

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO – UENF

AMANDA RODRIGUES SILVA

**GASTO PÚBLICO E COMPETIÇÃO ELEITORAL: UMA ANÁLISE DOS  
IDEB'S 2011 E 2013 NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ  
2016

AMANDA RODRIGUES SILVA

**GASTO PÚBLICO E COMPETIÇÃO ELEITORAL: UMA ANÁLISE DOS  
IDEB'S 2011 E 2013 NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Monografia apresentada ao Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Vitor de Moraes Peixoto.

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ  
DEZEMBRO DE 2016

AMANDA RODRIGUES SILVA

## **GASTO PÚBLICO E COMPETIÇÃO ELEITORAL: UMA ANÁLISE DOS IDEB'S 2011 E 2013 NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Monografia apresentada ao Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

### **BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Mauro Macedo Campos**

---

**Prof. Ms. Nelson Mota Goulart**

---

**Prof. Dr. Vitor de Moraes Peixoto  
(Orientador)**

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ  
DEZEMBRO DE 2016

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por estar me sustentado até aqui e provendo todas as coisas. Sem Ele não estaria aqui. “Porque d’Ele, por Ele e para Ele são todas as coisas. A Ele seja a glória para sempre! Amém.”

Aos meus pais, Enéas e Cidinha, por todo apoio, cuidado, zelo, incentivo, mimos, nessa jornada tão exaustiva e, às vezes, desanimadora. Sem as palavras de ânimo (e algumas broncas também, rs) não estaria concluindo essa segunda graduação. Não imagino pais melhores e mais perfeitos em meio a toda nossa imperfeição. Amo vocês do jeitinho meio *hippie* e desorganizado que só vocês têm.

À minha irmã Paula, a melhor herança que os meus pais poderiam me dar, o melhor presente que Deus me deu (mesmo eu vindo depois dela! Rs), a pessoa que me ajuda a ser melhor a cada dia, que me ouve e me aconselha... Palavras me faltam para expressar o quanto te amo e quão importante você é para mim. Muito obrigada por existir.

Ao meu cunhado Alessandro, presente de Deus para a nossa família, que juntamente com minha irmã, me proporcionaram a melhor experiência e sensação que possa existir, a oportunidade de ser TIA! Agradeço a Deus por meu sobrinho Vicente, que mesmo antes de nascer fez surgir em nós os melhores sentimentos, que nos deixa bobos apenas com um risinho sem dente! Rs! Que transformou e transforma a nossa vida a cada dia. “Não sei se o mundo é bom; mas ele ficou melhor; quando você chegou.”

Aos meus amigos de turma e de curso que estiveram comigo nesses quase ou mais de cinco anos (incluindo as greves), que me ensinaram o caminho do “Gordo” e da “Padoca” (rs), que sofreram e se alegraram juntos comigo. A UENF me concedeu a dádiva de encontrar amigos para uma vida toda! Obrigada!

Ao meu orientador Vitor de Moraes Peixoto que me suportou nos últimos 03 anos, teve uma super paciência comigo e não desistiu de mim! Os meus agradecimentos e desculpas por todo o meu enrolo! Juntamente, agradeço ao nosso laboratório de pesquisa NERD, nas pessoas do (guru) Nelson, Maycon, Gabriel Tisse, João Gabriel, João Balbi, e Ana Beatriz, com vocês descobri uma família fora de casa.

À UENF e aos professores do curso de Administração Pública por terem aberto os meus olhos e expandido os meus conhecimentos através de uma educação de qualidade, me dando uma visão crítica sobre a ciência política e o ramo público. Meu muito obrigada!

## **APRESENTAÇÃO**

Este trabalho monográfico é resultado dos estudos realizados no Núcleo de Estudos em Representação e Democracia – NERD, do Centro de Ciências do Homem - CCH, na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF. Toda sua execução esteve atrelada ao projeto de iniciação científica “Competição Eleitoral e Desenvolvimento Socioeconômico dos Municípios Brasileiros”, coordenado pelo Prof. Dr. Vitor de Moraes Peixoto com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

## RESUMO

SILVA, Amanda Rodrigues. **Gasto Público e Competição Eleitoral: Uma Análise dos IDEB's 2011 e 2013 nos Municípios Brasileiros**. Campos dos Goytacazes (RJ): UENF, 2016, 38 p. Monografia (Bacharel em Administração Pública). Orientador: Prof. Dr. Vitor de Moraes Peixoto.

O processo educacional é de suma importância ao desenvolvimento ético, social, profissional, familiar e moral do ser humano. É por meio deste que o ser humano se socializa, desenvolve suas potencialidades e pratica o exercício da sua cidadania. No Brasil, a educação é prevista constitucionalmente desde a primeira Constituição em 1824 até os dias atuais. O presente trabalho visa analisar o conceito de educação, sua evolução na legislação brasileira e busca salientar a correlação entre gasto público municipal em educação e competição eleitoral. A competição eleitoral será mensurada pelo Índice de Fracionalização de Douglas Rae. A princípio, faremos a estatística descritiva das variáveis dos gastos educacionais.

## LISTA DE SIGLAS

ANA – Avaliação Nacional da Alfabetização

ANASEM – Avaliação Nacional Seriada dos Estudantes de Medicina

ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica

ANRESC – Avaliação Nacional do Rendimento Escolar

CF – Constituição Federal

EC – Emenda Constitucional

ENADE – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes

ENCCEJA – Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FINBRA – Finanças do Brasil

FNE – Fórum Nacional de Educação

FPM – Fundo de Participação Municipal

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IES – Instituições de Ensino Superior

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Bases

PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais

PNE – Plano Nacional de Educação

ProUni – Programa Universidade para Todos

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SUS – Sistema Único de Saúde

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.:</b> Média dos IDEB's 2011 e 2013 por partido.....	30
<b>Gráfico 2.:</b> Média dos percentuais dos gastos com educação municipal (2004 – 2012).....	31
<b>Gráfico 3:</b> Média per capita dos gastos com educação municipal por partido eleito (2009 – 2012).....	32

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Média dos IDEB's 2011 e 2013 por partido.....	29
<b>Tabela 2:</b> Correlação entre as variáveis educacionais e as eleições majoritárias e proporcionais.....	33
<b>Tabela 3:</b> Correlação entre os IDEB's 2011 e 2013 X Gastos em Ensino Fundamental em 2010 e 2012.....	33
<b>Tabela 4:</b> Correlação do gasto municipal em educação X IDEB por tamanho do município.....	34

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	11
CAPÍTULO 1. A IMPORTANCIA DA EDUCAÇÃO .....	13
Conceito de Educação .....	13
A Importância da Educação na Formação da Cidadania .....	14
Educação Básica .....	15
Breve Histórico da Evolução da Educação no Brasil .....	16
CAPÍTULO 2. INDICADORES DE QUALIDADE EDUCACIONAL NO BRASIL .....	22
Indicadores de Qualidade .....	22
Indicadores de Qualidade da Educação Superior .....	22
Indicadores de Qualidade da Educação Básica.....	23
IDEB.....	24
Municípios.....	26
Processo de Emancipação Municipal .....	27
Fundo de Participação dos Municípios (FPM) .....	28
CAPÍTULO 4. GASTO PÚBLICO EDUCACIONAL E COMPETIÇÃO ELEITORAL .	29
Índice de Fracionalização .....	32
Correlação .....	33
CONCLUSÃO SEMELHANTE A INTRODUÇÃO .....	35
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	37

## INTRODUÇÃO

Muitos são os fatores propulsores da democracia e do progresso nacional no seu âmbito social, econômico e político, dentre eles a educação é considerada um setor de destaque, gerando benefícios econômicos e não-econômicos, como maior expectativa de vida, redução da criminalidade e envolvimento na vida comunitária.

A educação brasileira, obedecendo a Lei de Diretrizes e Bases (LDB 9.394/96) e o Plano Nacional de Educação (PNE - Lei 10.172/01), divide a educação nacional nos seguintes sistemas de ensino: educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e educação superior. Compete aos entes federados, em regime de colaboração, a organização e os custos operacionais de cada parte desse sistema.

O objetivo deste trabalho é analisar sistematicamente a competição eleitoral nos municípios brasileiros. Baseando-se na teoria da modernização, a análise restringiu-se a variável educação, mais especificamente, em relação aos gastos públicos municipais na educação fundamental. A competição eleitoral foi mensurada pelo Índice de Fracionalização de Douglas Rae. Foram feitas análises de estatística descritiva das variáveis dos níveis educacionais.

A pesquisa foi baseada em artigos, publicações, referencial teórico nacional e notas técnicas a respeito da formação de indicadores acerca do tema competição eleitoral e a variável educação.

Foi realizado um processo de coleta nos principais repositórios de dados da área: INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira), Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil e Finanças do Brasil FINBRA, e análises descritivas das variáveis de competição eleitoral com base nos dados divulgados pelo TSE (Tribunal Superior Eleitoral) dos 5.565 municípios existentes em 2008.

Todas as informações recolhidas foram reunidas em um programa (IBM SPSS STATISCS) onde os dados foram agrupados e utilizando das ferramentas do programa iniciou-se a produção de gráficos, tabelas e estatísticas em geral.

Este trabalho apresenta-se da seguinte forma: Capítulo 1 é apresentado uma revisão bibliográfica sobre o conceito de Educação e um breve histórico sobre a sua evolução na Carta Magna Brasileira; Capítulo 2 trata dos índices de avaliação

educacional no território brasileiro, destacando o IDEB que é o índice que avalia a Educação Básica; Capítulo 3 aborda o conceito de Município, o seu processo de emancipação no Brasil e os mecanismos de repartição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Capítulo 4 analisa a relação do gasto público municipal educacional e a competição eleitoral.

## **CAPÍTULO 1. A IMPORTANCIA DA EDUCAÇÃO**

Este capítulo busca uma discussão teórica de importantes apontamentos sobre educação e sua previsão legal. Através de revisão bibliográfica são expostos os principais conceitos de educação e de educação básica, e um breve histórico da evolução da educação no Brasil.

### **Conceito de Educação**

A educação é o meio através do qual o ser humano se socializa, desenvolve suas potencialidades e gera uma melhor perspectiva de futuro. O processo educativo surge desde o nascimento do indivíduo com a transmissão de normas, costumes, princípios e valores dos genitores as novas gerações.

A educação está na pauta da agenda pública de vários países do mundo e em destaque no Brasil desde a estabilização da moeda. De acordo com Crozatti (2011), “a qualidade do ensino fundamental nas escolas brasileiras é colocada como um dos mais sérios entraves ao desenvolvimento econômico e social do Brasil”.

A abordagem da educação na sociedade brasileira ao longo da história tem variado segundo o tempo e o meio, ou seja, evidenciando a ideia de Durkheim, a educação é um processo de socialização. (SOBRAL, 2000)

No Brasil, os primeiros ensaios de educação ocorreram por volta de 1549 com a chegada dos jesuítas (COSTA & RAUBER, 2009), no entanto, mas não muito diferente de um passado recente, a educação não era acessível a todos os habitantes do país.

O processo educacional é de suma importância ao desenvolvimento ético, social, profissional, familiar e moral do ser humano, ou seja, através deste o ser humano aprende e respeita as regras e costumes, se profissionaliza, e, entre outros, conquista avanços significativos.

Para Vianna, a educação pode ser expressa em dois sentidos, amplo e estrito. Em sentido amplo, pode ser representada através de tudo que gera ou propicia um desenvolvimento no ser humano; em sentido estrito, representa a instrução e o desenvolvimento de competências e habilidades.

“Na visão dos pedagogos modernos, o processo educacional não reside apenas nas escolas, pois ela não é a única responsável pela educação. A educação tem uma dimensão maior do que propriamente ensinar e instruir, o que significa dizer que o processo educacional não se esgota com as etapas previstas na legislação.” (VIANNA, 2006)

A educação é um instituto de difícil conceituação, devido a sua abrangência e importância em todos os ramos da sociedade, principalmente em relação ao desenvolvimento econômico advindo da escolarização.

### **A Importância da Educação na Formação da Cidadania**

Os objetivos da educação estão intimamente ligados com os fundamentos do Estado brasileiro, estabelecido no artigo 1º da Constituição Federal: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

O artigo 206 da Constituição Federal de 1988, prevê como princípios básicos do Sistema Educacional:

- I. Igualdade de condições (ou igualdade de oportunidades, para acesso e permanência na escola);
- II. Liberdade de aprender, ensinar e pesquisar (essa liberdade é restrita, pois os seus limites são definidos em lei);
- III. Pluralismo ou diversidade de ideias;
- IV. Gratuidade do ensino público (deve-se ater que a expressão “público” não está associado ao termo “gratuito” e sim ao fato de ser acessível a todos);
- V. Valorização dos profissionais;
- VI. Gestão democrática do Ensino Público (todos os segmentos da instituição de ensino devem participar do processo pedagógico);
- VII. Padrão de qualidade;
- VIII. Piso salarial (definido por Lei Federal).

A educação brasileira, obedecendo a Lei de Diretrizes e Bases (LDB 9.394/96) e o Plano Nacional de Educação (PNE - Lei 10.172/01), divide a educação nacional nos seguintes sistemas de ensino: educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e educação superior.

Não existe um sistema único que regulamente a educação como acontece, por exemplo, com a saúde através do SUS (Sistema único de saúde). Em matéria educacional, compete aos entes federados, em regime de colaboração, a organização e os custos operacionais de cada parte desse sistema. No entanto, a União tem a função de prestar assistência técnica e financeira aos estados e municípios conforme a demanda de cada um.

### **Educação Básica**

A Educação Básica, prevista no nosso ordenamento jurídico como direito do cidadão e dever do Estado, “é o conceito mais do que inovador para um país que, por séculos, negou, de modo elitista e seletivo, a seus cidadãos, o direito ao conhecimento pela ação sistemática da organização escolar” (CURY, 2008).

A expressão “básica”, provem etimologicamente do termo base que, como afirma Carlo Roberto Jamil Cury (2008):

“Base provém do grego *básis*, eós e significa, ao mesmo tempo, pedestal, suporte, fundação e andar, pôr em marcha, avançar. A educação básica é um conceito mais do que inovador para um país que, por séculos, negou, de modo elitista e seletivo, a seus cidadãos o direito ao conhecimento pela ação sistemática da organização escolar.” (CURY, 2008)

O artigo 208 da Constituição de 88, que elenca os deveres do Estado, traz no seu inciso I as regras da Educação Básica, sendo esta obrigatória e gratuita dos 04 aos 17 anos de idade. É meta governamental, prevista no Plano Nacional de Educação (PNE) – de duração decenal, que define diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a manutenção e desenvolvimento do ensino –, a universalização da Educação Básica, de quatro a dezessete anos, até 2016.

De acordo com o documento de consulta do Fórum Nacional de Educação (FNE) de 2013, até aquele ano, a média em anos de educação/escolarização da população era de 7,5 anos, com cerca de 14 milhões de analfabetos.

A LDB 9.394/96 e o PNE - Lei 10.172/01, preveem a divisão da educação básica em: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. De acordo com a CF/88, cabe aos municípios atuarem, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil, com um gasto público não inferior a 25% da receita de impostos.

- Educação Infantil: também conhecida como a “base da educação básica”, tem por finalidade, de acordo como artigo 29 da LDB, “o desenvolvimento integral da criança até 5 anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”. É obrigatória a todos de 04 a 05 anos. Divide-se em creche (de 00 a 03 anos) e pré-escola (04 a 05 anos). O município não tem obrigação de atender a demanda da creche. É meta do PNE a universalização da pré-escola e o atendimento de 50% da população de até 03 (três), até o final da vigência do plano.
- Ensino Fundamental: concebido como direito subjetivo na CF/88, abrange do 1º ao 9º ano escolar. Por meio da Lei nº 11.274/2006, passou a ter duração de nove anos, com a faixa etária recomendada de 06 (seis) a 14 (quatorze) anos.
- Ensino Médio: corresponde a última etapa da educação básica. Tem duração mínima de três anos e como faixa etária recomendada de jovens de 15 a 17 anos. De acordo com o relatório do FNE, “sua oferta é bastante diversificada, compreendendo os cursos: médio regular, médio regular integrado à educação profissional, normal/magistério, além do ensino médio na modalidade jovens e adultos”.

### **Breve Histórico da Evolução da Educação no Brasil**

De uma maneira geral, as Constituições e Leis retratam o contexto de um dado momento histórico. Ao analisar as 7 Constituições que já vigoraram no nosso país, percebeu-se a importância da educação de forma gradativa. Todas as Constituições previram, de forma abrangente e não, alguma garantia a educação.

De forma sucinta foi analisado, em tópicos, as Constituições e a previsão da educação em cada uma delas.

- Constituição de 1824:

Primeira Constituição brasileira, promulgada por Dom Pedro logo após a proclamação da independência. Foi a Constituição de maior vigência no Brasil, vigorando por 65 anos, sendo substituída em 1891.

Estabeleceu no artigo 179, XXXII e XXXIII “a garantia do ensino primário a todos os cidadãos e sua realização, preferencialmente, pela família e pela Igreja, bem

como a criação de colégios e universidades”. Não foram fixadas competências específicas.

Na abertura da Assembleia Constituinte de 1824 o imperador discursou sobre a necessidade de uma legislação especial que disciplinasse sobre educação, porém não foram fixadas diretrizes fundamentais para a mesma<sup>1</sup>. Em 1828, a competência do ensino fundamental foi descentralizada ficando a criação e fiscalização sob a responsabilidade das Câmaras Municipais<sup>2</sup>.

No ano de 1834 a educação de segundo grau também foi descentralizada e ficou a cargo das Assembleias das Províncias. As faculdades de medicina, os cursos jurídicos, as academias já existiam na época, porém o acesso era possibilitado apenas aos membros da nobreza e da burguesia.

Não havia uma atribuição de competência clara entre as pessoas políticas e a prioridade da educação era em relação ao ensino superior.

De acordo com Sofia Lerche Vieira no seu artigo sobre a educação nas constituições brasileiras, a Constituição de 24 trata da educação apenas no artigo 179, §§ 32 e 33 estabelecendo “A instrução primária gratuita a todos os cidadãos” e “Colégios e universidade, onde serão ensinados os elementos das ciências, belas letras e artes”, respectivamente.

- Constituição de 1891:

Instalada em outro momento histórico nacional, um ano após a Proclamação da República, a Constituição de 1891 foi proclamada pelo exército em um momento de detenção de poder de duas forças militares: deodoristas e florianistas.

“(…). Os princípios federalistas nela inscritos buscam aumentar a autonomia das antigas províncias. A força do poder central se mantém pela hegemonia política, enquanto os Estados exercem controle sobre a máquina administrativa. Além disso, é eliminado o Poder Moderador e são mantidos os três poderes tradicionais. Institui-se o voto direto, descoberto e reservado aos homens

---

<sup>1</sup> “A questão da instrução ou ensino fundamental foi relegada ao segundo plano e superada por aquela relativa à criação das universidades.”

<sup>2</sup> A lei não atingiu seu objetivo devido falta de qualificação profissional, os baixos salários oferecidos aos docentes, a precariedade das instalações escolares e a deficiência dos métodos aplicados ao ensino.

maiores de 21 anos e a separação entre Estado e Igreja.” (VIEIRA, 2007)

Sofia Lerche expõe que nesse período de transição entre Império e República anseia-se por novos projetos educacionais. “É proposta a Reforma Benjamin Constant, que aprova os Regulamento da Instrução Primária e Secundária do Distrito Federal, do Ginásio Nacional (...) e do Conselho de Instrução Superior”.

Disciplinou o direito à educação nos artigos 35 e 72 e atribuiu competência às pessoas políticas. Estabeleceu dever do Estado oferecimento de ensino a todos, especialmente à instrução primária, e competência da União a criação de estabelecimento de ensino superior e secundário nos estados e a instrução secundária no Distrito Federal. Criou-se uma tendência que se manterá nas Constituições subsequentes.

- Constituição de 1934:

No auge dos anos 30, sobre a governança de Getúlio Vargas, “a efervescência política se materializa na Revolução Constitucionalista de 1932”. Criou o Ministério da Educação e Saúde (1930), e estabeleceu o direito à educação no artigo 5º, XVI, e 148 a 158. Determinou a competência das diretrizes educacionais nacionais ao Governo Federal, o que se manteve nas Constituições seguintes. A difusão da instrução pública, em todos os graus, tornou-se atribuição concorrente da União e Estados.

Previu a existência do Conselho Federal de Educação com uma das atribuições de elaborar o Plano Nacional de Educação. Inovou tratando do financiamento da educação e fixando a aplicação de receitas de cada ente da Federação na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos. Estados e Distrito Federal aplicariam, pelo menos, 20% da renda resultante dos impostos; municípios e União pelo menos, 10%.

“A Constituição previu, também, a formação de fundos de educação com a participação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cujos valores deveriam ser utilizados em obras educativas previstas em lei, bem como para o auxílio de alunos necessitados, nos termos do artigo 157.” (TEIXEIRA, 2008)

- Constituição de 1937:

No período do Estado Novo, em meio a vários movimentos reformistas, surge “reformas educacionais desencadeadas pelo poder central, especificamente as chamadas Leis Orgânicas de Ensino”.

“Foi mantida a gratuidade do ensino primário e considerada obrigatória a educação física, o ensino cívico e os trabalhos manuais, nos moldes do artigo 131, bem como tornado facultativo o ensino religioso” (Teixeira, 2008).

- Constituição de 1946:

Surge após a queda da ditadura do Estado Novo, sendo promulgada em setembro de 1946 pelo presidente eleito general Eurico Gaspar Dutra

À educação foi disciplinada nos artigos 5º, XV, d, e 166 a 175. A titularidade do dever de educar continuava sendo da família e do Estado. Foi estabelecido que as pessoas políticas investiriam a renda obtida da arrecadação de impostos, no percentual de pelo menos 10% para a União e 20% para estados, Distrito Federal e municípios.

- Constituição de 1967:

Após o golpe de 1964, de acordo com Vieira, “sob a égide da ditadura, é concebido um novo marco legal para o País, a começar por uma nova Constituição Federal (1967)”.

Nesse período ocorre a reforma do ensino superior (Lei nº 5.540/68) e a reforma da educação básica que fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus (Lei nº 5.692/71). “Não foram fixados percentuais da receita tributária para aplicação obrigatória e estabeleceu-se, ainda, que a gratuidade do ensino ulterior ao primário seria substituída, sempre que possível, pela concessão de bolsas de estudo, cujo reembolso seria exigido no caso do ensino superior.” (TEIXEIRA, 2008)

- Constituição de 1988:

Intitulada como “Constituição Cidadã”, a Constituição Federal de 1988 é a mais abrangente das constituições no que diz respeito aos direitos e garantias

fundamentais. Trata a educação como direito fundamental social<sup>3</sup> e prevê direitos e garantias tanto aos docentes (como concurso público, plano de cargos e carreiras e piso salarial) quanto aos discentes (acesso e permanência nas escolas; coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; ensino público; garantia de padrão de qualidade; ensino fundamental obrigatório e gratuito; inclusão social; etc.).

Prevê a educação como direito fundamental social, prevista no art. 6º “caput” e no título relativo à Ordem Social, nos artigos 205 a 214 e um regime de colaboração entre os entes federados.

“A vinculação de recursos para a educação recebeu tratamento prioritário, sendo estabelecido que a União aplicaria “anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (art. 212). O mesmo artigo assegura como prioritário na distribuição de recursos públicos o “atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação” (art. 212, § 3º). Mantém-se como fonte adicional de financiamento a este nível de ensino público “a contribuição social do salário educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes” (art. 212, § 5º). Ainda sobre a matéria cabe assinalar que o financiamento dos “programas suplementares de alimentação e assistência à saúde” seria advindo de “recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários” (art. 212, § 4º).” (VIEIRA, 2007)

Baseado na nossa Constituição Federal de 1988, que dedicou a seção I do seu Capítulo III, exclusivamente a Educação, e tendo como amparo princípios que buscam uma sociedade mais justa e solidária, prevê a educação como direito de todos, dever do Estado e da família e visa três objetivos básicos provenientes dela, quais sejam: o pleno desenvolvimento do educando, a preparação do indivíduo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o mercado de trabalho.

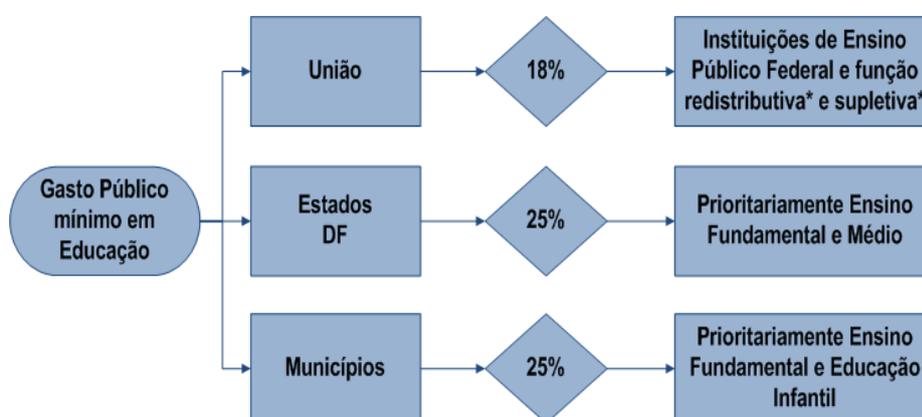
Para o pleno desenvolvimento do educando entende-se, com base na legislação vigente, a conclusão de todas as etapas da educação nacional, ou seja, conclusão da educação básica e da educação superior. Em decorrência desse alto

---

<sup>3</sup> Art. 6º “caput”, CF/88.

grau de escolarização cumpre-se o terceiro objetivo da educação, qual seja, a qualificação para o mercado de trabalho, e é através deste que o homem garante a sua subsistência e o crescimento do país.

A educação brasileira, obedecendo a Lei de Diretrizes e Bases (LDB 9.394/96) e o Plano Nacional de Educação (PNE - Lei 10.172/01), divide a educação nacional nos seguintes sistemas de ensino: educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e educação superior. Compete aos entes federados, em regime de colaboração, a organização e os custos operacionais de cada parte desse sistema.



A CF/88 definiu os Municípios como pessoas jurídicas de direito público interno dotados de autonomia própria com capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e auto legislação. Cabe a eles destinar no mínimo 25% da receita de impostos, prioritariamente, à educação infantil e ao ensino fundamental fazendo-se necessário análises sobre as execuções orçamentárias no nível local.

“A escola é vista como a unidade responsável pela iniciação da mudança e não apenas pela implementação de mudanças concebidas por outros” (Ball & Mainardes, apud Barth, 1992).

## CAPÍTULO 2. INDICADORES DE QUALIDADE EDUCACIONAL NO BRASIL

Este capítulo busca apresentar os principais indicadores de qualidade educacional utilizados no Brasil. Como este projeto se restringe a análise do desempenho educacional da educação básica, daremos destaque ao indicador de qualidade educacional da educação básica, o IDEB.

### Indicadores de Qualidade

Os indicadores de qualidade ou de desempenho são ferramentas utilizadas para verificar os progressos e deficiências de um determinado setor e/ou área. No Brasil, em relação a qualidade educacional, os indicadores dividem-se entre indicadores da educação superior e indicadores da educação básica, como mostra o quadro abaixo.

### Indicadores de Qualidade da Educação Superior

INDICADOR DE QUALIDADE EDUCACIONAL	
EDUCAÇÃO SUPERIOR	
<b>ANASEM (Avaliação Nacional Seriada dos Estudantes de Medicina)</b>	Previsto na Lei 12.871 de 22 outubro de 2013, que institui o Programa Mais Médico, o ANASEM, é uma avaliação destinada a estudantes de medicina do 2º, 4º e 6º anos, "por meio de instrumentos e métodos que considerem os conhecimentos, as habilidades e as atitudes previstas nas Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Medicina". As avaliações instituídas anualmente para os Programas de Residência Médica são implementadas no prazo de 02 (dois) anos pelo INEP, no âmbito do sistema federal de ensino.
<b>Censo da Educação Superior</b>	É realizado anualmente por meio de uma coleta de dados sobre a educação superior e visa gerar informação sobre a situação e as tendências do setor. O censo tem como análise as "instituições de ensino superior (presencial ou a distância), cursos sequenciais, vagas oferecidas, inscrições, matrículas, ingressante concluinte, além de informações sobre docentes".
<b>ENADE (Exame Nacional de Desempenho de Estudantes)</b>	Criado em 2004, com periodicidade máxima de avaliação trienal para cada área do conhecimento, é um dos procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). É componente curricular obrigatório aos estudantes ingressantes ou concluintes do curso de graduação e tem como objetivo analisar o processo de aprendizagem e desempenho dos estudantes acadêmicos em relação as diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, e avaliar o rendimento dos mesmos nos cursos de graduação.
<b>SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior)</b>	Tem como base avaliar os aspectos de ensino, pesquisa, extensão, gestão, corpo docente, entre outros, de três componentes principais: avaliação de instituições, avaliação dos cursos e desempenho dos estudantes. Possui como instrumentos complementares a autoavaliação, avaliação externa, ENADE, avaliação dos cursos de graduação e instrumentos de informação (censo e cadastro). Toda essa ação operacional é de responsabilidade do INEP.

## Indicadores de Qualidade da Educação Básica

INDICADOR DE QUALIDADE EDUCACIONAL	
EDUCAÇÃO BÁSICA	
<b>Censo Escolar</b>	Levantamento anual de dados estatísticos educacionais de âmbito nacional de todas as instituições educacionais da educação básica (públicas e privadas) com a colaboração das secretarias municipais e estaduais de educação. Os dados coletados no levantamento são empregados para traçar um panorama nacional da educação básica, formulação de políticas públicas e execução de programas governamentais na área de educação.
<b>ENCCEJA (Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos)</b>	Promovido pelo Inep desde 2002, o Encceja é um exame de "aferição de competências, habilidades e saberes adquiridos no processo escolar ou nos processos formativos da vida familiar". É realizado em jovens e adultos, a partir de 15 (quinze) anos de idade, residentes no Brasil e no Exterior, com participação não obrigatória e gratuita, aos que não concluíram os estudos no tempo normal. O Encceja, quando realizado aos residentes do Brasil, apenas certifica o ensino fundamental, pois, no território brasileiro o ENEM certifica o ensino médio; já para os residentes no exterior esse instituto é aplicado tanto para a certificação do ensino fundamental, quanto para o ensino médio. Para a certificação de conclusão do ensino médio faz-se necessário que o interessado tenha no mínimo 18 (dezoito) anos completos na data da realização das provas.
<b>ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio)a Educação Superior</b>	Criado em 1998, visa avaliar o desempenho do educando ao fim da educação básica, (ensino médio) buscando melhorias dessa etapa. A partir de 2009, designou-se duas novas funcionalidade na utilização do ENEM: para o ingresso no ensino superior e para o acesso a programas oferecidos pelo Governo Federal, tais como o ProUni (Programa Universidade para Todos). "Respeitando a autonomia das universidades, a utilização dos resultados do Enem para acesso ao ensino superior pode ocorrer como fase única de seleção ou combinado com seus processos seletivos próprios".
<b>IDEB</b>	O IDEB, índice de desenvolvimento da educação básica, é o indicador de qualidade educacional, mede a qualidade da educação numa escala de 0 a 10, e tem como parâmetro o desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) mais o rendimento escolar (aprovação).
<b>Provinha Brasil</b>	Instrumento pedagógico, sem fins classificatórios, de Avaliação da Alfabetização Infantil através de teste de duas etapas no ano letivo em alunos no processo de alfabetização matriculados no 2º ano do ensino fundamental das escolas públicas brasileiras. É elaborada e distribuída pelo Inep e investiga o desenvolvimento das habilidades relativas à alfabetização nas áreas da leitura e matemática. Tem como objetivo coletar informações para avaliar o nível de alfabetização, nortear gestores educacionais na implementação de políticas públicas e, conseqüentemente, na melhoria da qualidade do ensino e na redução das desigualdades.
<b>SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica)</b>	Como o próprio nome diz, é um sistema utilizado para avaliar a educação básica com o objetivo de contribuir na qualidade e garantir a universalização do acesso à escola através de políticas públicas. Visa também apreender os fatores que interferem no desempenho dos alunos. O SAEB é composto por três avaliações externas em larga escala: Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - ANRESC (também denominada "Prova Brasil") e a Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA.

## IDEB

O IDEB, índice de desenvolvimento da educação básica, é o indicador de qualidade educacional, mede a qualidade da educação numa escala de 0 a 10, e tem como parâmetro o desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) mais o rendimento escolar (aprovação). É aplicado aos anos iniciais da educação fundamental (do 1º ao 5º ano) e aos anos finais (do 6º ao 9º ano).

“Além dos resultados obtidos no Censo Escolar sobre o rendimento (aprovação e reprovação) e movimento (abandono, transferência, falecimento) escolar dos alunos do ensino fundamental e médio, juntamente com outras avaliações do Inep (Saeb e Prova Brasil), são utilizados para o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), indicador que serve de referência para as metas do Plano Nacional da Educação (PNE), do Ministério da Educação.” (INEP, 2016)

Permite o monitoramento do sistema de ensino do País, “a) detectar escolas e/ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixa performance em termos de rendimento e proficiência; b) monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas e/ou redes de ensino”.

A forma geral do IDEB é dada por (1):

$$IDEB_{ji} = N_{ji} P_{ji} ; \quad 0 \leq N_{ji} \leq 10 ; 0 \leq P_{ji} \leq 1 \text{ e } 0 \leq IDEB_{ji} \leq 10$$

em que,

$i$  = ano do exame (Saeb e Prova Brasil) e do Censo Escolar;

$N_{ji}$  = média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, padronizada para um indicador entre 0 e 10, dos alunos da unidade  $j$ , obtida em determinada edição do exame realizado ao final da etapa de ensino;

$P_{ji}$  = indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino dos alunos da unidade  $j$ ;

O índice é medido a cada 02 anos. O Ministério da Educação traçou metas de desempenho bianuais para cada escola e cada rede até 2022. O objetivo é que o país tenha nota 6 em 2022 (média atual da qualidade de ensino de países desenvolvidos).

“A série histórica de resultados do IDEB se inicia em 2005, a partir de onde foram estabelecidas metas bienais de qualidade a serem atingidas não apenas pelo País, mas também por escolas, municípios e unidades da Federação”, INEP (2014).

O IDEB abrange tanto as escolas da rede pública de ensino, quanto às da rede particular. De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) a edição do IDEB 2013 mostrou que o país ultrapassou as metas previstas para os anos iniciais (1º ao 5º ano) do ensino fundamental em 0,3 ponto.

“Os anos iniciais do ensino fundamental são oferecidos prioritariamente pelas redes municipais, que respondem por 81,6% das matrículas da rede pública nessa etapa. O total de estudantes nos primeiros anos do fundamental é de 15.764.926, sendo 84% deles (13.188.037) de escolas públicas. As metas da rede municipal de ensino foram alcançadas por 69,7% dos municípios brasileiros.” (INEP, 2016)

No entanto, ao analisarmos e compararmos a evolução de cada um dos 5528 municípios que participaram das edições do IDEB (2005, 2007, 2009, 2011 e 2013), tratando-se dos anos iniciais (1º ao 5º ano), constatamos que, na rede pública de ensino, houve os seguintes resultados, explicitado na tabela a seguir.

#### **QUADRO 1: EVOLUÇÃO DO IDEB NOS ANOS INICIAIS.**

<b>Evolução do IDEB nos 5528 Municípios</b>				
<b>Anos analisados</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>
<b>Total de Municípios que participaram</b>	5014	5375	5168	5116
<b>Municípios com evolução abaixo de zero (&lt;0)</b>	750	632	1004	1490
<b>Municípios que não evoluíram (=0)</b>	290	247	359	401
<b>Municípios com evolução acima de zero (0&gt;)</b>	3974	4496	3805	3225

Houve um acréscimo no número de municípios que diminuíram ou mantiveram os seus rendimentos, o que, conseqüentemente, interfere no total de municípios que aumentaram seu rendimento.

No que tange a edição do IDEB nos anos finais (do 6º ao 9º ano) foram selecionados 5560 municípios que demonstram uma similaridade na evolução no decorrer das edições comparado aos anos iniciais.

#### **QUADRO 2: EVOLUÇÃO DO IDEB NOS ANOS FINAIS.**

<b>Evolução do IDEB nos 5560 Municípios</b>				
<b>Anos analisados</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>
<b>Total de Municípios que participaram</b>	5162	5430	5296	5233
<b>Municípios com evolução abaixo de zero (&lt;0)</b>	1258	1143	1695	1783
<b>Municípios que não evoluíram (=0)</b>	499	456	572	524
<b>Municípios com evolução acima de zero (0&gt;)</b>	3405	3831	3029	2926

Dessa forma, se analisado a evolução de cada município na rede pública houve um decréscimo na atuação dos mesmos comparado a todas as edições do IDEB, tanto nos anos iniciais, quanto nos anos finais.

#### **Municípios**

Uma das maiores características de um Estado Federado é a descentralização do poder. No entanto, a nossa Constituição vigente inovou em 1988, ao tornar os municípios entes federados, algo incomum entre as Federações.

A CF/88, nos seus artigos 1º e 18º, bem como no capítulo IV dedicado especificamente aos Municípios, o define como pessoa jurídica de direito público interno dotado de autonomia própria, materializada por sua capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação.

Define-se como auto-organização, no artigo 29, caput, CF/88, a capacidade do Município se organizar por meio de Lei Orgânica votada em dois turnos e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal.

O autogoverno é verificado pela capacidade de eleger, diretamente, o Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores. A autoadministração (comum ou privativa) e a autolegislação (expressa, de interesse local, suplementar, de plano diretor e de

competência tributária expressa), de acordo com as subdivisões propostas por Pedro Lenza (2010), tem previsão expressa na Constituição.

Cabe a eles destinar no mínimo 25% da receita de impostos, prioritariamente, à educação infantil e ao ensino fundamental fazendo-se necessário análises sobre as execuções orçamentárias no nível local.

### **Processo de Emancipação Municipal**

De acordo com Magalhães (2007),

“O início do processo de emancipação municipal no Brasil ocorreu por volta da década de 1930. Esse processo se intensificou nas décadas de 1950 e 1960 e foi restringido pelos governos militares entre 1970 e 1980. Após o término do regime militar, as emancipações se intensificaram novamente.” (MAGALHÃES, 2007)

No entanto, a partir de 1985 intensificou-se a criação e instalação de municípios no Brasil. Entre os anos de 1984 a 2000 houve um *boom* em relação ao grande número de municípios criados. Foram instalados (ou seja, efetivo funcionamento do município com a eleição do primeiro prefeito) 1.405 municípios no país, sendo a maioria destes, principalmente, nas regiões Sul e Nordeste. “Em 1984, existiam 4.102 municípios no Brasil, os novos municípios correspondem a um aumento de 34,3%” (MAGALHÃES, 2007).

“É interessante observar que 94,5% dos 1.405 municípios instalados entre 1984 e 2000 têm menos de 20 mil habitantes. Entre os 1.018 municípios instalados entre 1991 e 2000, apenas 40 possuíam mais de 20 mil habitantes. O movimento de emancipação de municípios alterou significativamente a distribuição dos municípios por tamanhos da população e por regiões. Enquanto em 1940 apenas 2% dos municípios possuíam menos de cinco mil habitantes e 54,5% menos de 20 mil habitantes, em 2000 esses números passaram para 24,10% e 72,94%, respectivamente, segundo dados do IBGE.” (MAGALHÃES, 2007)

Buscando evitar um surgimento desenfreado de novos Municípios, o artigo 18, § 4º, CF/88, alterado pela EC n. 15/96, estabelece regras para a criação, incorporação, fusão e desmembramentos de Municípios. A nova redação estipula as seguintes regras: Lei Complementar Federal determinará o período da criação, incorporação, fusão e desmembramentos; estudo de viabilidade municipal; plebiscito e Lei Estadual,

ao final de todo esse procedimento ratificando a decisão. O plebiscito é condição de procedibilidade.

Muitos são os motivos que contribuem a emancipação dos municípios. De acordo com João Carlos Magalhães (2007), dentre eles encontra-se: “descaso por parte da administração do município de origem; existência de forte atividade econômica local; grande extensão territorial do município de origem e aumento da população local”.

No entanto, uma consequência da descentralização e do federalismo municipal são os recursos fiscais. Desse modo, iremos nos deter aos mecanismos de repartição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que favorecem os municípios menores, uma das variáveis de maior destaque na influência dos desempenhos eleitorais.

### **Fundo de Participação dos Municípios (FPM)**

Inicialmente, o FPM era formado por 10% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), com as deduções legais referentes a esses impostos. A Constituição de 1988 ratificou o FPM aumentando gradativamente o percentual de participação do FPM no IR e IPI dos 17% na época até o valor de 22,5% a partir de 1993.

A EC nº 14, alterando o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT – criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF –, cuja fonte de recursos foi composta pela dedução de 15% nos repasses do Fundo de Participação dos Estados, do Fundo de Participação dos Municípios, da Lei Complementar 87/96, do ICMS estadual e do IPI-Exportação.

Tempos depois a EC nº 53, alterando o mesmo artigo supracitado, substituiu o FUNDEF pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério – FUNDEB –, incorporando novas fontes de recursos de transferências intergovernamentais obrigatórias e mantendo todas as anteriores. Atualmente, a dedução do FUNDEB é de 20% do valor do repasse. Os valores referentes ao FPM são repassados mensalmente a cada município.

## CAPÍTULO 4. GASTO PÚBLICO EDUCACIONAL E COMPETIÇÃO ELEITORAL

Baseado na teoria da modernização, este trabalho busca salientar a correlação entre gasto público municipal em educação e competição eleitoral. A competição eleitoral será mensurada pelo Índice de Fracionalização de Douglas Rae. A princípio, faremos a estatística descritiva das variáveis dos gastos educacionais.

Atualmente a principal fonte de financiamento da educação básica municipal e estadual é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB – criado em substituição ao FUNDEF no ano de 2007.

“É um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica.” (FNDE, 2016)

De acordo com os gráficos abaixo analisaremos por meio de médias percentuais e *per capita* como os municípios e partidos se comportam junto ao limite constitucional imposto e os gastos públicos com educação fundamental.

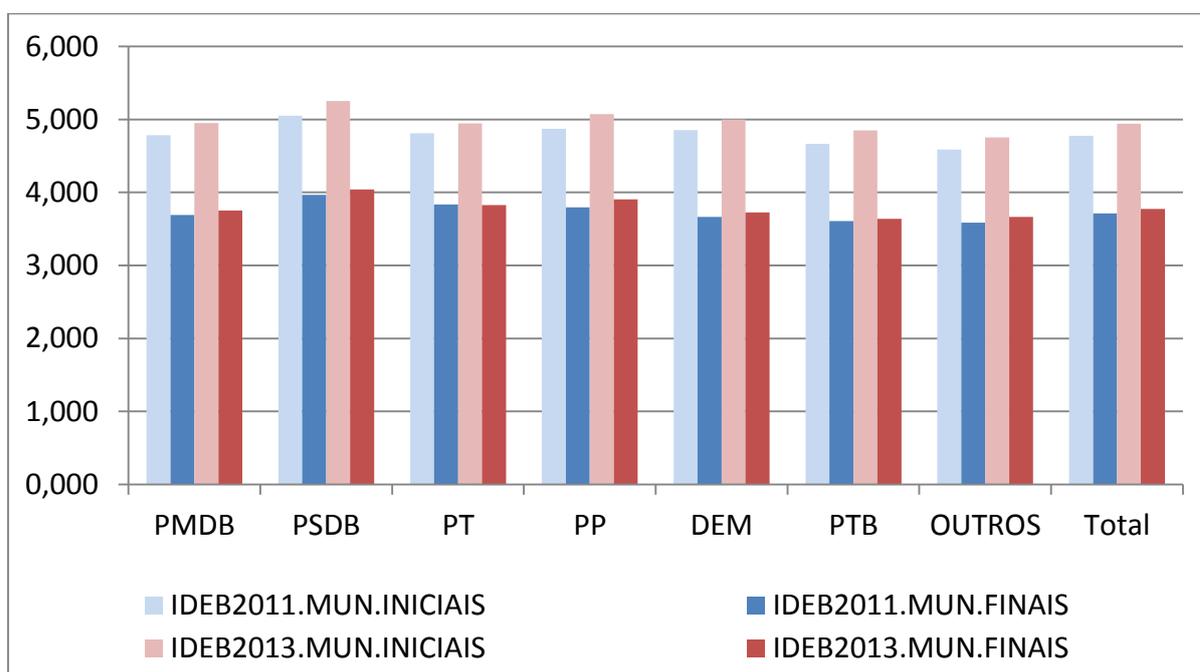
**TABELA 1: MÉDIA DOS IDEB’S 2011 E 2013 POR PARTIDO**

PARTIDOS	IDEB2011.MUN. INICIAIS	IDEB2011.MUN. FINAIS	IDEB2013.MUN. INICIAIS	IDEB2013.MUN. FINAIS
PMDB	4,783	3,693	4,949	3,752
PSDB	5,052	3,964	5,251	4,042
PT	4,810	3,833	4,947	3,826
PP	4,871	3,795	5,070	3,904
DEM	4,856	3,665	4,999	3,725
PTB	4,665	3,608	4,849	3,640
OUTROS	4,586	3,584	4,751	3,665
Total	4,774	3,711	4,943	3,775

Tendo como objeto de análise a aplicação das provas do IDEB, na esfera municipal, nos anos de 2011 e 2013 (anos iniciais e finais) correlacionados aos 06 maiores partidos, verifica-se que, em média, as notas obtidas foram semelhantes. No entanto, o partido com melhores notas nas edições analisadas, tanto nos anos iniciais quanto nos finais, foi o PSDB; em contrapartida, as piores notas foram do PTB.

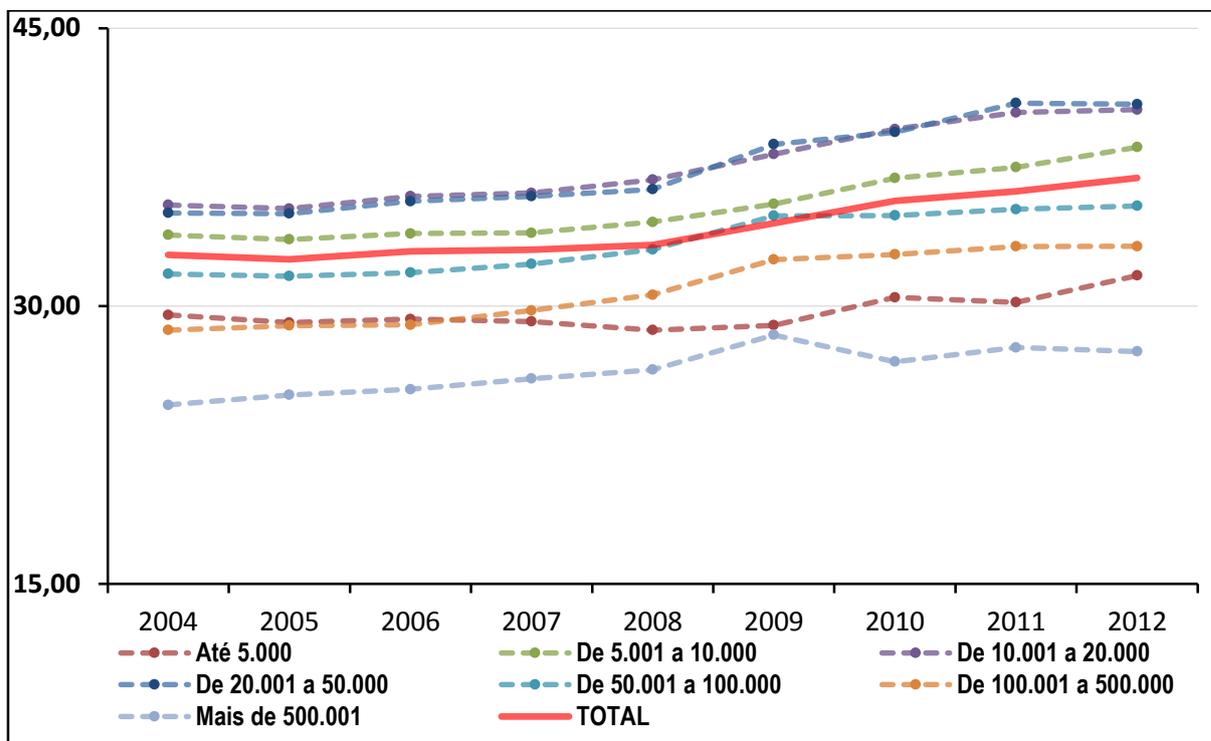
A análise obtida é demonstrada graficamente abaixo.

**GRÁFICO 1: MÉDIA DOS IDEB'S 2011 E 2013 POR PARTIDO**



Graficamente constata-se que o gasto dos partidos é, em média, semelhante na aplicação das provas do IDEB, na esfera municipal, nos anos de 2011 e 2013 (anos iniciais e finais).

**GRÁFICO 2: MÉDIA DOS PERCENTUAIS DOS GASTOS COM EDUCAÇÃO MUNICIPAL (2004 – 2012)**



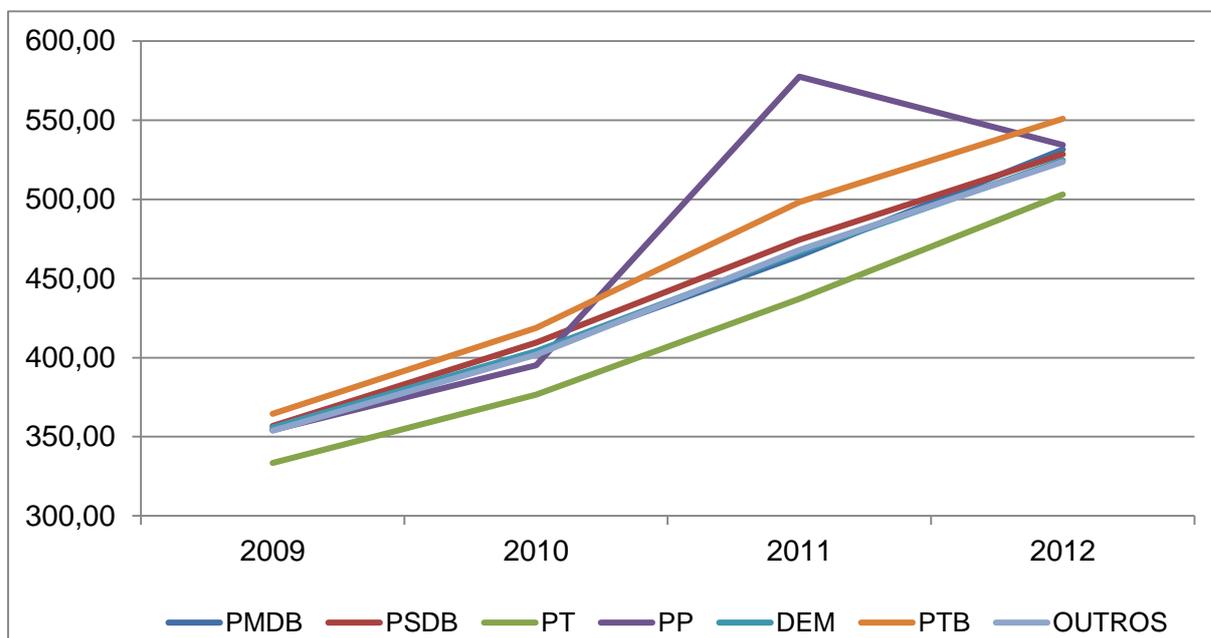
Fonte: NPDR

Analisando a média percentual dos gastos com educação municipal entre os anos de 2004 a 2012, e classificando os municípios em 07 (sete) categorias, levando-se em consideração o número de habitantes, foi verificado que a maioria dos municípios que prestaram contas, em média, manteve-se acima do limite percentual constitucional exigido de 25%.

Graficamente representado, os municípios de 10.001 a 20.000 e de 20.001 a 50.000 habitantes foram os que mais gastaram e de forma praticamente homogênea; os municípios com mais de 500.001 habitantes gastaram, em sua maioria, próximo ao limite constitucional.

Em uma segunda análise constatou-se que no decorrer dos anos estudados os municípios tiveram, em média, um aumento de 4,13% nos seus gastos; a categoria de município que mais gastou nos 08 anos analisados foram os de 20.001 a 50.000 com gasto médio de 5,87%.

### GRÁFICO 3: MÉDIA PER CAPITA DOS GASTOS COM EDUCAÇÃO MUNICIPAL POR PARTIDO ELEITO (2009 – 2012)



Fonte: NPDR

Analisando o gasto médio *per capita* no ensino fundamental por partido eleito, tendo como destaque os 06 (seis) partidos com o maior número de municípios sobre a sua governabilidade entre os anos de 2009 a 2012<sup>4</sup> constatamos que dentre os municípios que prestaram contas, em média, o partido que mais gastou no ano inicial do período destacado (2009) foi o PTB com um gasto médio de R\$364,43 e o que menos gastou foi o PT com um gasto médio no mesmo ano de R\$333,41.

Em relação aos maiores e menores gastos, no último ano do período analisado (2012) o partido que mais gastou foi o PTB com um gasto médio anual de R\$550,80 e o que menos gastou foi o PT com um gasto médio anual de R\$503,02.

#### Índice de Fracionalização

É o indicador sugerido pelo cientista político Douglas Rae capaz de mensurar a dispersão/concentração de votos em determinada eleição, ou seja, busca mensurar a competitividade do sistema partidário. O índice pode variar entre 0 e 1, onde 0 significa que um único partido conquistou todos os votos (não havendo assim

<sup>4</sup> Período referente ao último ciclo eleitoral municipal

competição) e 1 significa que cada voto foi dado a um partido diferente, ou seja, competição absoluta.

## Correlação

O coeficiente de correlação de Person é uma medida de associação que busca mensurar a direção e o grau de relação entre duas variáveis quantitativas. Essa associação guarda semelhanças entre a distribuição de seus escores e é importante para determinar o quanto essas variáveis estão interligadas. O coeficiente varia entre -1 e 1, onde o sinal indica a direção (positiva ou negativa) e o valor sugere o grau de relação entre as variáveis; o valor -1 e 1 indicam uma correlação perfeita e o valor 0 determina a ausência de relação (FIGUEIREDO FILHO, 2009).

**TABELA 2: CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS EDUCACIONAIS E AS ELEIÇÕES MAJORITÁRIAS E PROPORCIONAIS**

		FRAC_PREF_12	FRAC_VER_12
IDEB2011.MUN. ANOS INICIAIS	Pearson Correlation	-,061**	-,085**
	Sig. (2-tailed)	,000	,000
	N	5132	5136
IDEB2011.MUN. ANOS FINAIS	Pearson Correlation	-,020	,000
	Sig. (2-tailed)	,274	,998
	N	3063	3067

\*\* . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

De acordo com a tabela acima, constatou-se que o nível de correlação entre as variáveis educacionais e as eleições majoritárias e proporcionais na maioria dos resultados é fraca.

**TABELA 3: CORRELAÇÃO ENTRE OS IDEB'S 2011 E 2013 X GASTOS EM E. FUNDAMENTAL EM 2010 E 2012.**

		IDEB2011.MUN. ANOS INICIAIS	IDEB2011.MUN. ANOS FINAIS	IDEB2013.MUN. ANOS INICIAIS	IDEB2013.MUN. ANOS FINAIS
GASTO.EF.2010	Pearson Correlation	,003	,048**	-,001	,037*
	Sig. (2-tailed)	,854	,008	,917	,040
	N	5070	3024	4901	3059
GASTO.EF.2012	Pearson Correlation	-,004	,042*	-,010	,030
	Sig (2-tailed)	,781	,026	,492	,113
	N	4766	2812	4605	2847

\*\* . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

\*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Correlacionando os IDEB's de 2011 e 2013 (anos iniciais e finais) com os gastos em educação fundamental nos de 2010 e 2012 constatou-se também que o nível de correlação é quase inexistente, ou seja, os gastos governamentais em educação fundamental nos anos de 2010 e 2012 não influenciaram as notas obtidas nos IDEB's subsequentes.

**TABELA 4: CORRELAÇÃO DO GASTO MUNICIPAL EM EDUCAÇÃO X IDEB POR TAMANHO DO MUNICÍPIO**

Categorias do Tamanho do Eleitorado		IDEB2013.MUN.INICIAIS	IDEB2013.MUN.FINAIS
Até 5.000	Pearson Correlation	-,152**	-,014
	Sig. (2-tailed)	,000	,761
	N	1210	506
De 5.001 a 10.000	Pearson Correlation	-,091**	-,033
	Sig. (2-tailed)	,001	,364
	N	1332	741
De 10.001 a 20.000	Pearson Correlation	-,275**	-,171**
	Sig. (2-tailed)	,000	,000
	N	1213	889
De 20.001 a 50.000	Pearson Correlation	-,222**	-,115**
	Sig. (2-tailed)	,000	,005
	N	754	605
De 50.001 a 100.000	Pearson Correlation	-,130*	-,110
	Sig. (2-tailed)	,044	,127
	N	240	192
De 100.001 a 200.000	Pearson Correlation	-,011	-,107
	Sig. (2-tailed)	,909	,340
	N	102	82
Mais de 200.001	Pearson Correlation	,269*	,301*
	Sig. (2-tailed)	,015	,013
	N	82	68

\*\* . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).  
 \* . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Correlacionando os gastos públicos municipais em educação fundamental com o IDEB 2013 (anos iniciais e finais) constatou-se que o nível de correlação é fraca, ou seja, os gastos governamentais em educação fundamental influenciaram pouco as notas obtidas nos IDEB.

No entanto, a maior correlação observada nos anos iniciais ocorreu nos gastos referentes aos municípios de 10.001 a 20.000, e, nos anos finais, nos municípios com mais de 200.001.

## CONCLUSÃO

Em meio aos diversos fatores que afetam a propensão dos indivíduos a votar, este trabalho busca relacionar a competição política e os fatores socioeconômicos e demográficos nas eleições municipais brasileiras, restringindo-se a analisar a variável educação, mais especificamente, em relação aos gastos públicos municipais na educação fundamental até o ano de 2013.

Este trabalho busca salientar a importância da educação como instrumento fundamental na conquista da cidadania e do progresso pessoal, e nacional, através da qualificação para o mercado de trabalho.

O tema educação, de difícil conceituação devido a sua amplitude, esteve previsto nas sete Constituições que vigoraram em nosso país. Cada Constituição expressava o momento político vigente.

A partir da Constituição de 1988, foram criados os indicadores de qualidade educacional, que visam garantir a qualidade e desempenho escolar nos âmbitos da educação superior e da educação básica.

Entre os indicadores existentes, IDEB, índice de desenvolvimento da educação básica, mede a qualidade da educação numa escala de 0 a 10, e tem como parâmetro o desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) mais o rendimento escolar (aprovação). É aplicado aos anos iniciais da educação fundamental (o 1º ao 5º ano) e aos anos finais (do 6º ao 9º ano). O índice é medido a cada 02 anos e o Ministério da Educação traçou metas de desempenho bianuais para cada escola e cada rede até 2022. O objetivo é que o país tenha nota 6 em 2022 (média atual da qualidade de ensino de países desenvolvidos).

Tendo como objeto de análise a aplicação das provas do IDEB, na esfera municipal, nos anos de 2011 e 2013 (anos iniciais e finais) correlacionados aos 06 maiores partidos, verifica-se que, em média, os gastos entre os partidos foram semelhantes. Em relação ao gasto municipal, considerando o número de habitantes, foi verificado que a maioria dos municípios que prestaram contas, em média, manteve-se acima do limite percentual constitucional exigido de 25%.

Correlacionando os IDEB's de 2011 e 2013 (anos iniciais e finais) com os gastos em educação fundamental nos de 2010 e 2012 constatou-se também que o nível de correlação é quase inexistente.

Dessa forma, conclui-se que, os gastos municipais em educação básica, nos períodos analisados, correlacionados entre os partidos com maior representatividade e os municípios considerando o número de habitantes, não interferem diretamente nas notas obtidas no IDEB.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. Políticas educacionais: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acessado em: dez. 2016.

BREMAEKER, François E. J. de. O prejuízo dos Municípios com a renúncia fiscal do FPM e do ICMS. Associação Transparência Municipal. 2013.

COSTA, Everton de Brito Oliveira; RAUBER, Pedro. História da Educação: Surgimento e Tendências Atuais da Universidade no Brasil. Revista Jurídica UNIGRAN. Dourados, MS, vol. 11, n. 21, Jan./Jun.2009.

CROZATTI, Jaime. 2011. Ensino Fundamental no Brasil: a Média do Gasto Por Aluno, o IDEB e Sua Correlação nos Municípios Brasileiros. Rio de Janeiro/RJ – 4 a 7 de setembro de 2011. XXXV Encontro da ANPAD. 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica como Direito. Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 134, maio/ago. 2008

Educação brasileira: indicadores e desafios: documentos de consulta / Organizado pelo Fórum Nacional de Educação. -- Brasília: Ministério da Educação, Secretaria Executiva, Secretaria Executiva Adjunta, 2013. 95 p.

FIGUEIREDO FILHO, D. B; SILVA JR, J. A. Desvendando os mistérios do coeficiente de correlação de Pearson (r). Revista Política Hoje, vol. 18, n.1, 2009.

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-apresentacao>>. Acessado em: dez. 2016.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado – 14 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

MAGALHÃES, João Carlos. 2007. "Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil". In: XAVIER YAWATA, Alexandre; ALBUQUERQUE, Carlos Wagner;

MOTA, José Aroudo; PIANCASTELLI, Marcelo (orgs.). Dinâmica dos municípios. Rio de Janeiro: IPEA.

PEIXOTO, Vitor de Moraes. Eleições e Financiamento de Campanhas no Brasil. Tese de Doutorado. (IUPERJ) Rio de Janeiro – RJ, 2010.

PORTAL DO INEP. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/portal-ideb>>. Acessado em: dez. 2016.

SOBRAL, Fernanda. Educação para a competitividade ou para a cidadania social?. São Paulo. 2000.

TEIXEIRA, Maria Cristina. O Direito à Educação nas Constituições Brasileiras. Revista da Faculdade de Direito. 2008.

VIANNA, Carlos Eduardo Souza. Evolução histórica do conceito de educação e os objetivos constitucionais da educação brasileira. Janus, Iorena, ano 3, nº 4, 2º semestre de 2006.

VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. Rev. Bras. Est. Pedag., Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007.