

Universidade de Brasília

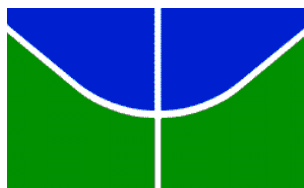
Instituto de Ciência Política

**A priorização da política pública da educação básica  
refletida no Ideb por gestores municipais em um  
cenário de aperto fiscal**

Inerves José dos Santos Filho

Brasília – DF

Setembro/2022



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

## **A priorização da política pública da educação básica por gestores municipais em um cenário de aperto fiscal**

Inerves José dos Santos Filho

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação do professor Denilson Bandeira Coelho

Brasília – DF

## **BANCA EXAMINADORA**

---

Professor DENILSON BANDEIRA COELHO  
Orientador – IPOL/UnB

---

Professor ARNALDO MAUERBERG JÚNIOR  
Membro Interno – IPOL/UnB

*It is that reconstruction or reorganization of experience which adds to the meaning of experience, and which increases ability to direct the course of subsequent experience.*

A technical definition of education: John Dewey

## AGRADECIMENTOS

Obrigado Pai Celestial por dirigires meu caminho para que eu pudesse ter a oportunidade de pensar e de acrescentar novas ideias aos meus pensamentos por meio desta formação.

Obrigado pela saúde que me foi preservada e pelas curas que vieram em meio às enfermidades que surgiram no decorrer desta caminhada.

Obrigado pela oportunidade de conhecer novas pessoas e suas percepções da vida ou mesmo seus problemas que me foram compartilhados, sobre os quais nós, Pai, eu e Tu, pudemos conversar.

Agradeço aos professores que me mostraram caminhos em cada uma das disciplinas cursadas neste curso. Há alguns que eu gostaria de citar o nome, por terem me marcado demais, mas seria injusto com outros que fizeram seu melhor para que este momento chegasse.

Por puro mérito, não posso deixar de citar o Professor Denilson, que com bastante clareza entendeu o que eu pretendia estudar e me orientou indicando caminhos extremamente assertivos. Muito Obrigado mesmo!!

Obrigado aos amigos da Coger/ME, Victor e Cícero, que muitas vezes discutiram comigo os assuntos que eu suscitava. Agradeço também a Fabiana e Lygiane, duas grandes incentivadoras.

Obrigado aos meus irmãos Ildo, Iraci e Irineia, que presenciaram minhas reflexões acerca das coisas que eu supostamente aprendia ao longo da caminhada. Obrigado pelos questionamentos e pelos enfrentamentos.

Obrigado a Ana Linda e ao Cris por terem ficado sem minha presença por muitas noites e dias enquanto eu estudava, muitas vezes até as 3h da madrugada.

Por último, obrigado a Régina, meu amor, por teres sido uma profetiza na minha escolha de curso, que me incentivou a chegar até o fim e que se esforçou para cobrir os furos que eu deixei. Amo-te esposa do meu sonho!!

## Resumo

A educação básica tem como finalidade a formação do indivíduo para um melhor enfrentamento dos desafios que lhe sobrevêm com o passar do tempo, e a qualidade dessa educação tem reflexos na capacidade do indivíduo de resolver esses problemas. Nada obstante no Brasil a educação básica ser uma política pública obrigatória, muitos gestores municipais enfrentam o desafio de terem que atender às demandas relacionadas a essa política pública em cenário de endividamento ou de baixa arrecadação. É diante desse cenário, com o fim de avaliar como os prefeitos municipais priorizam a educação básica, que se desenvolve esse trabalho, no qual são avaliados os resultados da política pública da educação básica a partir do Ideb médio de municípios das regiões Sul e Nordeste, nos anos de 2013 e 2015, em uma amostra de 40 municípios, na faixa populacional de 20.001 a 50.000 habitantes. Tais resultados são confrontados com variáveis políticas (competição eleitoral), socioeconômicas (emprego e renda), fiscais (endividamento e arrecadação), de gestão fiscal e geográficas – sem a utilização de sofisticados métodos estatísticos – e discutidos a partir do referencial teórico. Constatou-se, ao final, que há gestores que priorizam a educação básica, diante do aperto fiscal, porém as conclusões apontam para a necessidade de que os municípios estejam em melhores situações de arrecadação e endividamento para a consecução de resultados do Ideb que representem uma diminuição do fosso educacional entre as regiões estudadas.

**Palavras-chave:** Educação básica; Ideb; Índices Firjan; Fosso educacional; Emprego e renda; Competição eleitoral; Aperto fiscal; Gastos com educação; Política pública.

## Abstract

Basic education aims to train the individual to better face the challenges that come to him over time, and the quality of this education has an impact on the individual's ability to solve these problems. Even though basic education in Brazil is a mandatory public policy, many mayors face the challenge of having to meet the demands related to this public policy in a scenario of indebtedness or low collection. It is in this scenario, in order to assess how municipal mayors prioritize basic education, that this work is developed, in which the results of public policy for basic education are evaluated based on the average basic education development index - BEDI of municipalities in the South and Northeast regions, in 2013 and 2015, in a sample of 40 municipalities, in the population range from 20,001 to 50,000 inhabitants. Such results are confronted with political (electoral competition), socioeconomic (employment and income), fiscal (debt and collection), fiscal management and geographic variables - without the use of sophisticated statistical methods - and discussed from the theoretical framework. It was found, in the end, that there are managers who prioritize basic education, in the face of fiscal tightening, but the conclusions point to the need for municipalities to be in better situations of collection and indebtedness to achieve BEDI results that represent a reduction of the educational gap between the regions studied.

**Keywords:** Basic education; Basic education development index; EDI; Firjan indexes; Educational gap; Employment and income; Electoral competition; Tax tightening; Education spending; Public policy.

## Sumário

1. Introdução .....	9
2. Fundamentação teórica.....	11
2.1. A Importância da Educação Básica.....	11
2.2. O Ideb como indicador de resultado da política pública da educação básica no brasil.....	12
2.3. O gasto público com a educação básica no Brasil.....	14
2.4. A influência da política no resultado da educação básica .....	16
2.5. A influência da ideologia na atuação do político .....	19
3. A agenda da Educação brasileira.....	20
3.1. Os objetivos e a divisão de competências na oferta da educação básica entre União, Estados e Municípios.....	21
3.2. A redistribuição dos recursos da educação básica por meio do Fundeb .....	23
3.3. O percentual mínimo constitucional definido para a educação básica no brasil .....	25
3.4. Sobre o endividamento dos municípios brasileiros .....	27
3.5. Sobre o índice FIRJAN de desenvolvimento municipal (IFDM).....	28
3.6. Índice FIRJAN de gestão fiscal (IFGF) .....	28
4. Metodologia e fontes de dados.....	29
4.1. Seleção do Período Analisado.....	29
4.2. Seleção das macrorregiões brasileiras .....	30
4.3. Estratificação dos Municípios por porte populacional .....	31
4.4. Variável dependente e variáveis independentes .....	33
5. Análise.....	36
6. Conclusão.....	42
Referências .....	45
Anexos.....	47
Anexo A - Ideb dos municípios selecionados das regiões Sul e Nordeste .....	47
Anexo B - Municípios selecionados das regiões Sul e Nordeste, classificados por ordem decrescente de RCL/Habitante.....	48
Anexo C - Municípios selecionados das regiões Sul e Nordeste, classificados por ordem decrescente de Competição Eleitoral .....	50



Anexo D – Classificação quanto à RCL/Habitante de Municípios selecionados das regiões Sul e Nordeste, classificados por ordem decrescente de Ideb Médio (2013-2015).....	51
Anexo E – Classificação quanto ao índice Firjan de Emprego e Renda de Municípios selecionados das regiões Sul e Nordeste, classificados por ordem decrescente de Ideb Médio (2013-2015).....	51
Anexo F – Relação entre DC/RCL (endividamento) e o Ideb Médio de 2013-2015 entre os municípios por região.....	52
Anexo G – Relação entre Competição Eleitoral e o Ideb Médio de 2013-2015 .....	52
Anexo H – Ideologia partidária.....	53

## 1. Introdução

No Brasil, de tempos em tempos há vários movimentos clamando por aumento nos gastos públicos com educação. Em regra, são exibidos percentuais de gastos em educação com relação ao PIB (Produto Interno Bruto) de países com alto IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), e tais informações são ostentadas com o argumento de que aumentos no IDH estão diretamente vinculados ao aumento das despesas com educação.

Várias iniciativas já foram adotadas no âmbito da educação voltadas para um maior financiamento da educação pública, a exemplo da criação do Fundef<sup>1</sup> e do Fundeb<sup>2</sup>. O primeiro foi criado para universalizar o atendimento do ensino fundamental, não contemplando as crianças na educação infantil e os jovens no ensino médio, lacuna que veio a ser preenchida por meio de sua substituição pelo segundo, que passou a ser fonte de financiamento para os três níveis da educação básica, a saber, a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

Vários estudos teóricos e empíricos têm sido desenvolvidos no Brasil voltados justamente à avaliação do gasto público com educação. No Brasil, enquanto os gestores públicos enfrentam pressões por maiores gastos com educação, vários mecanismos legais, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, têm sido criados para disciplinar a gestão orçamentária e financeira dos entes federativos. E essas normas, com o fim de produzir cenários de sustentabilidade financeira a curto, a médio e a longo prazo, tendem a limitar a ação dos gestores na escolha dos gastos prioritários, ou seja, afetam diretamente a implementação das políticas públicas.

É nesse cenário que se insere este estudo comparativo acerca do desempenho relativo de gestores municipais na execução da política pública da educação básica no âmbito de alguns municípios, desempenho que é refletido no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb. Observa-se que a opção por estudar a política pública da educação básica se faz em virtude de que há trabalhos que definem essa fase como fundamental para o crescimento intelectual de jovens e adultos.

---

<sup>1</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério criado por meio da EC nº 14, de setembro de 1996, regulamentada pela Lei 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997 – esse fundo viveu de 1998 a 2006 e foi substituído pelo Fundeb.

<sup>2</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação criado pela Emenda Constitucional (EC) 53/2006, com vigência inicial até o fim de 2020, e regulamentado pela Lei 11.494, de 20 de junho de 2007

A base teórica deste trabalho passa por referências que discutem a importância da educação escolar para a formação do indivíduo, que apontam a insuficiência do Ideb como medida do resultado da educação básica – mesmo sendo este ainda o indicador mais utilizado –, que discutem a importância do gasto público com educação e a relação entre orçamento e resultados dessa política pública.

Embora o aperto fiscal implique diminuição da margem discricionária de gastos dos gestores, a hipótese que se levanta aqui é que há diferença na qualidade dos resultados da educação básica entre os diversos entes, mesmo quando se trata de orçamentos semelhantes. Isto é, espera-se que haja entes em situação fiscal ruim apresentando níveis maiores de Ideb.

Avaliam-se as diferenças e semelhanças dos resultados da educação básica, em uma amostra de 40 municípios, na faixa populacional de 20.001 a 50.000 habitantes, refletidos na melhora ou piora do Ideb, em confronto com variáveis políticas (competição eleitoral), socioeconômicas (emprego e renda), fiscais (endividamento e arrecadação), de gestão fiscal (IFGF) e geográficas (seleção de regiões com IDH díspares), analisando-se, sem a utilização de sofisticados métodos estatísticos – dadas as limitações deste trabalho –, as relações entre essas variáveis e o Ideb dos municípios em estudo, para os anos de 2013 e 2015.

A pergunta que se pretende responder é *como os gestores municipais priorizam a implementação da política pública para a educação básica diante de limitações financeiras?* Mais especificamente, busca-se verificar se a condição fiscal é preponderante para a consecução dos resultados da execução da política da educação básica sob a ótica do Ideb.

Este trabalho está estruturado nas seguintes seções: 2. Fundamentação teórica, que apresenta discussões sobre i) a importância da educação básica, ii) o Ideb como indicador de resultado da política da educação básica, iii) o gasto público com essa política pública, e iv) a influência da Política e da ideologia sobre essa política; 3. A agenda da educação brasileira, em que se apresenta o arcabouço institucional e legal em que se efetua a política de educação básica no Brasil, bem como os desafios fiscais que as prefeituras enfrentam; 4. Metodologia e fontes de dados, em que se explica a categorização da pesquisa bem como os passos dados na realização no estudo comparativo bem como as fontes das quais os dados foram obtidos; 5. Análise, em que são apresentados os resultados e discutidas as congruências e incongruências com as referências literárias; e 6. Conclusão.

## 2. Fundamentação teórica

### 2.1. A Importância da Educação Básica

Para que servem as escolas? De súbito, uma miríade de respostas vem à mente. Há vastos estudos que tentam justificar a utilidade ou, até mesmo, a inutilidade das escolas. Young (2007, p. 1289) relata que na década de 1970 teóricos da esquerda defendiam a extinção das escolas, sob o argumento de que a escola servia para ensinar a classe trabalhadora o seu papel no capitalismo e que os poucos filhos da classe trabalhadora que acessavam a universidade estavam “(...) *legitimando as desigualdades do sistema educacional como um todo*”. E nos anos 1980 e 1990, prossegue Young, “*essa análise se estendia para se referir à subordinação de mulheres e minorias étnicas e outras*” (Young, 2007, p. 1289).

O mesmo autor critica também abordagens governamentais da escola, que as enxergam apenas como meio para atingir fins, arrematando que “*com as escolas sendo controladas por metas, tarefas e tabelas comparativas de desempenho, não é de se espantar que os alunos fiquem entediados e os professores sintam-se desgastados e apáticos*” (Young, 2007, p. 1291).

Embora se constata, por um lado, a pregação da abolição da escola ou, por outro, de sua instrumentalização, é certo que não há governos no mundo que extingam as escolas, isto é, trata-se de ação governamental tacitamente esperada. Nesse sentido, faz-se necessário clarificar a importância da escola, a fim de que se possa avaliar a política pública voltada ao fornecimento desse “serviço público”.

Young (2007, p. 1291) entende que as escolas são importantes na medida em que capacitam ou podem capacitar jovens a adquirir o conhecimento que, para a maioria deles, não pode ser adquirido em casa ou em sua comunidade ou em seus locais de trabalho, em se tratando dos adultos. Ele preconiza que o tipo de conhecimento que a escola deve ensinar é o conhecimento teórico, desenvolvido para fornecer generalizações e buscar a universalidade, ao qual denomina “*conhecimento poderoso*”. (YOUNG, 2007, p. 1296).

Arguindo sobre o caráter emancipador desse conhecimento, Young (2007, p. 1297) afirma que para crianças de lares desfavorecidos a participação ativa na escola pode ser a única oportunidade de adquirirem conhecimento poderoso e serem capazes de caminhar, ao menos intelectualmente, para além de suas circunstâncias locais e particulares.

De fato, embora o docente tenha em sua formação várias disciplinas voltadas para o ensino, a aquisição desse “conhecimento poderoso” não se encerra na faculdade, mas se aprofundará na interação com os alunos expostos ao seu ensino, os quais interagindo com os conteúdos e com o professor poderão reforçar no docente um conhecimento derivado, isto é,

aquele que diz respeito a como fazer conhecer. Assim, se a escola representa uma instituição indispensável para o aluno, não deixará de ser também para o professor, o qual adquirindo novas competências poderá ampliar o potencial de aprendizado dos alunos.

Ademais, é na escola também que os alunos terão a chance de desenvolver a capacidade de cooperação ou interação social para a realização de propósitos coletivos, necessidade constante da vida adulta sobretudo no que concerne ao trabalho, fator primordial de sustentação da economia e da institucionalidade de uma nação.

Diante dessa premente necessidade da existência da escola, é necessário que se discuta que resultados essa instituição está apresentando com o fim de aprofundar a aquisição do dito conhecimento poderoso.

## **2.2. O Ideb como indicador de resultado da política pública da educação básica no Brasil**

Chirinéa e Brandão (2015, p. 463) discutem a qualidade da educação básica avaliada a partir do Ideb, índice que reúne os dados do SAEB e da Prova Brasil e as taxas de aprovação, reprovação e evasão, obtidas por meio dos dados sistematizados do Censo da Educação Básica. Informam que o Ideb é parte integrante dos Planos de Desenvolvimento da Educação e de Metas Compromisso Todos Pela Educação. Ambos são de 2007 e, segundo o MEC (2008), o primeiro foi impulsionado pelo segundo. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi formalizado pelo Decreto nº 6.094, de 2007, cuja ementa revela o seguinte:

Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, **visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.** (grifou-se)

Segundo os mesmos autores (2015, p. 461), *“esse índice combina o desempenho dos alunos na avaliação e o fluxo escolar, culminando no estabelecimento de um parâmetro objetivo (nota), que pretende refletir a qualidade educacional brasileira”*. Eles criticam o Ideb por considerarem que seus parâmetros são insuficientes para avaliar a qualidade da educação, uma vez que ficam de fora da avaliação os demais fatores que incidem sobre a qualidade, quais sejam: nível socioeconômico e cultural dos alunos; formação docente; valorização do magistério; condições materiais e imateriais de trabalho; gestão escolar; infraestrutura da escola, e insumos, entre outros.

Tosta (2015) também discute o Ideb como indicador de resultado/qualidade da educação, e realizou uma pesquisa entre professores da rede pública de ensino de Campos dos Goytacazes para conhecer sua percepção sobre o Ideb e suas implicações na melhoria da qualidade do ensino público, o que, para a autora, *“ainda é um grande obstáculo para que se alcance maior equidade social”* (Tosta, 2015, p. 8).

Segundo Tosta (2015, p. 52), de acordo com o INEP<sup>3</sup>, o Ideb é o indicador estatístico que tem o objetivo de melhorar a qualidade da educação brasileira, possibilitando o diagnóstico e atualização da situação escolar em todos os âmbitos. Prossegue afirmando que a meta que o governo deseja atingir é elevar o Ideb ao mesmo patamar dos países que fazem parte da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), passando da média nacional obtida em 2005, que foi 3,8, para a média de 6,0, em 2022.

Chirinéa e Brandão (2015, p. 467) se insurgem contra as avaliações externas à escola para a melhoria da qualidade da educação. Eles entendem que as questões de qualidade, sua busca e melhoria devem emergir do núcleo da própria escola e dos que dentro desta atuam e frequentam e que o que define a qualidade nos processos educativos é o investimento massivo na qualidade da formação dos professores (inicial e continuada), melhoria nas condições de trabalho, salários dignos e infraestrutura adequada à excelência dos processos educativos.

Citando Freitas (2007, p. 972, apud Chirinéa e Brandão, 2015, p. 475) afirmam que algumas variáveis que interferem no processo da educação e que são relegadas ou negligenciadas pelo índice são deixadas de fora no processo das melhores e piores escolas ranqueadas pelo Ideb, como as seguintes: absenteísmo de professores e sua carga horária, tipo de gestão escolar, número de alunos na sala de aula, além do nível socioeconômico e cultural das famílias, cujos filhos frequentam a escola pública.

Embora apresentem duras críticas ao Ideb, os autores ressaltam que para além do aspecto pedagógico e dos saberes cognitivos mensurados na avaliação externa e demonstrados pelo Ideb, há outros fatores que, quando mobilizados, direcionam a melhoria da qualidade de ensino e, conseqüentemente, dos resultados do indicador. Esses fatores fazem a diferença numa unidade escolar e não podem ser desprezados (Chirinéa e Brandão, 2015, p. 471-472).

Nesse sentido, vale também destacar que a pesquisa de Tosta (2015, p. 85) entre os professores trouxe, dentre outros, os seguintes resultados:

Quanto à política de premiação e bonificação salarial às escolas que conseguem cumprir a meta do IDEB, os professores são contra por

---

<sup>3</sup> Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/o-que-sao-as-metas>

considerarem que ela não promove a melhoria real da qualidade da educação. Ao contrário, ela só estaria contribuindo para a disputa e manipulação dos resultados da avaliação, na medida em que estimula fraudes nos dados pela necessidade de atingir as metas do índice.

A grande maioria dos professores acredita que o governo tem procurado aumentar o fluxo escolar (forma de melhor o Ideb) forçando o professor a aprovar mais independente do aprendizado do aluno. A maior reclamação é em relação à aplicação da dependência ao aluno reprovado em algumas disciplinas pelos professores que o reprovaram (...). Há um aumento da carga de trabalho sem a devida remuneração.

De fato, a introdução de um indicador de resultado que tenha relação direta com os requisitos da política em si, tal como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, representa um grande norte para a ação governamental. Segundo o MEC (2022), o “*o Ideb é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente*”.

Não se desprezando todas as críticas ao Ideb, fato é que “*(...) o IDEB se constitui no principal indicador objetivo utilizado para monitorar a qualidade da educação básica no país*” (Chirinéa e Brandão, 2015, p. 478), e sua fórmula de cálculo é a seguinte:

$$\text{IDEB} = (1/T) \cdot N \text{ (nota)}$$

Em que: T = número de anos que, em média, os alunos gastam para completar uma série (T = tempo). Quando esse fluxo é feito adequadamente (1/T), o IDEB equivale ao valor da nota, e sua tendência é manter-se estável ou aumentar. Mas quando o fluxo é interrompido por repetência, evasão ou abandono, T assumirá valores maiores e, conseqüentemente, o índice tende a diminuir, comprometendo a nota final. (Chirinéa e Brandão, 2015, p. 471)

### **2.3. O gasto público com a educação básica no Brasil**

O desafio dos governos no sentido de apresentar melhores resultados a princípio não parecer estar desvinculado daquele de se administrar o pouco diante de muitas demandas e de se justificarem as preferências. Nunes (2013) informa que a ideia de que a despesa com educação seria um fator determinante para explicar endogenamente o crescimento econômico por meio de aumentos de produtividade tem influenciado as políticas públicas em vários países, com o amparo na literatura acadêmica, em especial na Teoria do Capital Humano, que chamou a atenção para uma associação positiva entre o capital humano, crescimento e desenvolvimento econômico. Nesse contexto surge também o pressuposto de que o aumento de produtividade da

economia impulsionado pelos gastos com educação geraria maiores taxas de crescimento econômico.

Kamimura e Santos (2019) fizeram uma extensa pesquisa bibliográfica sobre o assunto, e chama a atenção o resultado da pesquisa de Adriano, Rosa e Flach (2015, apud Kamimura e Santos, 2019, p. 33) na qual concluíram, por meio de regressão linear simples, que não há significância nos resultados obtidos na relação entre o investimento, representado pelo gasto por aluno do ensino fundamental, e o desempenho do ensino fundamental das capitais brasileiras, representados através das notas obtidas pelo Ideb, ou seja, não significa que o maior investimento represente um maior desempenho, ou que o menor investimento represente um menor desempenho. As autoras verificaram a ocorrência do mesmo resultado em várias outras pesquisas, o que implica que há outras variáveis, além do gasto público, a serem observadas quando se avalia a política de educação básica, havendo trabalhos com propostas nesse sentido.

Poker Jr, Nunes e Nunes (2013), a despeito de uma série de limitações informacionais para a realização de sua pesquisa, em um trabalho destinado a responder se os gastos com educação estão melhorando o nível do IDH-Educação<sup>4</sup>, concluíram que a variação desse indicador no período de 2000 a 2010 nos municípios brasileiros pode ser explicada pelo gasto em educação. O IDH-Educação, em resumo, avalia o índice de alfabetização de adultos e os níveis de escolarização da população em geral.

Vale também apontar um erro que comumente se comete na avaliação comparativa dos gastos públicos em educação. É que a medida do gasto em percentual do PIB é comparável à de países desenvolvidos enquanto o gasto por aluno é de menor dimensão. O Panorama da Educação, trabalho do INEP (2019, pp. 17-18), baseado no relatório *Education at a glance - EAG 2019*, traz a seguinte informação:

No Brasil, o gasto público em educação como percentual do produto interno bruto (PIB) é de 5,6%, maior do que a média dos países da OCDE (4,4%). O percentual brasileiro está abaixo apenas de países como Suécia (5,8%), Bélgica (5,7%), Islândia (5,7%), Finlândia (5,8%) e Noruega (7,2%). No entanto, apesar do percentual apresentado, o Brasil ainda está bem atrás desses países quando se observa o gasto por aluno nas instituições públicas de ensino. O gasto público por aluno nas instituições públicas dá uma noção do investimento em cada estudante e o Brasil apresenta um dos mais baixos entre os países membros e parceiros da OCDE. Conforme mostra o Gráfico 8, **o gasto público brasileiro por aluno de instituições públicas do ensino fundamental ao superior, considerando todas as etapas de ensino, é aproximadamente de US\$ 4,500.00 anuais (PPP), muito abaixo da média dos países da OCDE (US\$ 10,400.00).**

---

<sup>4</sup> IDH-Educação se refere à componente exclusiva de educação relativa ao Índice de Desenvolvimento Humano utilizado pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD). Esse indicador considera o índice de anos médios de estudo e o índice de anos esperados



Entre os países da América Latina no EAG 2019 que apresentam gastos por aluno em instituições públicas maiores do que o Brasil estão Argentina (US\$ 5,680) e Chile (US\$ 7,604.00) e os que apresentam menores estão Colômbia (US\$ 3,594.00) e México (US\$ 3,550.00).

Repisa-se que Chile e Argentina tiveram gastos por aluno maiores que o Brasil, sendo o Chile um caso emblemático. O relatório mostra que a diferença de gasto público em educação por aluno entre Brasil e Chile é de mais de US\$ 3.000,00, o que convertendo a uma taxa de R\$ 5/USD 1 significa mais de 15 mil reais por aluno. Por outro lado, México e Colômbia tiveram gastos por aluno menores do que o Brasil. Quanto ao gasto em percentual do PIB, segundo relatório do Banco Mundial<sup>5</sup>, o Brasil em 2018 gastou 6,1% do PIB em educação enquanto o Chile apenas 5,4% e o México 4,3%.

Dados da OCDE<sup>6</sup> informam que a nota média em matemática, ciências e leitura do Brasil no exame PISA<sup>7</sup> de 2018. dentre os países referidos. só foi maior do que a da Argentina. O exemplo da Argentina mostra que só um aumento do orçamento pode não significar uma melhor qualidade da educação, aqui falada *na perspectiva das avaliações externas* (PISA, Ideb etc). Faz-se essa ressalva para lembrar que há estudiosos que criticam a avaliação da educação a partir de testes externos (tais como o PISA), por entenderem que isso leva a um trato da escola sob uma perspectiva gerencialista, tal como apontam Chirineia e Brandão (2015, p. 465):

Essa situação colabora para que ocorram rápidas tentativas de adequações dos processos de gestão da escola pública baseada, agora, numa perspectiva neoliberal e nos modelos de gestão privada, cujos parâmetros de eficiência, eficácia e produtividade, originários da economia de mercado e internalizados pelos sistemas escolares, são os grandes fatores considerados como qualitativos nos processos educativos. Para tanto, cabe à escola modificar seu conteúdo cultural, em prol de uma formação que atenda aos objetivos do mercado.

## 2.4. A influência da política no resultado da educação básica

Tendo sido apontados alguns problemas atrelados à utilização do Ideb como indicador de resultado/qualidade da educação e apresentada referência na literatura que considerara que a melhoria do Ideb pode significar melhoria na educação, ou, ainda, que maior gasto com educação possa significar melhor IDH-educação, é possível avançar na direção da literatura que preconiza a política como detentora de soluções para as questões que envolvem as políticas públicas. Ou seja, o aparato institucional precisa ser administrado.

<sup>5</sup> Disponível em [https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?most\\_recent\\_year\\_desc=false](https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?most_recent_year_desc=false)

<sup>6</sup> Disponível em <https://factsmaps.com/wp-content/uploads/2019/12/pisa-2018.png>

<sup>7</sup> Disponível em <https://www.oecd.org/pisa/PISA%202018%20Insights%20and%20Interpretations%20FINAL%20PDF.pdf>

De fato, no Brasil já se tem a garantia de um valor mínimo por aluno a ser dispendido anualmente por todos os municípios, sendo que os que não atingem esse *quantum* são contemplados pela complementação de recursos feita pela União. Em face disso, considerando que parte do Fundeb deve ser aplicada necessariamente em despesas de capital (estrutura), deduz-se que haverá uma infraestrutura mínima sendo construída ao longo dos anos.

Cavalcante (2012) realizou um estudo no sentido de responder se no âmbito dos municípios brasileiros apenas as variáveis estruturais relativas aos aspectos socioeconômicos e demográficos explicariam os resultados das prefeituras ou se fatores de natureza política também fazem diferença.

Seu trabalho se ancora na vertente da literatura internacional (*politics matters*) que, embora não negue a influência de fatores estruturais, preconiza a existência de correlação entre variáveis relativas à dinâmica política<sup>8</sup> e resultados das políticas públicas. Quanto à influência da política no resultado das políticas públicas, Cavalcante aponta a existência de dois segmentos na literatura internacional:

(...) a ‘escola da convergência’ e os adeptos da perspectiva de que ‘a política importa’ (Imbeau; Pétry; Lamari, 2001). Os primeiros argumentam que as sociedades industrializadas do século vinte se tornaram cada vez mais similares, encarando os mesmos tipos de problemas e aplicando os mesmos tipos de soluções. Logo, as diferenças políticas, culturais e institucionais pouco servem para explicar as variações das políticas públicas (Dawson; Robinson, 1963; Peterson, 1981; Jackman, 1987;1989; Ferreira; Gyourko, 2007). Em contrapartida, a segunda vertente, embora não negue a influência de fatores socioeconômicos, preconiza a existência de correlação entre variáveis relativas à dinâmica política e resultados das políticas públicas (Hibbs, 1977; Castles; McKinlay; 1979; Besley; Case, 2003; Potratke, 2010). (Cavalcante, 2012, p. 6)

Essa dicotomia induz a um retorno ao conceito de Política Pública. Saravia (2007, pp. 28-29) apresenta duas definições do que seja política pública, uma mais estratégica e outra mais operacional: “... *fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade*” e “... *um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social...*”. Ambos os conceitos trazem em seu cerne a tomada de decisões bem como o entendimento de que o tomador de decisões (o

---

<sup>8</sup> Vale a observação de que Cavalcante, em seu texto, não adotou qualquer conceito sobre o que é política, antes referiu-se sempre a variáveis políticas, tais como a competição eleitoral e a relação Executivo-Legislativo. Aqui também não se discute o que é Política.

político), seja em sua discricionariedade seja em decisão vinculada, age sempre no sentido de impactar a realidade social.

Cavalcante (2012) propõe e confirma ou descarta várias hipóteses relativas a um conjunto de fatores políticos (variáveis explicativas independentes) que condicionam o desempenho do gestor (variável dependente). Para Cavalcante (2012, p. 41, 67), o desempenho pressupõe a comparação das prefeituras em relação aos seus pares com base na i) qualidade da gestão fiscal (gasto per capita), ii) eficácia da implementação das políticas sociais (alcance de resultados na capacidade institucional e na provisão de serviços) e, iii) eficiência da transformação dos recursos financeiros disponíveis em melhoria das condições de vida da população (comparação entre os gastos dos diversos governos na consecução dos objetivos). A capacidade institucional foi medida a partir de critérios tais como a infraestrutura, total de funcionários, capacitação de professores, dentre outros, e a provisão de serviços foi mensurada por quantidade de escolas, condições das escolas, equipamentos etc.

Sobre as variáveis utilizadas é importante destacar que Cavalcante (2012, p. 76) utilizou um conjunto de aspectos de natureza socioeconômica, demográfica e administrativa como variáveis de controle, de modo a produzir resultados comparáveis. Destaca-se que o autor utilizou a renda municipal, a taxa de urbanização e a população em todos os modelos da pesquisa de forma interativa com as seguintes variáveis políticas: prefeituras do PT, ideologia, competição eleitoral e participação política.

Uma variável que se destaca é a competição eleitoral. No trabalho de Cavalcante ela é estimada a partir da quantidade de partidos participantes das eleições. Neste trabalho, considerou-se a competição eleitoral a partir da disputa entre o primeiro e o segundo colocados da eleição. Apesar disso, destaca-se que Cavalcante (2012, p. 115) verificou que

as variáveis de competição eleitoral, ideologia partidária, ... mesmo sem exercer efeitos diretos, ao interagirem com variáveis estruturais **apresentam efeitos estatisticamente significativos na explicação das despesas educacionais em nível local.** (grifou-se)

Sendo ainda mais enfático, o autor aponta que a competição eleitoral e a abertura à participação na capacidade institucional têm influência bastante expressiva. O resultado de sua pesquisa demonstra que *“o incremento de um ponto no número efetivo de partidos (NEP), medida de competitividade, gere uma elevação de quase cinco pontos no desempenho da prefeitura.”* (Cavalcante, 2012, p. 156).

Para o embasamento teórico deste trabalho, são importantes as seguintes conclusões de Cavalcante:

- *“Ficou evidente que a política importa, mas de forma diferente, de acordo com o foco da atuação governamental, bem como em função do tipo de política pública observada, (...)”* (Cavalcante, 2012, p. 205)
- Nos modelos de qualidade do gasto, eficácia e eficiência governamentais na política social, a ideologia apresenta os efeitos esperados, ou seja, prefeituras de esquerda com melhores desempenhos, em todos os setores estudados (Cavalcante, 2012, p. 207).
- As hipóteses **5 - prefeito de partidos da base política de sustentação do governo federal apresenta melhor desempenho governamental** e **6 - prefeito do partido do governador possui melhor desempenho nas políticas públicas** podem ser interpretadas conjuntamente (...).  
(...)

Além disso, os efeitos positivos nos gastos sociais são focados nos setores mais institucionalizados, fato este também verificado nas demais dimensões do desempenho, principalmente, nas relações com o governo federal. Nesse contexto, os resultados não possibilitam confirmar a hipótese 6, mas convergem para a confirmação da hipótese 5, como também para refutar o postulado de que quanto mais se institucionaliza menor a influência política nas relações intergovernamentais (Cavalcante, 2012, p. 208).

- *“Além disso, a participação política, mensurada pelo grau de abertura à participação da sociedade no processo de políticas públicas, apresenta impactos positivos sobre a eficácia governamental na saúde e na educação”* (Cavalcante, 2012, p. 209).

## 2.5. A influência da ideologia na atuação do político

Uma vez que o político age, toma decisões, vale questionar se seu discurso ideológico é compatível com sua ação, isto é, será que o aspecto ideológico pode vir a marcar a atuação de um político em seu mandato?

Zucco (2009) realizou uma pesquisa cujo resultado posicionou os partidos políticos brasileiros em uma determinada posição considerando-se o conjunto de todas as tendências ideológicas detectadas pelo estudo (direita e esquerda, com alguns se posicionando mais ao centro). Em um trabalho que parte de um método proposto por Power & Zucco (2009, apud Zucco, 2009), o autor incorpora aspectos da pesquisa PLIO 2009 e das autodeclarações dos parlamentares a respeito de sua posição ideológica para concluir sua análise.

Basicamente, o trabalho consiste em comparar autodeclarações com a reputação acerca do partido e com a atuação dos parlamentares do partido e, por um método matemático, proceder a um ajuste de modo a posicionar o partido de maneira coerente. O autor refere-se à direita à época como “direita envergonhada”, uma vez que a tendência dos parlamentares foi sempre a de tentar se autodeclarar mais à esquerda do que de fato atuavam, como se nota na citação a seguir:

A tendência de parlamentares brasileiros se declararem à esquerda de onde “realmente” estão localizados continua operando. Este fenômeno já foi há muito tempo identificado pela literatura como a “Direita Envergonhada” (Pierucci 1987, Rodrigues 1987), não parece ser uma exclusividade do caso brasileiro (González 1991). (Zucco, 2009, p. 6).

Para o autor, embora os parlamentares mantenham uma certa estabilidade a respeito de como se veem ideologicamente, “*esta estabilidade mascara uma significativa mudança no significado substantivo das posições ideológicas e ao relativamente pequeno impacto dessas classificações ideológicas no comportamento legislativo*” (Zucco, p. 1). Ele ainda afirma que as posições esquerda/direita, à época da pesquisa, ainda se limitavam a defender maior ou menor intervenção do Estado na economia.

Nada obstante, o autor afirma que “*assim, continuamos sem saber se esta estabilidade é uma estabilidade de crenças e ideologia, ou simplesmente uma estabilidade epifenomenal induzida pelo hábito e reforçada pelo sistema*” (Zucco, 2009, p. 9). Além disso, o autor também aponta haver uma preponderância do governismo sobre a ideologia, marcadamente porque “*... quando há conflito entre as preferências ideológicas dos parlamentares e os incentivos políticos gerados pelo executivo, estes últimos tendem a predominar*” (Zucco, 2009, p. 16).

Com as ressalvas que já se apontou na classificação proposta por Zucco, tem-se a figura do Anexo H que evidencia as posições ideológico-partidárias em 2009, no Congresso Nacional, a qual será utilizada como referência para as análises neste trabalho.

### **3. A agenda da Educação brasileira**

Antes de se passar à parte metodológica, apresenta-se a seguir parte do arcabouço institucional e legal para a educação básica vigente no Brasil, bem como os desafios fiscais que as prefeituras enfrentam.

### 3.1. Os objetivos e a divisão de competências na oferta da educação básica entre União, Estados e Municípios

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) originalmente previa apenas o ensino fundamental obrigatório e gratuito. Apenas em 2009, com a Emenda Constitucional (EC) nº 59, passou a ser dever do Estado garantir a educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, assegurando-se inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. De fato, ao longo do tempo houve rearranjos na educação básica no Brasil com o fim de alcançar mais pessoas.

É oportuno fazer remissão ao art. 205 da CF/88, que diz: *“A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”*

Essa tripartite finalidade da educação, nas esferas do desenvolvimento pessoal, do exercício da cidadania e da capacitação ao trabalho está em harmonia com a ideia de *conhecimento poderoso* levantada por Young (2007). De fato, pode-se dizer, com base no texto constitucional, que deve haver efetiva entrega, pelo Estado, de uma política de educação hábil a promover sua aquisição.

Mais especificamente, tratando da educação básica, ao analisar alguns dispositivos da Lei nº 9.394, de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), verifica-se também haver consonância entre a dita Lei e a resposta de Young à pergunta *“Para que servem as escolas?”*:

**Art. 22. A educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.**

**Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.**

**Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:** [\(Redação dada pela Lei nº 11.274, de 2006\)](#)

- I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;
- II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;

**III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;**

IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

Art. 35. O ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades:

I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;

II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;

III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;

**IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.** (grifou-se)

Para o alcance de sua finalidade, a educação no Brasil foi estruturada atribuindo-se competências aos entes das três esferas de governo, as quais, em resumo, estão delineadas no art. 211 da CF/88<sup>9</sup>:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, **função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino** mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios

§ 2º **Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.**

§ 3º **Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.**

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, **a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório.**

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

§ 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas.

§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição. (grifou-se)

<sup>9</sup> Texto da lei copiado do portal [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

Em suma, no que diz respeito às atribuições, os Estados obrigatoriamente oferecem o ensino médio e os Municípios a educação infantil e, prioritariamente, o ensino fundamental. Já a União assume função supletiva (complementar) e redistributiva (tira de quem tem mais para dar para quem tem menos), para garantir igualdades de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino a todos – nessa atribuição é que a União fornece assistência técnica e financeira aos entes subnacionais.

Na regulamentação do texto constitucional, a competência da União é definida pelo § 1º do art. 8º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB –, da seguinte forma: “*Caberá à União a **coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.***”. Isto é, a União coordena a política, articula os diversos níveis, normatiza, redistribui e complementa recursos para a execução da política.

Embora haja tal divisão de atribuições, deve-se destacar que o inciso V do art. 11 da LDB, permite a atuação dos municípios em outros níveis de ensino, se estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

### **3.2. A redistribuição dos recursos da educação básica por meio do Fundeb**

Embora o Brasil seja uma federação formada pela União, por Estados e por Municípios, é apenas nas cidades que se encontram as populações, de modo que os Estados e a União se constituem em entes que representam a união institucional dos outros entes. Ocorre, porém, que as cidades são entes dinâmicos e distintos, com territórios, demografias e economias variados, formando os Estados e a União com o fito de atingir os objetivos constitucionais prescritos no art. 3º da Constituição Federal de 1988, quais sejam: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Esses objetivos por si só já transmitem a intenção do constituinte em não permitir que houvesse disparidade de assistência pelo Estado entre os diversos entes, isto é, em todo o tempo a nação deve visar tais objetivos.

Como já dito na seção Introdução, no que toca a educação pública no Brasil, já foram adotadas várias iniciativas voltadas para um financiamento mais equânime, a exemplo da



criação do Fundef, que foi substituído pelo Fundeb. O Fundef se tratava de um fundo criado para universalizar o atendimento do ensino fundamental, não contemplando as crianças na educação infantil e os jovens no ensino médio. Essa lacuna veio a ser preenchida por meio de sua substituição pelo Fundeb, criado pela Emenda Constitucional (EC) 53/2006, com vigência inicial até o fim de 2020, e regulamentado pela Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, que passou a ser fonte de financiamento para os três níveis da educação básica, a saber, a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

Ainda, segundo o FNDE (2022), o Fundeb (o novo) foi instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, e encontra-se regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Cada Estado tem um Fundeb próprio, composto por um percentual de suas principais receitas somadas aos valores das receitas de seus municípios incluindo os respectivos Fundos de Participação de Estados e de Municípios (FPE e FPM). Esse “bolo” é então distribuído, levando em conta a quantidade de alunos matriculados, e outras ponderações relativas ao nível socioeconômico dos educandos e aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado.

Esse fundo é de natureza contábil, ou seja, a efetiva entrada dos recursos para os Entes subnacionais se dá efetivamente quando do repasse das transferências constitucionais da União (FPE e FPM), deduzindo-se os valores de participação de cada ente nesses fundos constitucionais, o que é realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia (STN, 2022)

Note-se, ainda, que 70% dos recursos do fundo devem ser destinados ao pagamento dos profissionais da educação da *rede pública de ensino*, e, em se tratando dos professores, a remuneração deve obedecer a um piso salarial também instituído pela EC nº 108, o qual tem sido regulamentado pelo Ministério da Educação mediante Portaria (MEC, 2022).

Neste ponto, importa dizer que o Fundeb não será utilizado como variável de pesquisa neste trabalho, tratando-se aqui apenas de se citar esta fonte de recursos para a manutenção da educação básica, dada a sua importância na busca da redução das desigualdades sociais.

Quanto às duas versões do Fundeb, embora haja alteração nos cálculos, fato é que o propósito final é que todos os fundos tenham recebido um valor mínimo por aluno/ano, sendo a União a responsável por complementar os valores para os entes que não atingirem esse mínimo.

Dentre as alterações ocorridas entre os dois fundos, conforme disponibilizado no portal da Câmara dos Deputados na Internet (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021), citam-se as seguintes:

- i. O Fundeb passa a ser permanente;
- ii. Aumento de 13% da participação dos recursos da União até 2026, a qual anteriormente era de 10% do valor de todos os fundos, passando, portanto, a 23% em 2026;
- iii. Uma parte da participação da União (2,5% tirados dos 23%) será distribuída às redes públicas que melhorarem a gestão educacional e seus indicadores de atendimento escolar e aprendizagem, com redução das desigualdades.
- iv. 15% dos recursos dos fundos devem ser utilizados em despesas de capital;
- v. O Custo Aluno-Qualidade (CAQ), constante no Plano Nacional de Educação, será considerado como parâmetro para o padrão mínimo de qualidade do ensino;
- vi. Em vez de 60%, 70% devem ser usados para o pagamento de salários; e
- vii. Tem que haver redistribuição de valores entre as próprias unidades de ensino dos entes que receberem a complementação da União.

Embora o novo Fundeb tenha surgido como uma provável promessa de aumento no gasto público com a educação básica, há várias críticas à sua implementação, não alcançadas neste trabalho. Só para exemplificar, Souza (2021), em uma análise detalhada das mudanças decorrentes do novo Fundeb, conclui o seguinte:

Por fim, apesar de o país não ter atingido mais de 80% das metas e estratégias do PNE (2014-2024) após seis anos de sua implementação, o “‘Velho’ Novo Fundeb” em pouco contribuirá para que nestes últimos quatro anos de plano se consiga avançar no cumprimento pleno das metas e das estratégias tão fundamentais para o avanço na qualidade da educação brasileira.

### **3.3. O percentual mínimo constitucional definido para a educação básica no Brasil**

O Brasil, na condição de país em desenvolvimento, enfrenta desafios que se traduzem não apenas no financiamento da educação, mas também na construção de desenhos institucionais sustentáveis para essa política pública, de modo que o gasto seja efetivo, isto é, que a educação produza resultados positivos para o caminho de sucesso que o país deseja trilhar. Não se pretende nesta seção discutir aspectos profundos do ciclo da política pública de educação no Brasil, contudo é importante destacar que há desafios à sua avaliação e consequente melhoria da qualidade.

Um dos primeiros desafios diz respeito à obrigatoriedade constitucional de aplicação de percentual mínimo de receitas de impostos da União, dos Estados e dos Municípios na manutenção e desenvolvimento do ensino – conforme art. 212 da CF/88, 18% para a primeira e 25% para os outros entes e, conforme definição do art. 212-A, uma parte desses percentuais (o Fundeb) é destinada à educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais. Os gestores são obrigados a utilizar os ditos percentuais em educação, sob pena de terem que responder judicialmente por cometimento de improbidade administrativa<sup>10</sup>.

Além de estabelecer percentuais mínimos, o legislador constitucional estabeleceu desde 1996 (EC nº 14) a aplicação dos ditos percentuais como princípio constitucional em pé de igualdade com a forma republicana, o sistema representativo e o regime democrático, com os direitos da pessoa humana e com a autonomia municipal, conforme prevê o art. 34, caput, inciso VII e suas alíneas:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

(...)

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

- a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
- b) direitos da pessoa humana;
- c) autonomia municipal;
- d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
- e) **aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino** e nas ações e , a fim de que públicos de saúde. (grifou-se).

A problemática que se aponta é que o resultado da política da educação básica pode ser afetado positiva ou negativamente ao se vincular percentual mínimo de receitas às despesas com uma certa política pública. Com certeza há pontos positivos, mas essa vinculação pode também induzir o gestor a pensar o limite mínimo de gastos como um fim, e não como um meio para a consecução dos objetivos da política. Além disso, é importante lembrar que no mínimo 70% dos recursos do Fundeb devem ser direcionados ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação, o que pressupõe, em ambiente de aperto fiscal, uma indução à limitação dessas despesas ao percentual mínimo definido ou à limitação do custeio das outras despesas que não sejam despesas de pessoal.

---

<sup>10</sup> A EC 119, de 2022, desobrigou os gestores municipais e estaduais desse compromisso com relação aos anos de 2020 e 2021, devido ao período de pandemia em que os alunos tiveram aulas online não demandando serviços públicos relacionados à política de educação que atingissem o percentual mínimo constitucional exigido

### **3.4. Sobre o endividamento dos municípios brasileiros**

Durante a década de 1990 houve uma crise muito grande no Brasil, em que Estados e Municípios se viram em quadro de insolvência, o que exigiu do Governo Federal a adoção de medidas de saneamento das finanças desses entes federados, por meio da assunção e do refinanciamento de suas dívidas a juros mais modestos para a época. Em contrapartida, o Governo brasileiro propôs uma legislação cuja finalidade foi a de garantir que os entes mantivessem uma saúde financeira capaz de honrar com seus compromissos ao longo dos anos.

A Medida Provisória nº 2185-XX, de 24 de agosto de 2001, é emblemática neste sentido. Ali estão delineados os compromissos que os municípios deveriam assumir para terem direito às medidas de saneamento, a exemplo da proibição de emissão de títulos da dívida pública mobiliária e contração de novas dívidas (art. 8º), com as exceções previstas na mesma norma. Dada a dinâmica econômica característica do Brasil, essa norma já foi reeditada várias vezes, mantendo-se, contudo, alguns pilares que visam a garantir a capacidade de solvência do ente.

Uma norma anterior a esta foi a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Posteriormente foram editadas outras leis que visavam a socorrer novamente os entes, com o alongamento dos contratos e redução dos juros.

De fato, à época havia uma janela de oportunidade para a União propor medidas de saneamento e de responsabilidade bem como capital político para as normas serem aprovadas no Congresso. Os contratos, conforme previsão da MP 2185, tem duração de 30 anos, o que significa que por esse período a União será o normatizador das finanças públicas dos entes subnacionais, dados os vínculos que se criaram a partir das medidas de saneamento. É de se dizer que a legislação confere à União muito controle sobre o gasto público estadual e municipal.

Em regra, as leis definem os indicadores e a União regulamenta os quantitativos referentes a eles. Um indicador emblemático é a Dívida Consolidada, o que se nota na previsão da MP 2185, a qual, embora proíba a contratação de vários tipos de operações de crédito por parte dos municípios, abre exceção para aqueles cuja Dívida Consolidada seja menor do que a sua Receita Líquida Real (inciso vii do § 1º do art. 8º). De fato, a intenção do legislador é fazer com que se mantenha em um limite de comprometimento de suas receitas que seja salutar para suas finanças.

A Secretaria do Tesouro Nacional divulga um Manual de Análise Fiscal no qual são expostas todas as regras relativas aos diversos planos e programas fiscais vigentes celebrados entre a União e os entes subnacionais. À pág. 71 consta o seguinte:

Tendo por base o resultado da análise fiscal, calcula-se a CAPAG que objetiva apurar a situação fiscal dos Municípios que queiram contrair empréstimos com garantia da União. O intuito da CAPAG é apresentar de forma simples e transparente se um novo endividamento representaria risco de crédito para o Tesouro Nacional.

Observe-se que a CAPAG é sigla para a Capacidade de Pagamento do ente federado. A última regulamentação a respeito desse indicador consta na Portaria STN nº 1.487, de 12 de julho de 2022, publicada no Diário Oficial da União em 13 do mesmo mês. Ali se verifica que a capacidade de pagamento está ligada ao nível de endividamento, isto é, o percentual entre Despesa Consolidada e a Receita Corrente Líquida.

Tendo em vista que um dos objetivos deste trabalho é comparar o desempenho dos prefeitos considerando-se a limitação dos recursos à sua disposição, optou-se por considerar o nível de endividamento se não o melhor, no mínimo, o mais conveniente, tendo em vista sua larga utilização como indicador nos contratos entre a União e os estados e municípios.

### **3.5. Sobre o índice FIRJAN de desenvolvimento municipal (IFDM)**

A FIRJAN (2018) informa que o IFDM é um índice criado para acompanhar o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros. Ele é calculado a partir de três vertentes: educação, emprego e renda e saúde.

A vertente à qual se deu foco neste trabalho foi o emprego e renda, uma vez que são feitas comparações entre dados socioeconômicos e o Ideb. O cálculo do IFDM emprego e renda é feito a partir de dados da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS e do Cadastro Geral de Emprego e Desemprego – CAGED, dados do Ministério do Trabalho e Emprego, das projeções de populações realizadas pelo IBGE (FIRJAN, 2018, p. 3)

### **3.6. Índice FIRJAN de gestão fiscal (IFGF)**

O IFGF é um índice criado pela FIRJAN (2021) para analisar as contas das cidades brasileiras. É composto por quatro indicadores: autonomia, gastos com pessoal, liquidez e investimentos, conforme fórmulas na figura abaixo.

Neste trabalho, compara-se este índice entre os municípios com os resultados do Ideb por eles alcançados.

## **4. Metodologia e fontes de dados**

Este trabalho é um estudo de caso comparativo, com finalidade descritiva (YIN, 2005, p. 24) e exploratória, utilizando-se uma abordagem qualitativa e quantitativa<sup>11</sup>, embora nesse último aspecto, dadas as limitações inerentes ao objetivo do estudo, não se tenha buscado aprofundamento.

Foram coletados dados de 40 municípios divididos entre as regiões Nordeste e Sul do Brasil. A coleta de dados foi feita pela Internet, a partir de busca nos portais da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, do IPEA, do DataSus, do MDS e do Tribunal Superior Eleitoral – TSE e da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro - FIRJAN.

A maioria dos dados passou por uma seleção posterior, em virtude de que só havia disponíveis quantidades maiores do que o necessário para esta. Tal seleção foi feita por meio de ferramentas de planilha e de bancos de dados.

A seguir são delineados aspectos gerais e específicos a respeito desses dados.

### **4.1. Seleção do Período Analisado**

Conforme apontado na parte de referencial teórico, a EC 119, de 2022, desobrigou os gestores municipais e estaduais dos compromissos relacionados ao cumprimento dos percentuais mínimos constitucionais obrigatórios para a educação, com relação aos anos de 2020 e 2021, devido ao período de pandemia em que os alunos tiveram aulas online não demandando serviços públicos relacionados à política de educação que atingissem o percentual mínimo constitucional exigido.

Considerando-se que as últimas eleições para prefeitos ocorreram em 2020 e 2016, e com o fito de isolar a pesquisa das conhecidas intempéries econômicas, políticas e sanitárias desse período, optou-se por localizar o objeto de estudo a partir das eleições municipais de 2012, tendo-se os anos de 2015 e 2016 com os últimos anos dos mandatos que se iniciaram em 2013. Disso decorre também que os dados municipais foram buscados do Censo de 2010.

Adianta-se também que foram escolhidos dados do Ideb referentes aos anos de 2013 e 2015, porque essa avaliação de fato só é feita de dois em dois anos pelo MEC, o que coincide com o primeiro e o terceiro ano do mandato corrente. No primeiro ano, o orçamento executado pelo gestor atual ainda é referente ao que o anterior planejou, por outro lado, no terceiro ano as

---

<sup>11</sup> An analysis is routinely considered quantitative if it employs statistical tests in reaching its descriptive and explanatory conclusions. By contrast, qualitative research does not explicitly or directly employ such tests (COLLIER; SEAWRIGHT; BRADY, 2003, p. 2)

despesas executadas já são mais consonantes com o que o atual mandatário estabeleceu em seu plano de governo, isso em função das disposições do § 1º do art. 165 da CF/88.

## 4.2. Seleção das macrorregiões brasileiras

Uma vez que a pesquisa busca explorar o desempenho dos municípios no Ideb, comparando-se também com os aspectos socioeconômicos, tomou-se como base o pressuposto de que as regiões com menor e maior nível de desigualdade seriam as melhores candidatas para a amostragem.

O índice de Gini, que mede o grau de concentração de renda em determinado grupo, calculado pelo IBGE em 2010 (DATASUS, 2022), situa a região Sul como a menos desigual e a região Norte, em primeiro lugar, e o Nordeste, em segundo, como as mais desiguais, conforme tabela abaixo.

Tabela: Índice de Gini por região

REGIÃO	ÍNDICE DE GINI
NORTE	0,6319
NORDESTE	0,6277
SUDESTE	0,585
SUL	0,5337
CENTRO-OESTE	0,6019

Fonte: Elaboração própria com dados do DATASUS (2022)

Conforme exposto nas tabelas a seguir, o Norte e o Nordeste são as regiões com os índices mais baixos em 2010, em se tratando do IDHM-Renda e do IDHM Educação (IPEA, 2016), vertentes do Índice de Desenvolvimento Humano para os municípios, o qual é calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2022).

Tabela – IDHM-REND A por região

REGIÃO	IDHM-REND A
CENTRO-OESTE	0,776
SUDESTE	0,773
SUL	0,764
NORTE	0,670
NORDESTE	0,656

Fonte: Elaboração própria com dados do PNUD (2022)

Tabela – IDHM-EDUCAÇÃO por região

REGIÃO	IDHM-EDUCAÇÃO
SUDESTE	0,688
CENTRO-OESTE	0,665
SUL	0,662
NORDESTE	0,569
NORTE	0,557

Fonte: Elaboração própria com dados do PNUD (2022)

Pelas razões acima apresentadas, as regiões escolhidas para a pesquisa foram a região Sul, que embora não tenha o maior IDHM-Renda é a menos desigual (DATASUS, 2022), de

modo a se ter uma referência na amostra quanto a um desvio-padrão menor na perspectiva socioeconômica, e a região Nordeste, que embora seja um pouco menos desigual que a região Norte, tem uma densidade populacional mais acentuada, o que confere uma significância maior para os dados, considerando-se que uma maior concentração populacional tende a exigir maior prestação dos serviços públicos ligados à educação básica, desprezando-se neste caso a dispersão que possa haver quanto à questão socioeconômica.

A propósito, com o fim de não se confundir os grupos amostrais de municípios das regiões Sul e Nordeste com os das regiões inteiras, neste trabalho cada grupo será denominado apenas por Grupo Sul ou Grupo Nordeste.

### 4.3. Estratificação dos Municípios por porte populacional

Um dos desafios iniciais deste estudo foi, quanto à escolha dos municípios, qual critério utilizar, uma vez que nas regiões Sul e Nordeste, se concentram mais de 50% dos mais de 5.000 municípios brasileiros.

Da lista de municípios disponibilizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social, com dados do Censo brasileiro de 2010<sup>12</sup>, tem-se a seguinte tabela que mostra o percentual dos municípios brasileiros por porte:

Tabela – Percentual dos Municípios brasileiros por porte

Porte	Total de Municípios	%
Grande	266	4,8%
Médio	325	5,8%
Metrópole	17	0,3%
Pequeno I	3914	70,3%
Pequeno II	1043	18,7%
<b>Total de Cidades</b>	<b>5565</b>	

Fonte: Elaboração própria com dados do MDS

Na publicação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS, 2015)<sup>13</sup>, denominada “*Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectiva*” consta que a fixação de portes pelo IBGE para as cidades foi feita em 2004.

<sup>12</sup> <http://blog.mds.gov.br/redesuas/lista-de-municipios-brasileiros/>

<sup>13</sup> [https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia\\_social/Suas10Anos\\_2015.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/Suas10Anos_2015.pdf)



A estratificação por portes divide as cidades em Pequeno Porte I e II, Médio e Grande Porte, com os seguintes respectivos números de habitantes: até 20.000, de 20.001 até 50.000, de 50.001 até 100.000 e maior que 100.000.

A escolha dos municípios de porte pequeno II (entre 20 e 50 mil habitantes) se deu por serem uma parcela representativa (próximo de 20% dos municípios brasileiros), pressupondo-se também que esses municípios têm um aparelho de Estado mais amplamente implantado do que os menores municípios para poder fornecer a educação básica aos munícipes.

Vale dizer que, no que diz respeito a pesquisa que envolva eleições, há uma faixa de bastante interesse, que é aquela acima de 200 mil, que são as cidades onde ocorre o segundo turno das eleições, conforme definição do art. 2º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições no Brasil:

Art. 2º Será considerado eleito o candidato a Presidente ou a Governador que obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.  
 § 1º Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição no último domingo de outubro, concorrendo os dois candidatos mais votados, e considerando-se eleito o que obtiver a maioria dos votos válidos.

§ 2º Se, antes de realizado o segundo turno, ocorrer morte, desistência ou impedimento legal de candidato, convocar-se-á, dentre os remanescentes, o de maior votação.

§ 3º Se, na hipótese dos parágrafos anteriores, remanescer em segundo lugar mais de um candidato com a mesma votação, qualificar-se-á o mais idoso.

§ 4º A eleição do Presidente importará a do candidato a Vice-Presidente com ele registrado, o mesmo se aplicando à eleição de Governador.

Art. 3º Será considerado eleito Prefeito o candidato que obtiver a maioria dos votos, não computados os em branco e os nulos.

§ 1º A eleição do Prefeito importará a do candidato a Vice-Prefeito com ele registrado.

§ 2º Nos Municípios com mais de duzentos mil eleitores, aplicar-se-ão as regras estabelecidas nos §§ 1º a 3º do artigo anterior.

As limitações deste trabalho não permitiram analisar os municípios senão na faixa de Pequeno II, conforme se explica a seguir.

Verificou-se que havia dados mais facilmente disponíveis no portal da STN<sup>14</sup> para municípios pequenos (portes I e II), daí, foram selecionados municípios de porte pequeno II, cujos Relatórios de Gestão Fiscal – RGF estivessem disponíveis no Relatório FINBRA (Finanças do Brasil), o qual contém listagem de vários municípios brasileiros. No referido portal consta que tais informações são enviadas pelos municípios brasileiros. Na consulta feita

<sup>14</sup> <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>

para os anos de 2015 e 2016, não constavam os balanços de todos os municípios brasileiros, ausência que, em trabalhos futuros, pode ser averiguada perante a STN.

A lista dos municípios foi tomada em ordem decrescente de população, com o fim de se analisar situações de municípios com maior demanda por serviços públicos. Para a região Sul foram tomados os 30 mais populosos.

Foram eliminados da amostra municípios cujos dados de DC e RCL não constassem nos dois anos (2015 e 2016). Essa triagem fez com que houvesse apenas 20 municípios de porte pequeno II na Região Sul com dados disponíveis. Para o Nordeste, a princípio foram selecionados 80 municípios, então a fim de ter diversificação na amostragem, dentre os que constavam nos relatórios de 2015 e 2016, foram escolhidos os nove municípios com as maiores e onze com as menores arrecadações (RCL/Habitante), que incluem as transferências dos fundos constitucionais, relativas ao ano de 2015. Observa-se que da seleção resultou a presença de municípios de apenas alguns, e não todos, os estados do Nordeste.

Dessa forma, considerou-se que a variável RCL/Habitantes é aquela que mais aponta para o perfil socioeconômico do município, pressupondo-se que municípios com maior produção tendem a ter maior arrecadação e oferecem melhores condições de vida e emprego para a população. Posteriormente, fez-se comparação entre a classificação dos entes escolhidos ordenados por arrecadação e pelo índice de emprego e renda da FIRJAN.

#### **4.4. Variável dependente e variáveis independentes**

Nesta seção são delineadas as variáveis independentes e o Ideb, que é a variável dependente sobre a qual se procura verificar o impacto das outras variáveis.

##### **Ideb**

Conforme já relatado, o Ideb é a variável tratada como dependente e o presente trabalho objetiva verificar as associações entre o Ideb e outras variáveis independentes. Trata-se de um dado calculado pelo Inep de dois em dois anos, e encampa duas faixas de escolaridade: 4º ao 5º ano e 8º ao 9º ano.

A consulta disponibilizada no portal do Inep trouxe dados do Ideb relativos aos anos de 2005 a 2021, porém só havia dados completos para a faixa do 4º ao 5º ano. Quanto à faixa do 8º ao 9º ano, só havia no portal do Inep<sup>15</sup> informações disponíveis para alguns dos

---

<sup>15</sup> <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

municípios, do que se entendeu não ser muito produtivo empreender análise com resultados faltantes.

A princípio foram selecionados para análise os anos de 2011, 2013, 2015 e 2017, os quais coincidem com a última medição do mandato anterior, com as duas do período do mandato e com a primeira do mandato subsequente, embora se tenha trabalhado majoritariamente com os anos relativos ao mandato corrente. A comparação com o mandato anterior é qualitativa apenas para verificar se houve aumento ou diminuição, já a comparação com o mandato subsequente seria apenas exploratória, mas dadas as limitações deste trabalho, não se menciona o Ideb de 2017.

Acrescenta-se que embora em um ano o mandatário não teria tempo de fazer nem um milagre nem um grave estrago na educação básica, não se poderia afirmar com segurança da responsabilidade do prefeito no período de 2013 a 2016 pelo resultado do Ideb de 2017. As tabelas do Anexo A contêm os dados do Ideb dos municípios selecionados das regiões Sul e Nordeste, isto é, o Grupo Sul e o Grupo Nordeste.

### **Ideb Médio 2013-2015**

Com o fito de se localizar, em tese, alterações no Ideb ao longo do mandato cuja eleição se deu em 2013 e ter uma melhor base comparativa, optou-se por realizar as análises majoritariamente a partir dessa métrica, e não do Ideb referente a um ano somente.

Além disso, entende-se que possíveis ações em 2014 e 2015 por parte do prefeito poderiam reverter eventuais insucessos obtidos em 2013.

Cabe também a observação de que, embora o Ministério da Educação estabeleça metas para o Ideb, neste trabalho se optou por não analisar o cumprimento das metas, mas tão somente considerar os valores relativos entre os diversos entes estudados.

### **Macrorregião**

Como já explicitado, foram selecionados municípios das Regiões Sul e Nordeste

### **Receita Corrente Líquida (RCL)/Habitante - Arrecadação**

Essa informação, conforme já adiantado foi uma variável inicialmente utilizada para triagem de municípios do Nordeste e posteriormente para se pesquisar correlação também com o Ideb. Essa variável foi estabelecida a partir dos dados da STN e do Censo 2010.

As tabelas do Anexo B contêm, respectivamente, a lista dos municípios selecionados das regiões Sul e Nordeste, classificados por ordem decrescente de RCL/Habitante.

### **Dívida Consolidada (DC)/Receita Corrente Líquida - Endividamento**

Consoante o que se apresentou no referencial teórico, essa variável informa a Capacidade de Pagamento do ente federado ou, em outras palavras, o seu nível de endividamento. A escolha dessa variável se deu justamente em função de que se objetiva justamente verificar a priorização, por parte dos gestores, da política da educação básica em situações fiscais adversas.

Essa informação foi obtida a partir do já mencionado relatório Finbra, disponibilizado no portal da STN.

### **Competição eleitoral**

A competição eleitoral relativa foi analisada a partir da relação percentual entre a quantidade de votos válidos recebidos pelo segundo colocado para o candidato eleito (primeiro colocado). Quanto maior for a relação, mais “apertada” terá sido a eleição. No Anexo C constam tabelas com a lista dos municípios ordenada por essa variável para cada região.

## 5. Análise

A seguir são apresentados os resultados relativos às comparações entre o Ideb e as diversas variáveis, ao tempo em que são discutidos os resultados.

### Média do Ideb por grupo regional

As tabelas a seguir contêm as médias do Ideb para os grupos Sul e Nordeste para os anos de 2011 a 2017. Conforme já relatado, quase nada se explorou dos anos 2011 e 2017.

Tabela - Média anual do Ideb para municípios do grupo Sul

Medida/Ano	2011	2013	2015	2017
Média	5,33	5,55	5,69	5,78
Desvio-padrão	0,54	0,50	0,50	0,64

Fonte: Elaboração própria com dados do INEP

Tabela - Média anual do Ideb para municípios do grupo Nordeste

Medida/Ano	2011	2013	2015	2017
Média	3,87	3,98	4,53	4,81
Desvio-padrão	0,46	0,74	0,80	0,86

Fonte: Elaboração própria com dados do INEP

Observa-se, de fato, uma desigualdade muito grande entres os resultados do Ideb para os grupos Sul e Nordeste. É possível que seja reflexo da própria desigualdade socioeconômica tão comumente anunciada no Brasil e refletida nos índices que foram utilizados para a seleção das regiões. A partir das tabelas é fácil concluir que, de 2011 a 2017, o grupo Nordeste ficou com médias abaixo do Sul das respectivas ordens de 27,32%, 28,15%, 20,32% e 16,87%.

### Relação entre a RCL/Habitante de 2015 e o Ideb Médio 2013-2015 entre os municípios por região

No grupo Sul, verificou-se que entre os municípios com as 12 *maiores* RCL/Habitante em 2015, 8 estavam entre os 12 *maiores* Idebs Médios **2013-2015**, quais sejam, Itapema/SC, Videira/SC, Marechal Cândido Rondon/PR, Araquari/SC, Ibiporã/PR, Joaçaba/SC, Urussanga/SC e Torres, conforme tabela constante do Anexo D. Por outro lado, tem-se o município de Prudentópolis com a segunda menor RCL/Habitante e o segundo melhor Ideb Médio 2013-2015, o qual reforça a hipótese de que há municípios em condições fiscais menos favoráveis como outros que produzem resultados do Ideb tão bons quanto aqueles que possuem melhores orçamentos.

Contudo, a mesma relação não ocorre na lista dos Municípios do Nordeste. Verificou-se que dentre os 12 municípios com as 12 *menores* RCL/Habitante, 7 estavam entre 12 com *maiores* Idebs médios de 2013-2015. Tendo-se, inclusive, o município de Itapissuma, com a terceira maior RCL/Hab e com um Ideb Médio 2013-2015 abaixo da média (ressalva-se que esse município não teve participação na edição 2013), conforme tabela exposta no Anexo D.

Embora os resultados possam sugerir não haver correlação entre a RCL/Habitante e o Ideb, ou sugerir que tal variável exerce influência estatisticamente significantes nas duas regiões, mas inversamente proporcional, confirma-se a hipótese de que gestores lidam com a política da educação básica de modo diferente, a despeito de terem condições orçamentário-fiscais semelhantes, de modo a produzir resultados também diferentes.

#### **Relação entre o índice FIRJAN Emprego e Renda de 2015 e o Ideb Médio 2013-2015 entre os municípios por região**

Embora os resultados do Ideb médio 2013-2015 tenham divergido entre as regiões quando considerada a arrecadação do Estado por habitante (RCL/Habitante), tal fato não ocorreu quando considerado o índice FIRJAN de emprego e renda. A propósito, faz-se a observação de que a métrica arrecadação (RCL/Habitante) não acompanha o índice FIRJAN de emprego e renda. No Sul, dentre os 20 municípios selecionados, 12 são melhores em arrecadar do que em emprego e renda, enquanto no Nordeste as duas métricas se invertem, uma vez que 10 dentre os 20 selecionados são melhores em emprego e renda do que na arrecadação por habitante.

Os resultados mostram que 9, no sul, e 8, no nordeste, dentre os 12 municípios com melhor emprego e renda, estão entre os 12 com melhores Idebs médios 2013-2015, conforme tabelas contidas no Anexo E.

Um dado importante a ser explicitado é que apenas um município dentre o grupo Nordeste alcançou um nível de emprego e renda comparável com o grupo Sul, que é o município de Itapissuma/PE, cujo índice FIRJAN de emprego e renda é de 0,5940, menor, portanto, do que os 13 maiores valores do grupo Sul. Contudo, esse mesmo ente federativo esteve na décima posição na ordem de classificação por Ideb médio 2013-2015 no grupo Nordeste.

### **Relação entre DC/RCL (endividamento) e o Ideb Médio de 2013-2015 entre os municípios por região**

Verificou-se, a princípio, que municípios menos endividados, a exemplo de Nova Santa Rita/RS, podem ter Ideb Médio 2013-2015 mais baixo do que aqueles mais endividados, como Videira/SC, que apresentou o maior Ideb de 2015. Observa-se que referido município não está nem entre os 14 melhores Idebs Médios.

Contudo, os resultados demonstram que, no grupo Sul, dentre os 14 municípios com melhores perfis de endividamento em 2015, 9 estiveram entre 14 com melhores Idebs médios no período 2013-2015. Já no Nordeste, dentre os 14 municípios com menor endividamento em 2015, 11 ficaram entre os 14 primeiros lugares nos Idebs médios 2013-2015, conforme tabelas do Anexo F.

Novamente aqui se tem a comprovação de que municípios em situação fiscal inferior podem alcançar resultados de Ideb comparáveis aos daqueles com melhor situação fiscal. Adicionalmente, os resultados sugerem algum tipo de associação entre o endividamento e os resultados do Ideb, o que pode ser melhor verificado a partir de uma amostragem maior.

### **Relação entre o IFGF e a variação do Ideb de 2013 a 2015 entre os municípios com valores abaixo da média por grupo regional**

Não se verificou relação estatisticamente significativa entre o IFGF e a variação do Ideb de 2013 a 2015 nas duas regiões.

### **Relação entre a competição eleitoral e o Ideb Médio de 2013-2015 entre os municípios por grupo regional**

Verificou-se que, 7 dentre os municípios com maior Ideb médio 2013-2015 do Sul e 8 dentre os do Nordeste estão entre os 12 com maior competição eleitoral, conforme exposto nas tabelas do Anexo G, as quais contêm a lista dos municípios por ordem decrescente de grau de competição eleitoral e os respectivos Idebs Médios de 2013-2015.

Essa constatação vai ao encontro da conclusão de Cavalcante (2012, p. 115), que afirma que as *“variáveis de competição eleitoral, ideologia partidária, ... mesmo sem exercer efeitos diretos, ao interagirem com variáveis estruturais apresentam efeitos estatisticamente significativos na explicação das despesas educacionais em nível local.”*

Esses resultados podem sugerir que quanto maior for a competição, maior será o Ideb Médio para um mandato. Cavalcante (2012) aponta a competição eleitoral, medida pelo número de partidos que disputam as eleições, como um fator de altíssima influência no desempenho da

prefeitura, do ponto de vista institucional (gastos com educação). Embora neste trabalho o que se está a analisar é o resultado da política sob a ótica do desempenho dos alunos no Ideb, com um grupo amostral maior é possível fazer uma melhor análise do comportamento da competição (medida dos votos válidos do 2º colocado/votos válidos do 1º colocado).

### **Relação entre a ideologia e a variação do Ideb de 2013 a 2015**

O que se buscou foi apurar a ação sobre a política pública durante o mandato, de modo a se ter uma resposta daquilo que ocorreu “por culpa do prefeito”. No entanto, considerando-se o gráfico de Zucco (2009, p. 17), já copiado na respectiva seção do referencial teórico deste trabalho, tem-se que *nos dois grupos regionais há predomínio por governos de direita*, o que não permite fazer uma análise comparativa entre os desempenhos no Ideb por ideologia/partido. Para uma aferição melhor, seria necessária uma abordagem que, já na triagem, se fizesse escolha por municípios com governos de ideologias diferentes, o que não ocorreu neste trabalho.

De fato, tal abordagem teria a também já citada referência literária fundada na conclusão de Cavalcante (2012, p. 207):

Nos modelos de qualidade do gasto, eficácia e eficiência governamentais na política social, a ideologia apresenta os efeitos esperados, ou seja, prefeituras de esquerda com melhores desempenhos, em todos os setores estudados (Cavalcante, 2012, p. 207).

### **Participação política (% de votos brancos e nulos com relação ao total de votos)**

Cavalcante (2012, p. 105) define a participação política como o número de eleitores que compareceram às urnas, porém, neste trabalho não houve oportunidade de se trabalhar essa variável.

No entanto, considerando-se a participação política como uma medida do percentual de votos inválidos (nulos e brancos) com relação ao total de votos, quando comparada com os números do Ideb, foi possível verificar que, no grupo Sul, dentre os 11 municípios com maiores Idebs Médios 2011-2013, 6 estavam entre os que tiveram as 11 maiores participações. Já no grupo Nordeste, 9 dentre os 12 municípios com os Idebs Médios 2013-2015 mais baixos se encontravam entre os 12 municípios com menor participação política.

Para uma melhor conclusão a respeito da associação entre essa variável e o Ideb, seria necessária uma pesquisa com uma amostragem maior.



## Sobre os resultados

Em face dos resultados apresentados, os quais já mereceram apropriada discussão, é mister evidenciar que há uma discrepância importante entre os dados socioeconômicos e os educacionais dos grupos Sul e Nordeste. Observa-se que embora o Brasil tenha estabelecido os valores mínimos para investimento em educação, além do Fundef, em 1996, e o substituto Fundeb, em 2006, para garantir um valor de investimento mínimo por aluno, essas ações não parecem ter tido força para reverter o quadro de desigualdade entre os resultados das provas feitas pelos alunos dos grupos Nordeste e do Sul até o período de 2015.

Ademais, embora se tenha trabalhado com grupo amostral pequeno, talvez não muito representativo das regiões, verificou-se que para um município do grupo Nordeste com condições de emprego e renda melhores que os 7 piores do grupo Sul, o Ideb médio 2013-2015 – de 4,1 – foi o 10º no grupo Nordeste, abaixo da média desse grupo que foi de 4,26. Observe-se que no grupo Sul o menor Ideb médio 2013-2015 foi de 4,75, com média de 5,62.

No quadro a seguir são elencadas as relações entre as variáveis tratadas como independentes e o Ideb, variável dependente.

<b>Variável</b>	<b>Análise</b>
Média do Ideb por grupo regional	No período avaliado se verificou estabilidade nas posições da ordem de classificação e desigualdade entre os grupos Sul e Nordeste
Variação do Ideb entre os anos de 2011 a 2015	
Relação entre a RCL/Habitante de 2015 e o Ideb Médio 2013-2015 entre os municípios por região	Relação positiva no grupo Sul e invertida no grupo Nordeste
Relação entre o índice FIRJAN Emprego e Renda de 2015 e o Ideb Médio 2013-2015 entre os municípios por região	Relação positiva nos dois grupos em estudo
Relação entre DC/RCL (endividamento) e o Ideb Médio de 2013-2015 entre os municípios por região	Relação positiva nos dois grupos em estudo
Relação entre o IFGF e a variação do Ideb de 2013 a 2015 entre os municípios com valores abaixo da média por grupo regional	Aqui foram vistos municípios considerados como bem administrados terem desempenhos mais baixos no Ideb. Isto é, a boa gestão fiscal pode não contemplar necessariamente a boa administração da política da educação básica.

Variável	Análise
Relação entre a competição eleitoral e o Ideb Médio de 2013-2015 entre os municípios por grupo	Relação positiva entre essa variável e o Ideb
Relação entre a ideologia e a variação do Ideb de 2013 a 2015	Nesse aspecto, o grupo amostral não foi suficiente para prover resultados relevantes, uma vez que a grande maioria dos municípios foram administrados por prefeitos de partidos da direita, considerando-se a classificação de Zucco.
Participação política (% de votos brancos e nulos com relação ao total de votos)	Os resultados indicaram que há maiores Idebs nos municípios com menor percentual de votos brancos e nulos com relação ao total de comparecimento.

Neste trabalho se levantou a hipótese de que gestores podem priorizar a política da educação básica a despeito de seu município estar em situação fiscal mais complicada que outros. Uma das teses a fundamentar essa hipótese é a de Cavalcante (2012, p. 205), para quem, *“a política importa, mas de forma diferente, de acordo com o foco da atuação governamental, bem como em função do tipo de política pública observada, (...)”*.

De fato, constata-se que a política importa. Contudo, considerando-se as limitações deste trabalho, verifica-se que há um predomínio das finanças municipais sobre o resultado do Ideb, que, segundo Chirinéa e Brandão (2015, p. 478), é o *“principal indicador objetivo utilizado para monitorar a qualidade da educação básica no país”*.

Considerando-se as afirmações de Young (2007, pp. 1291, 1296-1297) de que nas escolas os jovens adquirirem o conhecimento que, para a maioria deles, não pode ser adquirido em casa, e que a participação ativa na escola pode ser a única oportunidade de adquirirem conhecimento poderoso e serem capazes de caminhar, ao menos intelectualmente, para além de suas circunstâncias locais e particulares, é possível afirmar que crianças residentes nos municípios mais endividados ou com menor arrecadação podem estar sob risco altíssimo de serem os cidadãos de baixo desempenho na vida adulta, não podendo se afirmar a partir de sua capacidade cognitiva e de seu conhecimento. E os resultados, embora limitados, demonstram uma relação inversa entre endividamento municipal e o Ideb.

Adriano, Rosa e Flach (2015, apud Kamimura e Santos, 2019, p. 33) verificaram que não há significância nos resultados obtidos na relação entre o investimento, representado pelo gasto por aluno do ensino fundamental, e o desempenho do ensino fundamental das capitais brasileiras, representados através das notas obtidas pelo Ideb. Por outro lado, em se tratando de municípios de pequeno porte, pelo que se conclui neste trabalho, é possível haver uma relação

entre a capacidade de investimento na educação básica e o resultado do Ideb, sobretudo quando se verifica que i) a arrecadação média por habitante no grupo Sul é bem maior do que no grupo Nordeste, que ii) no Sul essa variável variou positivamente com o Ideb médio, e iii) que no Nordeste o Ideb médio é bem mais baixo.

Além disso, também se verificou uma relação positiva entre o nível de emprego e renda medido pelo Índice Firjan de emprego e renda positivo para as duas regiões, o que também sugere que gestores desses municípios teriam que fazer menos “milagres” para obterem melhores resultados no Ideb.

Embora não se tenha feito comparação entre o IDH-educação e o Ideb, é possível que melhorias no resultado do Ideb com o aumento do gasto em educação coincidam com as melhorias no IDH-educação constatadas por Poker Jr, Nunes e Nunes (2013), o que seria um questionamento a ser respondido em estudos posteriores.

## **6. Conclusão**

O foco deste estudo foi procurar responder ao questionamento sobre como os gestores priorizam a implementação da política pública para a educação básica diante de limitações financeiras, considerando-se os resultados do Ideb. A hipótese que se levantou foi a de que há diferença na qualidade dos resultados da educação básica entre os diversos entes, mesmo quando se trata de orçamentos semelhantes. Isto é, esperava-se que houvesse entes em situação fiscal ruim apresentando níveis mais altos de Ideb.

Contudo, antes de se enfrentar este problema, foi feita uma pesquisa literária com o fim de se entender qual seja a importância da educação básica, o papel do gasto público na educação básica e Ideb como indicador de resultado da qualidade da educação básica no Brasil.

Dessa pesquisa literária, foram obtidas informações que atribuem à educação básica papel fundamental na formação do indivíduo, o qual influenciará fortemente o seu desempenho cidadão e profissional. Nesse contexto, também se verificou o papel necessário da escola para fornecer o conhecimento que dará ao indivíduo essa formação necessária, do que se concluiu que, se a escola representa uma instituição indispensável para o aluno, não deixará de ser também para o professor, o qual adquirindo novas competências poderá ampliar o potencial de aprendizado dos alunos.

Ora, conhecida a importância da escola, buscou-se literatura que abordasse criticamente os resultados que a estrutura ora vigente no Brasil produz. Dado que se pretendia ter foco nos resultados que o Ideb informa, descobriu-se que esse índice é muitíssimo criticado,

sobretudo como métrica para avaliar a qualidade da educação, porque considera apenas o fluxo escolar e os resultados das provas que os alunos fazem, deixando de fora o nível socioeconômico e cultural dos alunos, a formação docente, a valorização do magistério, as condições materiais e imateriais de trabalho, a gestão escolar, a infraestrutura da escola e os insumos, dentre outros aspectos. Contudo, tem-se o reconhecimento de que o Ideb é o principal indicador objetivo utilizado para monitorar a qualidade da educação básica no Brasil.

Utilizando-se uma abordagem comparativa entre municípios das regiões Sul e Nordeste, foram avaliadas as associações entre o Ideb e uma série de variáveis que refletem a condição social, fiscal, econômica e financeira dos municípios, tais como a localização regional, o endividamento, a arrecadação, emprego e renda, tendo-se chegado a importantes conclusões.

Uma delas é que em uma simples seleção de municípios por porte populacional das regiões Sul e Nordeste, o Ideb já indicou haver forte disparidade entre municípios de mesmo porte populacional das duas regiões. Entre os presentes nos grupos regionais estudados, apenas um do Nordeste tinha condições de emprego e renda semelhantes aos do Sul, mas seu Ideb não esteve nem entre os melhores de seu grupo.

Também se verificou que embora uma arrecadação maior por parte de alguns municípios não tenha significado melhor desempenho no Ideb, a conclusão que se tem é que entre as regiões a que arrecada mais é a que tem melhor Ideb. É preciso pontuar que não foi avaliado o tamanho da máquina pública a ser sustentada com esses recursos, nem o papel da iniciativa privada nas regiões, no entanto, é fato que o Ideb no grupo Sul foi muito melhor do que no Nordeste. Por outro lado, o endividamento dentre os municípios participantes da amostra, se mostrou algo ruim para o Ideb, do que se depreende para a própria política pública da educação básica.

Vale dizer também que se comprovou a hipótese de que a política importa, isto é, de que gestores municipais que têm orçamentos ruins conseguem entregar bons Idebs. Por outro lado, isso não se mostrou ser uma regra. Com efeito, os prefeitos, ao se depararem com orçamentos limitados, sendo inclusive bem avaliados pela gestão fiscal, acabam por não conseguirem prover uma educação básica que tenha reflexos em Idebs mais altos, nada obstante haver o cumprimento dos mínimos constitucionais e a redistribuição de recursos por meio do Fundeb, tanto entre os Estados, pela União, quanto entre os Municípios, pelos Estados.

Um questionamento que fica é se os gestores nas regiões com maiores desafios fiscais têm de fato “fôlego” para promover políticas da educação básica de crescimento sustentável, tais como melhores creches, escolas de educação infantil e de ensino fundamental, que são essenciais para a formação e posicionamento do indivíduo na sociedade.

Neste ponto, é importante salientar que, a despeito de se ter chegado aos resultados relatados por uma metodologia com pouco grau de tratamento estatístico das variáveis e da própria amostragem, tais conclusões têm importância exploratória, de modo a suscitar perguntas que podem ser respondidas (ou até mesmo já foram) em outros trabalhos.

De todo modo, traz-se aqui um pouquinho de luz sobre a necessidade de serem superados os desafios fiscais para que se possa prover uma educação básica de qualidade que ajude a reduzir as desigualdades sociais no país. Tal afirmação se funda no fato de que se já no início da carreira alunos de um grupo saem em bastante desvantagem com relação a outros, considerando-se que o aprendizado na infância é quase automático, ao chegarem às fases em que o aprendizado se dá por muito esforço pessoal, é possível que se tenha muitíssimo mais disparidades.

## Referências

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. **A Política faz a diferença?** Uma análise comparada dos determinantes políticos do desempenho dos governos municipais no Brasil. 2012. xvi, 230 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política) -Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

CHIRINÉA, Andréia Melanda; BRANDÃO, Carlos Da Fonseca. **O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade:** em busca de significados. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação. Fundação CESGRANRIO, v. 23, n. 87, p. 461-484, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/127275>. Consultado em 12/5/2022.

DATASUS. **Índice de Gini da renda domiciliar per capita – Brasil.** 2022. Disponível em <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/giniuf.def>>. Consultado em 17/ago/2022.

FIRJAN. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal.** Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. 2018. Disponível em <<https://www.firjan.com.br/data/files/BA/F4/E3/6A/752CC710CCD10AC7A8A809C2/IFGF%20-%20Anexo%20Metodologico%20-%202021-v2.pdf>>. Consultado em setembro/2022.

FIRJAN. **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal.** Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. 2021. Disponível em <<https://firjan.com.br/data/files/E8/06/F0/D5/58E1B610E6543AA6A8A809C2/ Metodologia%20IFDM%20-%20Final.pdf>>. Consultado em setembro/2022.

FNDE. **Sobre o Fundeb.** Disponível em <[https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb#:~:text=Passar%C3%A1%20de%2010%25%20\(dez%20p%20or,em%202025%3B%20at%C3%A9%20alcan%C3%A7ar%2023%25](https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb#:~:text=Passar%C3%A1%20de%2010%25%20(dez%20p%20or,em%202025%3B%20at%C3%A9%20alcan%C3%A7ar%2023%25)>. Acesso em 12/05/2022.

INEP. **Panorama da Educação.** Destaques do Education at a glance 2019. Brasília, 2019. Disponível em <[https://download.inep.gov.br/acoes\\_internacionais/eag/documentos/2019/Panorama\\_da\\_Edu\\_cacao\\_2019.pdf](https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/eag/documentos/2019/Panorama_da_Edu_cacao_2019.pdf)>. Acesso em: 06/07/2022.

IPEA. **Desenvolvimento humano nas macrorregiões brasileiras:** 2016. – Brasília: PNUD: IPEA : FJP,2016.

KAMIMURA, Quesia P.; SANTOS, Thaliany R. A. **A eficiência dos gastos públicos na educação:** um estudo bibliométrico da produção científica, 2019. Gestão e Desenvolvimento em Revista V. 5, N. 1, jan-jun/2019, p. 28-38. Disponível em <<https://e-revista.unioeste.br/index.php/gestaoedesenvolvimento/article/view/22489>>. Consultado em 12/05/2022.

MDS. **SUAS 10. Diversidade no SUAS:** realidade, respostas, perspectivas. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, 2015.

MEC. **Ideb – Apresentação.** Disponível em <http://portal.mec.gov.br/conheca-o-ideb#:~:text=Para%20tanto%2C%20o%20Ideb%20%C3%A9,do%20Censo%20Escolar%2C%20realizado%20anualmente.>. Consultado em setembro/2022.

MEC. **O que é o Plano de Desenvolvimento da Educação..** Disponível em [http://portal.mec.gov.br/arquivos/Bk\\_pde/oquee.html](http://portal.mec.gov.br/arquivos/Bk_pde/oquee.html). Abr/2008. Acesso em 05/07/2022.

MEC. **Valorização dos Professores.** Portaria que estabelece o novo piso salarial dos professores da educação básica é assinada. Disponível em <https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2022/02/portaria-que-estabelece-o-novo-piso-salarial-dos-professores-da-educacao-basica-e-assinada>. Fev/2022. Acesso em 29/06/2022.

PNUD. **O que é o IDH.** 2022. Disponível em < <https://www.undp.org/pt/brazil/o-que-%C3%A9-o-idh>>. Acesso em setembro/2022.

SARAVIA, E. **Introdução à teoria da política pública.** SARAVIA, E. e FERRAREZI, E. (Orgs.). Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2007.

SOUZA, F. A. **Os novos e velhos problemas do “Novo Fundeb”:** análise da Emenda Constitucional 108/2020. Vértices (Campos dos Goytacazes), v. 23, n. 3, p. 788-802, 2021. Disponível em <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n32021p788-802>. Acesso em 29/06/2022.

STN. **Transferências Constitucionais.** 2022. Disponível em <<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1>>. Acesso em 05/07/2022.

TOSTA, K. S. Análise da qualidade do IDEB como índice de desenvolvimento da educação básica: um estudo de caso no município de Campos dos Goytacazes/RJ. 2015, 94f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – Centro de Ciências do Homem. Campos dos Goytacazes, RJ. 2015. Disponível em <<https://uenf.br/posgraduacao/politicas-sociais/wp-content/uploads/sites/11/2015/06/KESIA-SILVA-TOSTA.pdf>>. Consultado em 12/5/2022.

YOUNG, Michael. Para que servem as escolas? Campinas, vol. 28, n. 101, p. 1287-1302, set./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 29/06/2022.

## Anexos

### Anexo A - Ideb dos municípios selecionados das regiões Sul e Nordeste

Tabela – Ideb dos Municípios do Grupo Sul

Município	UF	2011	2013	2015	2017
São Francisco do Sul	SC	5,20	5,30	5,50	5,50
Joaçaba	SC	6,30	6,00	6,00	6,30
Itapema	SC	5,30	5,70	6,40	6,30
Nova Santa Rita	RS	4,90	5,30	5,10	5,20
Torres	RS	5,50	5,60	5,70	5,50
Araquari	SC	5,80	5,70	5,90	6,10
Videira	SC	5,80	5,90	6,20	6,50
Marechal Cândido Rondon	PR	5,50	5,90	6,10	6,40
Ibiporã	PR	5,20	5,40	5,80	5,80
Urussanga	SC	5,40	6,00	5,80	6,50
Xaxim	SC	6,10	5,90	6,30	6,40
Santa Vitória do Palmar	RS	5,00	4,60	4,90	4,60
Itaqui	RS	4,30	4,70	5,10	4,70
Braço do Norte	SC	6,00	6,20	6,00	6,00
Xanxerê	SC	5,70	6,10	5,90	5,90
Capão do Leão	RS	5,10	4,80	4,90	4,70
Palmas	PR	4,20	4,70	4,80	5,00
Santiago	RS	5,00	5,50	5,40	6,10
Prudentópolis	PR	5,30	6,00	6,20	6,30
Ibaiti	PR	4,90	5,60	5,70	5,80

Fonte: Elaboração própria com dados do INEP

Tabela – Ideb dos Municípios do Grupo Nordeste

Município	UF	Ideb 2011	Ideb 2013	Ideb 2015	Ideb 2017
Formosa do Rio Preto	BA	4,20	3,60	4,20	4,50
Caaporã	PB	3,40	3,40	3,70	3,80
Itapissuma	PE	3,60		4,10	5,10
Sobradinho	BA	4,50	3,80	4,30	5,10
Panelas	PE	4,40	5,00	5,90	7,10
Conde	BA	3,50	3,50	3,60	4,00
Ibotirama	BA	3,50	4,10	4,30	4,70
São Felipe	BA	3,80	3,60	5,50	4,90
Itambé	BA	3,60	2,60	3,30	3,60
Traipu	AL	2,80	3,40	3,50	3,90
Boquira	BA	4,40	4,30	5,40	5,20
Canarana	BA	3,50	3,60	4,10	4,40
Mutuípe	BA	3,80	4,10	4,70	4,20
Lagoa Seca	PB	4,30	4,60	4,90	4,70
Tabira	PE	4,00	5,00	5,20	5,50
Altinho	PE	4,00	4,10	4,10	4,80
Caculé	BA	4,70	5,60	6,00	6,40
Taquaritinga do Norte	PE	4,10	4,60	5,40	5,40
Mundo Novo	BA	3,80	3,70	4,40	4,80
Ubatã	BA	3,50	3,10	4,00	4,00

Fonte: Elaboração própria com dados do INEP



## Anexo B - Municípios selecionados das regiões Sul e Nordeste, classificados por ordem decrescente de RCL/Habitante

Tabela – Municípios selecionados da Região Sul, classificados por ordem decrescente de RCL/Habitante de 2015

Município	UF	População 2010	DC2015	RCL2015	%DC/RC 2015	RCL/Hab 2015	DC2016	RCL2016	%DC/RC 2016	RCL/Hab 2016
São Francisco do Sul	SC	42520	2.582.789,46	189.105.173,04	1,37	4.447,44	12.493.564,44	199.353.659,92	6,27	
Joaçaba	SC	27020	14.642.157,12	106.463.227,72	13,75	3.940,16	1.961.879,51	124.384.944,59	1,58	
Itapema	SC	45797	8.809.705,87	161.552.802,26	5,45	3.527,58	10.686.629,95	179.099.124,20	5,97	
Nova Santa Rita	RS	22716	2.514.283,58	72.312.520,27	3,48	3.183,33	1.518.447,45	88.041.404,12	1,72	
Torres	RS	34656	16.921.447,52	89.693.295,08	18,87	2.588,10	18.529.417,02	129.395.977,73	14,32	
Araquari	SC	24810	716.796,13	76.043.666,04	0,94	3.065,04	1.595.189,59	89.779.695,28	1,73	
Videira	SC	47188	75.671.983,62	131.473.541,51	57,56	2.786,16	3.561.554,80	158.532.980,06	2,25	
Marechal Cândido Rondon	PR	46819	5.804.710,07	140.567.009,62	4,13	3.002,35	8.713.129,81	156.710.943,14	5,56	
Ibiporã	PR	48198	4.738.450,42	127.429.496,62	3,72	2.643,88	11.123.296,84	145.852.892,53	7,63	
Urussanga	SC	20223	2.164.366,31	53.588.612,24	4,04	2.649,88	1.940.524,22	59.398.115,10	3,27	
Xaxim	SC	25713	2.607.469,46	64.186.739,73	4,06	2.496,28	10.083.306,51	72.526.670,82	13,90	
Santa Vitória do Palmar	RS	30990	42.667.594,98	76.828.040,85	58,54	2.479,12	49.320.130,33	87.353.823,01	56,46	
Itaqui	RS	38159	5.898.890,34	83.107.149,88	7,10	2.177,92	9.815.686,71	92.928.928,70	10,56	
Braço do Norte	SC	29018	370.268,06	61.958.608,50	0,60	2.135,18	2.580.210,79	70.213.372,60	3,67	
Xanxerê	SC	44128	23.748.626,98	90.507.109,38	26,24	2.061,01	11.290.138,41	104.881.829,94	10,73	
Capão do Leão	RS	24298	6.394.412,44	46.935.470,01	13,62	1.931,66	6.195.272,53	53.780.311,78	11,52	
Palmas	PR	42888	8.260.363,95	81.535.088,01	10,13	1.901,12	7.107.187,39	93.224.046,59	7,62	
Santiago	RS	49071	14.100.247,78	92.874.911,31	15,18	1.892,66	6.901.298,94	102.727.011,60	6,72	
Prudentópolis	PR	48792	2.467.459,81	89.394.151,33	2,76	1.832,15	4.072.348,04	98.262.388,09	4,14	
Ibaiti	PR	28751	1.373.562,89	44.597.684,83	3,08	1.551,17	1.029.898,91	52.947.161,16	1,95	

Fonte: Elaboração própria com dados do INEP e da STN

Tabela – Municípios selecionados da Região Nordeste, classificados por ordem decrescente de RCL/Habitante de 2015

Município	UF	População 2010	DC2015	RCL2015	%DC/RC 2015	RCL/Hab 2015	DC2016	RCL2016	%DC/RC 2016	RCL/Hab 2016
Formosa do Rio Preto	BA	25074	6688531,04	86737229,47	7,71	3.459,25	6.762.407,74	89.036.390,82	7,60	3.962,25
Caaporã	PB	21387	14780931,35	52552102,99	28,13	2.457,20	33.218.626,75	58.667.818,66	56,62	2.881,24
Itapissuma	PE	25514	9283444,54	58854890,07	15,77	2.306,77	8.677.462,84	73.707.994,12	11,77	3.101,01
Sobradinho	BA	23511	14924665,67	53360795,69	27,97	2.269,61	12.523.989,58	61.804.562,37	20,26	2.809,30
Panelas	PE	26490	14373918,8	54515247,48	26,37	2.057,96	14.215.911,38	65.250.734,39	21,79	2.544,38
Conde	BA	25961	26378110,47	48160661,82	54,77	1.855,12	50.029.619,88	93.506.027,08	53,50	3.958,76
Ibotirama	BA	27405	26107840,62	50086961,47	52,13	1.827,66	36.728.064,90	98.704.382,51	37,21	3.882,33
São Felipe	BA	21548	17874056,71	38482478,68	46,45	1.785,90	17.360.250,43	54.922.835,30	31,61	2.704,89
Itambé	BA	23520	33071098,08	38179716,75	86,62	1.623,29	45.304.095,32	41.543.013,50	109,05	1.799,26
Traipu	AL	27648	5692807,38	43994981,15	12,94	1.591,25	4.929.354,64	87.985.040,39	5,60	3.423,28
Boquira	BA	22409	15413131,88	35309083,6	43,65	1.575,67	14.921.360,15	39.979.550,30	37,32	1.814,20
Canarana	BA	26200	17032063,38	41268886,19	41,27	1.575,15	16.528.052,81	42.771.710,46	38,64	1.777,19
Mutuipe	BA	22742	1319966,5	34497654,67	3,83	1.516,91	1.319.966,50	38.054.409,91	3,47	1.774,18
Lagoa Seca	PB	26950	13308987,42	40311013,12	33,02	1.495,77	6.873.294,48	44.916.976,06	15,30	1.734,25
Tabira	PE	27778	509386,09	41396182,13	1,23	1.490,25	154.734,20	48.337.939,31	0,32	1.829,11
Altinho	PE	22865	15369045,91	34012297,08	45,19	1.487,53	13.755.331,74	36.244.496,94	37,95	1.621,46
Caculé	BA	23392	17403794,03	34481760,6	50,47	1.474,08	17.082.927,62	38.526.323,69	44,34	1.732,61
Taquaritinga do Norte	PE	27188	23723592,11	38341874,56	61,87	1.410,25	30.534.833,99	43.543.912,12	70,12	1.748,54
Mundo Novo	BA	26935	11615509,49	36086759,39	32,19	1.339,77	10.232.731,10	41.761.302,06	24,50	1.711,88
Ubatã	BA	26787	58303440,19	34529392,05	168,85	1.289,04	60.703.704,42	38.718.368,36	156,78	1.548,49

Fonte: Elaboração própria com dados do INEP e da STN

## Anexo C - Municípios selecionados das regiões Sul e Nordeste, classificados por ordem decrescente de Competição Eleitoral

Tabela – Competição eleitoral no grupo Sul

Município - UF	Competição Eleitoral%
Capão do Leão - RS	99
São Francisco do Sul - SC	97
Braço do Norte - SC	90
Urussanga - SC	90
Xanxerê - SC	86
Palmas - PR	83
Santa Vitória do Palmar - RS	82
Ibaiti - PR	79
Joaçaba - SC	77
Itapema - SC	70
Prudentópolis - PR	70
Itaqui - RS	67
Xaxim - SC	66
Araquari - SC	63
Marechal Cândido Rondon - PR	60
Torres - RS	57
Nova Santa Rita - RS	43
Videira - SC	42
Santiago - RS	32
Ibiporã - PR	28

Fonte: Elaboração própria com dados do TSE

Tabela – Competição eleitoral no grupo Nordeste

Município - UF	Competição Eleitoral%
São Felipe - BA	99,64
Ubatã - BA	99,60
Mutuípe - BA	98,45
Formosa do Rio Preto - BA	95,13
Tabira - PE	93,54
Lagoa Seca - PB	87,02
Panelas - PE	86,46
Traipu - AL	86,36
Taquaritinga do Norte - PE	81,21
Mundo Novo - BA	79,05
Altinho - PE	75,84
Itambé - BA	74,46
Caaporã - PB	72,81
Sobradinho - BA	72,47
Itapissuma - PE	70,24
Canarana - BA	69,66
Caculé - BA	66,53
Boquira - BA	64,90
Conde - BA	56,33
Ibotirama - BA	55,28

Fonte: Elaboração própria com dados do TSE

Anexo D – Classificação quanto à RCL/Habitante de Municípios selecionados das regiões Sul e Nordeste, classificados por ordem decrescente de Ideb Médio (2013-2015)

Tabela – RCL/Habitante no grupo Sul

Município - UF	Pos	
	RCL/hab 2015	Ideb Médio 2013-2015
Braço do Norte - SC	14	6,10
Prudentópolis - PR	19	6,10
Xaxim - SC	11	6,10
Itapema - SC	3	6,05
Videira - SC	7	6,05
Marechal Cândido Rondon - PR	6	6,00
Joaçaba - SC	2	6,00
Xanxerê - SC	15	6,00
Urussanga - SC	8	5,90
Araquari - SC	5	5,80
Ibaiti - PR	20	5,65
Torres - RS	10	5,65

Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do INEP

Tabela – RCL/Habitante no grupo Nordeste

Município - UF	Pos RCL/HAB	
	2015	Ideb Médio 2013-2015
Caculé - BA	17	5,80
Panelas - PE	5	5,45
Tabira - PE	15	5,10
Taquaritinga do Norte - PE	18	5,00
Boquira - BA	11	4,85
Lagoa Seca - PB	14	4,75
São Felipe - BA	8	4,55
Mutuípe - BA	13	4,40
Ibotirama - BA	7	4,20
Itapissuma - PE	3	4,10
Altinho - PE	16	4,10
Mundo Novo - BA	19	4,05

Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do INEP

Anexo E – Classificação quanto ao índice Firjan de Emprego e Renda de Municípios selecionados das regiões Sul e Nordeste, classificados por ordem decrescente de Ideb Médio (2013-2015)

Tabela – Índice Firjan de Emprego e Renda no grupo Sul

Município - UF	Pos. E&R Firjan	
	2015	Ideb Médio 2013-2015
Braço do Norte - SC	2	6,10
Xaxim - SC	4	6,10
Prudentópolis - PR	19	6,10
Videira - SC	6	6,05
Itapema - SC	7	6,05
Marechal Cândido Rondon - PR	1	6,00
Joaçaba - SC	3	6,00
Xanxerê - SC	9	6,00
Urussanga - SC	13	5,90
Araquari - SC	10	5,80
Torres - RS	11	5,65
Ibaiti - PR	20	5,65

Fonte: Elaboração própria com dados da Firjan e do INEP

Tabela – Índice Firjan de Emprego e Renda no grupo Nordeste

Município - UF	Pos E&R Firjan	
	2015	Ideb Médio 2013-2015
Caculé - BA	2	5,80
Panelas - PE	12	5,45
Tabira - PE	16	5,10
Taquaritinga do Norte - PE	14	5,00
Boquira - BA	9	4,85
Lagoa Seca - PB	7	4,75
São Felipe - BA	3	4,55
Mutuípe - BA	5	4,40
Ibotirama - BA	11	4,20
Itapissuma - PE	1	4,10
Altinho - PE	13	4,10
Mundo Novo - BA	20	4,05

Fonte: Elaboração própria com dados da Firjan e do INEP

## Anexo F – Relação entre DC/RCL (endividamento) e o Ideb Médio de 2013-2015 entre os municípios por região

Tabela – DC/RCL (endividamento) no grupo Sul

Município - UF	Posição	
	Endividamento 2015	Ideb Médio 2013-2015
Braço do Norte - SC	1	6,10
Prudentópolis - PR	4	6,10
Xaxim - SC	9	6,10
Videira - SC	20	6,05
Itapema - SC	11	6,05
Xanxerê - SC	18	6,00
Joaçaba - SC	15	6,00
Marechal Cândido Rondon - PR	10	6,00
Urussanga - SC	8	5,90
Araquari - SC	2	5,80
Torres - RS	17	5,65
Ibaiti - PR	5	5,65
Ibiporã - PR	7	5,60
Santiago - RS	16	5,45

Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do INEP

Tabela – DC/RCL (endividamento) no grupo Nordeste

Município - UF	Posição	
	endividamento 2015	Ideb Médio 2013-2015
Caculé - BA	15	5,80
Panelas - PE	6	5,45
Tabira - PE	1	5,10
Taquaritinga do Norte - PE	18	5,00
Boquira - BA	12	4,85
Lagoa Seca - PB	10	4,75
São Felipe - BA	14	4,55
Mutuípe - BA	2	4,40
Ibotirama - BA	16	4,20
Altinho - PE	13	4,10
Itapissuma - PE	5	4,10
Mundo Novo - BA	9	4,05
Sobradinho - BA	7	4,05
Formosa do Rio Preto - BA	3	3,90

Fonte: Elaboração própria com dados da STN e do INEP

## Anexo G – Relação entre Competição Eleitoral e o Ideb Médio de 2013-2015

Tabela – Competição Eleitoral no grupo Sul

Município - UF	Ideb Médio 2013-2015	Posição	
		competição el. 2012	ranking Ideb Médio 2013-2015
Xaxim - SC	6,10	13	1
Braço do Norte - SC	6,10	3	2
Prudentópolis - PR	6,10	11	3
Videira - SC	6,05	18	4
Itapema - SC	6,05	10	5
Joaçaba - SC	6,00	9	6
Xanxerê - SC	6,00	5	7
Marechal Cândido Rondon - PR	6,00	15	8
Urussanga - SC	5,90	4	9
Araquari - SC	5,80	14	10
Torres - RS	5,65	16	11
Ibaiti - PR	5,65	8	12
Ibiporã - PR	5,60	20	13
Santiago - RS	5,45	19	14
São Francisco do Sul - SC	5,40	2	15
Nova Santa Rita - RS	5,20	17	16
Itaqui - RS	4,90	12	17
Capão do Leão - RS	4,85	1	18
Santa Vitória do Palmar - RS	4,75	7	19
Palmas - PR	4,75	6	20

Fonte: Elaboração própria com dados do INEP e do TSE

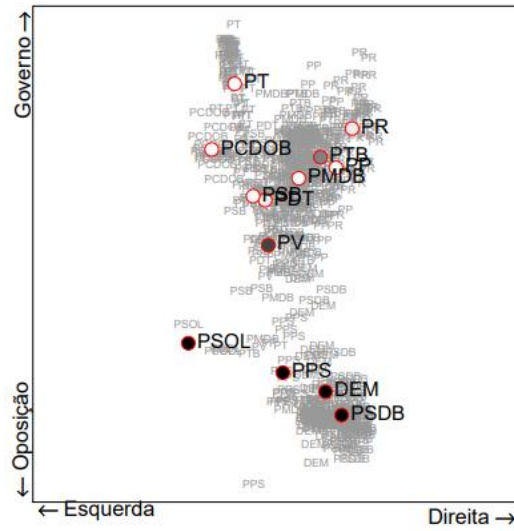
Tabela – Competição Eleitoral no grupo Nordeste

Município - UF	Ideb Médio 2013-2015	Posição	
		Posição competição el. 2012	ranking Ideb Médio 2013-2015
Caculé - BA	5,80	17	1
Panelas - PE	5,45	7	2
Tabira - PE	5,10	5	3
Taquaritinga do Norte - PE	5,00	9	4
Boquira - BA	4,85	18	5
Lagoa Seca - PB	4,75	6	6
São Felipe - BA	4,55	1	7
Mutuípe - BA	4,40	3	8
Ibotirama - BA	4,20	20	9
Itapissuma - PE	4,10	15	10
Altinho - PE	4,10	11	11
Mundo Novo - BA	4,05	10	12
Sobradinho - BA	4,05	14	13
Formosa do Rio Preto - BA	3,90	4	14
Canarana - BA	3,85	16	15
Caaporã - PB	3,55	13	16
Conde - BA	3,55	19	17
Ubatã - BA	3,55	2	18
Traipu - AL	3,45	8	19
Itambé - BA	2,95	12	20

Fonte: Elaboração própria com dados do INEP e do TSE

## Anexo H – Ideologia partidária

A Câmara em duas dimensões



Fonte: Zucco (2009, p. 17)