvorada, Glorinha e Santo Antônio da Patrulha mantiveram seus níveis de investimento dentro do estabelecido, em quase todos os anos analisados, com exceção de três períodos: em Alvorada, entre os anos de 2002 e 2004, abaixo 4,5 p.p.; Glorinha, em 2003 e entre 2009 e 2011, abaixo 4,69 p.p., e Santo Antônio da Patrulha, nos anos de 2003, 2004 e 2007, abaixo 3,3 p.p.. Esses mesmos municípios foram os que registraram maior variação positiva de arrecadação e gastos, conforme mostrado anteriormente, o que pode explicar manterem o percentual estável de seus gastos em educação.

De acordo com TCE-RS (2016), as despesas são, na sua maioria, gastos fixos. Nos quatro municípios estudados, os gastos com folha de pagamento são maiores que 50%, chegando a atingir 64%, em 2014. Dados de 2002 mostram o percentual ainda maior, acima de 71%, também para todos os municípios. A relevância desse dado consiste em observar como as despesas são distribuídas na área de educação e, nesse caso, nota-se um engessamento do orçamento, pois além do pagamento com força de trabalho, existem as manutenções, gastos com materiais, os transportes etc. A soma dos gastos fixos mais os variáveis não deixa margem para investimentos e melhorias nas escolas e demais instituições de ensino (OLIVEIRA et al., 2013).

Em relação aos gastos com educação, optou-se pelo recorte de gastos em educação infantil e em ensino fundamental. A Tabela 4 mostra a evolução no período de 2002 a 2014 dos gastos que cada município registrou para as duas áreas específicas.

Tabela 4 - Gastos com educação infantil (I) e fundamental (F) dos municípios selecionados, em milhões de R\$ – 2002-2014

Ano	Alvorada		Glorinha		Santo Antônio da Patrulha		Viamão	
	I	F	I	F	I	F	I	F
2002	0,78	9,00	0,19	0,88	0,83	3,50	1,02	21,43
2003	0,37	11,25	0,05	0,78	1,01	3,51	1,19	27,02
2004	0,43	11,94	0,26	1,15	1,06	3,47	1,04	32,96
2005	0,42	14,22	0,29	0,94	1,09	3,90	0,81	31,55
2006	0,39	19,77	0,19	1,03	1,21	4,13	1,15	34,60
2007	0,35	14,69	0,13	1,46	1,36	4,71	0,11	34,49
2008	0,34	17,39	0,28	2,49	1,57	5,87	1,38	35,99
2009	0,41	21,32	0,34	1,78	1,81	5,36	1,21	43,36
2010	0,38	25,20	0,39	2,09	2,40	5,60	1,15	41,09
2011	0,41	26,72	0,49	2,27	2,59	6,16	1,56	50,01
2012	0,52	29,79	0,66	2,20	3,23	6,38	0,79	52,15
2013	1,60	30,99	0,85	2,33	3,39	6,90	0,72	48,55
2014	1,44	31,67	0,79	2,52	3,95	6,73	1,15	51,50
Variação2002/2014 (%)	85,0	252,0	308,0	187,0	376,0	92,0	13,0	140,0

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de TCE-RS (2016).Nota: valores deflacionados no período.

Referente aos gastos com educação infantil, em todos os quatro municípios foi observado aumento nos mesmos. Viamão registrou variação de 13% nos gastos. Em 2002, eram de R\$ 1,01 milhão, em 2013 foram de R\$ 723 mil e, no último ano analisado,

aumentaram para R\$ 1,15 milhão. Analisando os gastos por rubrica, percebe-se um decréscimo no valor pago com folha de pagamento. Em 2002, correspondia a 91,46% do total de gastos e, em 2014, a 47,03%. Ao avaliar a evolução dos gastos no período entre 2002 e 2014, nota-se que Santo Antônio da Patrulha evolui de forma constante – registrando forte aumento (376%, entre 2002 e 2014). Glorinha e Viamão são bastante instáveis ao longo dos anos em relação aos gastos e, em 2008, apresentam distanciamento, sendo que Glorinha aumenta seu nível de gastos e chega ao final do período com variação de 308% e Viamão, em comparação aos demais, fica estagnado, conforme especificado anteriormente (13%). Alvorada registrou níveis de gastos em educação infantil baixos, em relação aos demais. No ano de 2002, o valor gasto era de R\$ 780 mil e, nos demais anos, foram abaixo desse nível, sendo que somente em 2014 aumentaram, chegando a R\$ 1,44 milhão. Recorrendo à análise por rubrica de despesas, chama a atenção que o município deixa de gastar com instituições de caráter assistencial e passa a gastar 47,28% com material de consumo¹.

Constata-se, portanto, discrepância entre os municípios nos gastos em educação infantil. Santo Antônio da Patrulha e Glorinha são os que registram maior evolução, sendo que Glorinha só começa a registrar aumentos a partir de 2008. Comparada aos demais, Alvorada possui o pior desempenho, sempre abaixo do valor de referência, alterando o cenário somente em 2012, quando aumenta os gastos, ultrapassando Viamão. O município de Viamão registra oscilação ao longo de todo período estudado.

Os municípios estudados apresentam gastos crescentes em ensino fundamental ao longo do período e em patamares maiores que os apresentados em educação infantil. Alvorada registra maior variação de gastos, 252%, passando de R\$ 8,9 milhões, em 2002, para R\$ 31,67 milhões, em 2014. Para Glorinha e Viamão são observadas variações significativas, de 187% para o primeiro e 140% para o segundo. Santo Antônio da Patrulha teve a menor variação, em comparação com os demais, sendo de 92%. Nota-se que o gasto em ensino fundamental não decresce ao longo do período analisado, ele tem um incremento constante quando comparado ao gasto em educação infantil.

Após a análise dos gastos em educação de cada município, pôde-se perceber o perfil diferente que cada um possui. Identificados como os quatro piores desempenhos no IDHM e IDHM Educação do COREDE Metropolitano Delta do Jacuí – apresentaram evolução positiva nos gastos com educação. Alvorada registrou aumento em educação infantil e ensino

¹Não se conseguiu contato com a Secretaria de Educação de Alvorada para confirmação de informações, mas uma hipótese para o aumento dos gastos nessa proporção é uma reposição de material, defasado devido aos anos que o município não ofertou educação infantil.

fundamental, sendo que para a primeira área o aumento ocorreu somente em 2012 e para a segunda área foi crescente, desde o início do período analisado. Glorinha apresentou evolução a partir de 2009, aumentando de forma significativa seus gastos nas duas áreas. Santo Antônio da Patrulha obteve aumento nas duas áreas, com ênfase maior para educação infantil. E o município de Viamão, por sua vez, teve aumento dos gastos totais em educação e direcionou grande parte para o ensino fundamental, obtendo variação baixa da educação infantil, quando comparado aos demais municípios.

4.2 NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL E NO ENSINO FUNDAMENTAL

Nesta subseção, são apresentados os dados referentes ao número de matrículas ofertadas pela rede municipal para educação infantil e ensino fundamental, em comparação com o total de vagas do município (incluindo escolas privadas) (Tabela 5).

Tabela 5 - Número de matrículas de educação infantil e ensino fundamental, por município – 2002-2014

	Ano	Educação Infantil			Ensino Fundamental		
		Município	Total*	%	Município	Total*	%
Alvorada	2002	276	1.990	13,9	13.401	34.972	38,3
	2003	275	1.429	19,2	13.302	35.123	37,9
	2004	511	2.126	24,0	13.651	34.940	39,1
	2005	646	2.249	28,7	14.018	34.982	40,1
	2006	708	2.311	30,6	14.870	35.327	42,1
	2007	0	979	0,0	16.651	36.047	46,2
	2008	0	790	0,0	17.331	36.129	48,0
	2009	0	820	0,0	17.524	35.863	48,9
	2010	0	698	0,0	17.299	35.168	49,2
	2011	0	746	0,0	17.466	34.630	50,4
	2012	322	1.119	28,8	17.128	34.050	50,3
	2013	345	1.165	29,6	16.705	33.000	50,6
	2014	351	1.769	19,8	15.635	31.244	50,0
	Glorinha	2002	36	55	65,5	480	930
2003		53	76	69,7	513	944	54,3
2004		55	82	67,1	527	949	55,5
2005		102	138	73,9	609	1.009	60,4
2006		83	110	75,5	666	1.084	61,4
2007		55	76	72,4	622	1.048	59,4
2008		40	57	70,2	637	1.035	61,5
2009		112	112	100,0	624	972	64,2
2010		117	117	100,0	618	951	65,0
2011		118	118	100,0	597	914	65,3
2012		113	113	100,0	617	919	67,1
2013		112	112	100,0	701	954	73,5
2014		280	280	100,0	696	914	76,1
Santo Antônio da Patrulha		2002	394	726	54,3	2.316	5.778
	2003	258	609	42,4	2.437	5.765	42,3
	2004	263	653	40,3	2.538	5.809	43,7
	2005	233	668	34,9	2.509	5.720	43,9
	2006	192	618	31,1	2.552	5.749	44,4
	2007	206	534	38,6	2.463	5.608	43,9
	2008	266	544	48,9	2.358	5.501	42,9
	2009	395	618	63,9	2.183	5.445	40,1
	2010	440	657	67,0	2.098	5.308	39,5
	2011	465	711	65,4	2.134	5.174	41,2
	2012	461	703	65,6	2.152	5.042	42,7
	2013	432	660	65,5	2.111	4.869	43,4
	2014	1.085	1.542	70,4	2.037	4.712	43,2
	Viamão	2002	566	1.303	43,4	20.716	41.384
2003		172	902	19,1	23.417	43.445	53,9
2004		379	1.154	32,8	23.464	43.706	53,7
2005		356	1.152	30,9	20.362	39.756	51,2
2006		499	1.255	39,8	21.304	40.705	52,3
2007		621	1.588	39,1	21.865	41.204	53,1

2008	951	1.781	53,4	22.497	41.677	54,0
2009	934	1.644	56,8	22.740	41.185	55,2
2010	1.075	1.891	56,8	22.464	40.644	55,3
2011	1.298	2.023	64,2	21.925	39.630	55,3
2012	1.347	2.164	62,2	21.225	38.531	55,1
2013	1.459	2.270	64,3	20.461	37.362	54,8
2014	1.865	3.295	56,6	20.009	36.084	55,5

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de INEP (2016). Nota: (*) Correspondem aos valores totais de alunos matriculados por nível.

No município de Alvorada, o número de matrículas referente à educação infantil corresponde a menos de 30% do total, para o ano de 2014. Além disso, entre o período de 2007 a 2011, Alvorada não ofertou vagas para educação infantil, retomando a prestação do serviço em 2012, com 18,7%, que é menor do que em 2006 – que era de 25,1% de participação. No período que não foram ofertadas matrículas na rede municipal de Alvorada para educação infantil observou-se que em torno de 50% do orçamento para esta área era direcionado a instituições de caráter assistencial cultural e educacional.

Glorinha demonstrou crescimento elevado na oferta de matrículas nas creches e pré-escolas municipais, indo de 65,5%, em 2002, para 100%, em 2014. Esse resultado positivo, quando se compara com os demais municípios analisados, pode ter sido influenciado pelos investimentos maiores (ver Tabela 4). A partir de 2009, Glorinha registrou aumento nos gastos na área de educação infantil, conforme demonstrado anteriormente, de R\$ 343,5 mil para R\$ 795,1 mil. Santo Antônio da Patrulha registrou aumento no número de matrículas e sua participação passou de 60,4%, em 2002, para 70,4%, em 2014. Em Viamão, também se observa evolução – de 744 para 1.865 matrículas, no período analisado. Em 2014, a participação do município representou 56,6% do total.

Referente ao número de matrículas para o ensino fundamental, ofertadas pelos municípios, observa-se que Alvorada aumenta sua participação na oferta do ensino fundamental, de 38,3% para 50,0%, no período analisado, mas o total de matrículas no município diminuiu de 34.972, em 2002, para 31.244, em 2014. Glorinha também registra evolução na oferta de ensino fundamental, passando de 51,6% para 76,1%, tendo um crescimento constante. No total do município, o número de matrículas varia ao longo do período, aumentando de 480 para 637 matrículas entre 2002 e 2008, diminuindo de 624 a 597 matrículas entre 2009 e 2011 e voltando a aumentar para 617 em 2012, 701 matrículas em 2013 e diminuindo novamente para 696 em 2014. Santo Antônio da Patrulha registrou diminuição no número de matrículas da rede municipal e no total (município, rede estadual e privada). Foram 279 matrículas a menos oferecidas pelo município e 1.066 no total (município, estado e rede privada), entre 2002 e 2014. No município de Viamão foi observado o mesmo movimento, sendo que houve queda de 707 matrículas ofertadas pela rede municipal

e 5.300 no total (município, estado e rede privada), entre 2002 e 2014. Devido a isso os municípios tiveram percentualmente um aumento da participação na oferta de matrículas no período estudado.

Os municípios registraram evolução na oferta de matrículas. Todos apresentaram maior alta para educação infantil, sendo que Glorinha aumentou 34,5 p.p., Santo Antônio da Patrulha ampliou 10 p.p., Alvorada aumentou 8,9p.p. e Viamão elevou 7,4p.p., considerando o período entre 2002 e 2014. Para o ensino fundamental também houve melhora, porém menos expressiva, sendo que os aumentos foram de 11,7p.p., 24,5p.p., 2,1p.p. e 4,4p.p., respectivamente.

4.3 IDHM E IDHM EDUCAÇÃO

O IDHM e o IDHM Educação são indicadores que medem o desenvolvimento dos municípios, sendo que o primeiro engloba os aspectos de renda, longevidade e educação, e o segundo mede o percentual de crianças e jovens na escola e o fluxo escolar da população jovem. Nesta subseção, busca-se analisar os indicadores e índices de educação tendo como base a teoria do capital humano. Um dos precursores dessa teoria, Schultz (1961), acreditava que a educação era um fator adicional para explicar os ganhos de produtividade e o aumento da renda do trabalhador. Em estudo feito por Queirós (2014), por exemplo, comprovou-se a importância do capital humano – maior escolarização da população – como gerador de crescimento e desenvolvimento econômico.

A Tabela 6 apresenta o IDHM e suas dimensões para o período de 2000 a 2010. Além da Educação, foco deste estudo, o conhecimento das dimensões Renda e Longevidade mostram as demais condições de desenvolvimento dos municípios.

Tabela 6 - IDHM por dimensão dos quatro municípios selecionados – 2000/2010

Municípios	IDHM		IDHM Renda		IDHM Longevidade		IDHM Educação	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Alvorada	0,58	0,7	0,64	0,694	0,805	0,874	0,382	0,564
Glorinha	0,59	0,71	0,67	0,716	0,82	0,859	0,37	0,593
Santo Antônio da Patrulha	0,62	0,72	0,64	0,718	0,784	0,866	0,474	0,594
Viamão	0,62	0,72	0,67	0,72	0,844	0,866	0,423	0,591

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Atlas Brasil (2016).

Analisando o desenvolvimento via IDHM e IDHM Educação de cada município, observa-se que: o município de Alvorada permaneceu na mesma faixa de desenvolvimento nas dimensões de renda e longevidade, médio e muito alto desenvolvimento – 0,694 e 0,874 – respectivamente. Já na dimensão de educação foi observada evolução, saindo de muito baixo para baixo desenvolvimento – de 0,382 para 0,564. Esse resultado positivo refletiu no IDHM, que passou de baixo (0,582) para médio desenvolvimento (0,699), e ressalta, ainda, as

conclusões do estudo de Cassuce, Casali e Carvalho (2007), que concluiu que o nível educacional influencia positivamente aspectos sociais, principalmente em países em desenvolvimento, pois as externalidades sociais advindas geram benesses à população.

Glorinha obteve melhora na dimensão renda, de médio para alto desenvolvimento – de 0,666 para 0,716; no IDHM Longevidade, permaneceu com muito alto desenvolvimento – 0,859; e em educação, obteve ganho, indo de muito baixo para baixo desenvolvimento – de 0,37 para 0,593, entre 2000 e 2010. O IDHM do município passou de baixo para alto desenvolvimento – 0,587 para 0,714, gerado pelo incremento em duas áreas analisadas, renda e educação. O resultado positivo obtido pelo município de Glorinha sinaliza o que a teoria do capital humano chama de externalidades sociais positivas, onde um maior nível educacional e cultural influencia positivamente nos demais aspectos da vida social, como, por exemplo, melhores cuidados pessoais, que refletem na longevidade e qualidade de vida.(SCHULTZ, 1973).

Santo Antônio da Patrulha apresentou evolução nas três dimensões: renda de médio para alto desenvolvimento – de 0,642 para 0,718; longevidade de alto para muito alto desenvolvimento – de 0,784 para 0,866; e educação, dimensão com menor nível, obteve melhora, indo de 0,474 para 0,594 – muito baixo para baixo desenvolvimento. Vale ressaltar que dentre as três dimensões, educação foi a que mais se desenvolveu. O IDHM do município em 2010 foi de alto desenvolvimento, com 0,717. Em Barbosa, Pessôa e Veloso (2010), concluiu-se que a relação entre educação e crescimento econômico depende mais da qualidade da educação do que de sua quantidade. Neste município, Santo Antônio da Patrulha, foi percebida melhora de todas as dimensões e, dentre elas, a educação com maior peso, o que pode ter provocado a evolução da renda e da longevidade – externalidades sociais positivas.

Em Viamão, por fim, observa-se perfil semelhante com Santo Antônio da Patrulha, igualando, inclusive, os valores do IDHM, evolução de 0,62 para 0,717. A dimensão renda passou de médio para alto desenvolvimento – de 0,667 para 0,720; longevidade permaneceu com muito alto desenvolvimento – de 0,844 para 0,866; e educação aumentou de 0,423 para 0,591 – de muito baixo para baixo desenvolvimento. Mais uma vez, a educação foi a dimensão que registrou maior ganho dentre as analisadas, no período entre 2000 e 2010. Esse resultado comprova, mais uma vez, o impacto do capital humano como fator determinante para o crescimento e desenvolvimento econômico e social, conforme pesquisa realizada por Cangussu, Salvato e Nakabashi (2010), onde a análise do capital humano sobre a renda dos

estados brasileiros comprovou a influência deste sobre o PIB *per capita*, como sendo maior que a exercida pelo capital físico.

A fim de agregar mais conhecimento sobre a dimensão Educação do IDHM, e sabendo que ela é composta por indicadores de escolaridade da população adulta e de fluxo escolar da população jovem, é feita uma análise desse indicador desagregadamente. Busca-se, dessa forma, acompanhar quatro momentos importantes para a formação da população jovem na vida escolar: entrada no sistema educacional; finalização do primeiro ciclo do ensino fundamental; e conclusão do ensino fundamental e do ensino médio. (ATLAS BRASIL, 2016).

Analisando a Tabela 7, observa-se que, para o percentual de crianças 5 a 6 anos na escola, todos os municípios apresentam melhora. Glorinha e Viamão registram evolução de 31 p.p.; Alvorada, de 28 p.p.; e, por último, Santo Antônio da Patrulha, com 6 p.p.. Glorinha, que no ano de 2000 estava na terceira posição em comparação com os demais municípios, em 2010 alcançou a primeira posição, com 81% de crianças de 5 a 6 anos na escola. Alvorada e Viamão mantiveram-se abaixo dos demais, mas evoluíram fortemente de 2000 para 2010. Os outros dois municípios estão entre segundo e terceiro lugar, com um percentual em torno de 70% de crianças na escola.

Tabela 7 - Nível de ensino de acordo com a faixa etária dos municípios selecionados – 2000/2010

Municípios	% de 5 a 6 anos na escola		% de 11 a 13 frequentando os anos finais do fundamental regular		% de 15 a 17 anos com fundamental completo		% de 18 a 20 anos com médio completo	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Alvorada	31,5	59,0	65,3	85,2	37,9	48,5	17,8	33,0
Glorinha	50,0	81,0	66,8	95,4	46,7	55,4	24,2	39,8
Santo Antônio da Patrulha	70,9	76,2	87,3	89,2	59,9	66,0	26,1	43,1
Viamão	32,8	63,2	71,5	88,1	42,0	51,9	23,5	35,8

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Atlas Brasil (2016).

O segundo item apresenta percentuais ainda mais elevados que o primeiro, indicando que nos municípios analisados, em torno de 90% das crianças entre 11 e 13 anos estão frequentando os anos finais do fundamental regular, no período de 2010. Entre o período de 2000 e 2010, houve evolução significativa de, principalmente, dois municípios: Alvorada e Glorinha. O primeiro registrou aumento de 20 p.p. e o segundo teve aumento de 28 p.p.. Os ganhos obtidos por Glorinha podem ser justificados pelo aumento nos gastos em educação que foram feitos a partir do ano de 2007.

No terceiro item nota-se uma piora no indicador, quando comparado com os dois indicadores analisados anteriormente. O percentual de jovens entre 15 e 17 anos com

fundamental completo registra evolução entre 2000 e 2010, mas menor do que a observada em idades menores. Os municípios que tiveram melhor desempenho registraram ganho de 11 p.p. – Alvorada, Glorinha e Viamão e Santo Antônio da Patrulha de 6 p.p..

O indicador de porcentagem de jovens entre 18 e 20 anos com ensino médio completo não é abordado nessa pesquisa, contudo, é apresentado, pois compõe o índice de fluxo escolar da população jovem, que foi apresentado na Tabela 7. Esse indicador aumentou nos municípios no período analisado, 2000 e 2010. Mesmo com a evolução, nenhum registrou percentual acima de 50%, o que é abaixo do ideal, considerando que quanto mais perto de 100%, mais jovens dessa faixa etária terão o ensino médio completo na idade correta.

Na Tabela 8, observa-se que Glorinha novamente mostrou evolução superior aos demais municípios, passando de uma taxa de frequência bruta e líquida de 11 para mais de 50 para pré-escola. Os demais também registraram aumento, mas com menor intensidade. O pior desempenho foi de Alvorada, que, em 2010, registrou taxa de frequência bruta de 24 e frequência líquida de 19 na pré-escola. Na área de educação infantil – pré-escola, observa-se, portanto, que a taxa de frequência está longe de 100, indicando que não estão sendo atendidas todas as crianças do município, na faixa etária de 0 a 5 anos, que poderiam estar na escola. As taxas de frequência do ensino fundamental permaneceram quase constantes ao longo dos dez anos. A frequência bruta ficou acima de 100, significando que pode ter havido repetência e, por isso, acúmulo de alunos em determinadas séries, causando a elevada taxa de frequência.

Tabela 8 - Taxa de frequência dos municípios sob estudo– 2000/2010

Municípios	Taxa de frequência bruta a pré-escola		Taxa de frequência líquida a pré-escola		Taxa de frequência bruta ao fundamental		Taxa de frequência líquida ao fundamental	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Alvorada	11,9	24,1	11,2	19,6	104,7	106,8	87,5	91,5
Glorinha	11,3	59,6	11,3	53,9	104,8	107,9	90,0	93,4
Santo Antônio da Patrulha	28,7	45,6	28,7	38,4	106,2	106,6	93,7	90,9
Viamão	33,5	33,4	10,7	26,7	105,8	109,8	87,4	91,3

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Atlas Brasil (2016).

Analisando a evolução dos indicadores, percebe-se melhora em todos os municípios. O aumento do IDHM Educação dos municípios contribuiu para o desenvolvimento do índice global dos mesmos. Além disso, dentre os quatro municípios estudados, três apresentam IDHM de alto desenvolvimento – Glorinha, Santo Antônio da Patrulha e Viamão; e Alvorada, por fim, apresenta IDHM de médio desenvolvimento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados obtidos neste artigo revelaram que, nos indicadores de educação infantil e ensino fundamental, Glorinha foi o município que registrou maior aumento nessa área: a partir de 2008, seus gastos mudaram de patamar e seguiram crescendo até 2014. Esse aumento de gastos se refletiu numa maior oferta de matrículas na pré-escola. Desde 2009, o município é responsável pelo atendimento integral das matrículas da pré-escola. Outra evolução que pôde ser observada é na proporção de crianças de 5 e 6 anos na escola, sendo que Glorinha registrou melhora de 30,97 pontos percentuais, passando de 50,03% para 81%, no período de estudo. No que se refere ao ensino fundamental, o município fica atrás somente de Alvorada, dentre os quatro selecionados. As matrículas ofertadas pelo município representaram 76,1% do total, para o ano de 2014. O desenvolvimento obtido revela-se no IDHM Educação, que passou de 0,37 (muito baixo desenvolvimento) para 0,593 (baixo desenvolvimento), enquanto o IDHM passou de 0,587 (baixo desenvolvimento) para 0,714 (alto desenvolvimento), no período de 2000 a 2010, ou seja, o IDHM Educação evolui uma faixa e o IDHM duas faixas.

Santo Antônio da Patrulha registrou a maior evolução em gastos com educação infantil, dos quatro municípios selecionados. A oferta de matrículas pelo município para educação infantil chega a 70,4% em 2014. Nos subíndices que compõe o IDHM Educação, nível de ensino e percentual de frequência, vem registrando melhora em todas as faixas de idade. Apesar das evoluções nos gastos e indicadores, os dados ainda não refletiram no IDHM Educação, que foi o menor dentre os selecionados. Analisando os dados percebe-se que a evolução mais significativa nos gastos e número de matrículas deu-se a partir de 2011, e o IDHM Educação foi publicado em 2010.

Alvorada apresentou melhora nos níveis de gastos relativos à educação, contudo, ao analisar o número de matrículas ofertadas para educação infantil e ensino fundamental, observaram-se valores baixos, quando comparado aos demais, 19,8% e 50%, respectivamente. Igualmente relevante é o fato de o município de Alvorada, entre os anos de 2007 e 2011, não ter ofertado vagas para a pré-escola e desde 2009 diminuir o número de matrículas para o ensino fundamental. Contudo, seus gastos aumentaram em mais de três vezes entre 2012 e 2013².

² Devido à falta de informações por parte da Secretaria de Educação do município, apesar de inúmeros contatos, e de estudos específicos acerca desta questão, até onde os pesquisadores tem conhecimento, não foi possível averiguar o motivo desses resultados.

Os quatro municípios estudados apresentaram evolução no IDHM Educação. Dos quatro, três também apresentaram melhora na dimensão renda (Glorinha, Santo Antônio da Patrulha e Viamão). Pode-se afirmar que há correlação entre o gasto com educação e o IDHM, baseado no fato de que os quatro municípios que mais investiram – e que cumpriram o percentual determinado pela Constituição Federal – foram os que registraram evolução maior que 0,097 pontos, chegando a 0,127 pontos. Vale lembrar que correlação não implica em causalidade, ou seja, os dados evoluíram da mesma forma, porém a evolução de um pode não ser a causa da evolução de outro. Portanto, não é possível comprovar, por meio somente dessa análise, se foi educação que influenciou diretamente o desempenho obtido pelo IDHM.

Por fim, pôde-se compreender que a atuação pública na área de educação é importante, principalmente no ensino de base. Os resultados revelaram que a atuação do município no atendimento dos anos iniciais pode gerar bons resultados, comprovado pelas taxas de frequência, aumento no número de matrículas e proporção de crianças na escola. Também foi observada a dificuldade de obter esses mesmos resultados para o ensino fundamental, onde nota-se uma proporção menor de concluintes e, portanto, carência nessa faixa etária. A ciência desse problema é o primeiro passo para uma mudança, que poderia gerar maior evolução nos indicadores de educação e, conseqüentemente, melhora nas condições de vida das pessoas envolvidas.

Como sugestão para trabalhos futuros, recomenda-se a inclusão de indicadores de qualidade na área de educação e a abrangência da pesquisa sobre o gasto em educação para os demais municípios do estado. O estudo mais aprofundado dos gastos sociais na área de educação também seria oportuno, pois a compreensão da dinâmica de arrecadação e gastos permite sugestões de melhora no processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, E. P. D.; PEREIRA, R. S. Críticas a teoria do capital humano (uma contribuição à análise de políticas públicas em educação). **Revista da Universidade Federal do Mato Grosso**. Disponível em: <<http://www.ufmt.br/revista/arquivo/rev15/AlmeidaPereira.html>>. Acesso em: 12 dez. 2015.
- ALMEIDA, I. C. D. Gastos com educação no período de 1994 a 1999. **Revista brasileira de Estudos pedagógicos**, Brasília, v. 82, n. 200/201/202, p. 137-198, jan./dez. 2001.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. ATLAS BRASIL. **Consulta**. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>>. Acesso em: 11 jan. 2016.

BARBOSA, F. D. H. F.; PESSÔA, S. D. A.; VELOSO, F. A. Evolução da produtividade total dos fatores na economia brasileira com ênfase no capital humano - 1992-2007. **RBE**, Rio de Janeiro, v. 64, n. 2, p. 91-113, abr.-jun. 2010.

BARROS, R. P. D.; FOGUEL, M. N. Focalização dos Gastos públicos sociais em educação e erradicação da pobreza no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 106-120, dez. 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil art. 212**. Brasília: [s.n.], 1988.

CANGUSSU, R. C.; SALVATO, M. A.; NAKABASHI, L. Uma análise do capital humano sobre o nível de renda dos estados brasileiros: MRW versus Mincer. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 153-183, jan.-mar. 2010.

CARPINTÉRO, J. N.; BACIC, M. J. O custo-aluno no ensino fundamental público no Brasil: resultados de uma pesquisa de campo. **Cruzando Fronteiras: Tendencias de Contabilidad Directiva para el Siglo XXI**. León (Espanha), 2001.

CASSUCE, F. C. D. C.; CASALI, G. F. R.; CARVALHO, F. M. A. D. Uma análise espacial do nível de desenvolvimento associado a capital humano e a capital fixo no estado de Minas Gerais. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 112, p. 159-179, jan.-jun. 2007.

CASTRO, J. A. D.; DUARTE, B. D. C. **Descentralização da educação pública no Brasil**: trajetória dos gastos e das matrículas. Brasília: [s.n.], 2008. 2-37 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4610>. Acesso em: 26 out. 2015.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. FEE. **FEEDados**. Disponível em: <<http://feedados.fee.tche.br/feedados/>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. INEP. **Sistema de consulta a matrícula do censo escolar - 1997/2014**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 07 fev. 2016.

LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. LDB. **Lei 9.394**. Brasília: ME, 1996.

MENEZES, R. M. Processo de gasto e descentralização na política educacional brasileira. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. p.58-71, dez. 2001.

MORETTO, C. F. **Ensino Superior, escolha e racionalidade**: os processos de decisão dos universitários do município de São Paulo. São Paulo: Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Departamento de Economia, 2002.

MOTTA, V. C. D. Ideologias do capital humano e do capital social: da integração à inserção e ao conformismo. **Trabalhando Educação e Saúde**, v. 6, n. 3, p. 549-571, fev. 2009.

OLIVEIRA, F. P. S. et al. Análise em painel do comportamento das despesas totais com pessoal dos municípios da Região Metropolitana de Natal. **Revista Uniabeu**, v. 6, n. 12, p. 128-150, jan.-abr. 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO BRASIL. PNUD. **PNUD Brasil**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/>>. Acesso em: 11 jan. 2016.

QUEIRÓS, A. S. D. S. **Crescimento económico, capital humano e especialização produtiva**: uma análise empírica. Porto: Faculdade de Economia. Universidade do Porto, 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul art. 202**. [S.l.]: [s.n.], 1989.

SANTOS, R. A. Teoria do Capital Humano: uma análise do caso brasileiro. **Análise**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 18-30, dez. 2008.

SCHULTZ, T. W. Investment in human capital. **The American Economic Review**, v. 51, n. 1, p. 1-17, mar. 1961.

SCHULTZ, T. W. **O valor econômico da Educação**. Zahar: Rio de Janeiro, 1963.

SCHULTZ, T. W. **O capital humano**. Zahar: Rio de Janeiro, 1973.

SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA. SPE. **Gasto social do governo central: 2001 e 2002**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. TCE-RS. Disponível em: <<http://www.tce.rs.gov.br/>>. Acesso em: 6 fev. 2016.

VIANA, G.; LIMA, J. F. D. Capital humano e crescimento econômico. **Interações**, Campo Grande, v. 11, n. 2, p. 137-148, dez. 2010.