



Qualidade da Educação e Financiamento Público: Uma análise do Desempenho dos Municípios do Norte e Noroeste do Rio de Janeiro

Ana Beatriz Severo Xavier¹, Vitor de Moraes Peixoto²

RESUMO

A Constituição de 1988 traz aos entes federados um regime de colaboração e divisão dos custos operacionais do sistema de educação nacional. Cabe aos municípios atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental, destinando o mínimo de 25% de suas receitas na educação. O principal objetivo deste trabalho foi o de analisar a relação entre gasto com educação e desempenho dos municípios do Norte e Noroeste do Rio de Janeiro no IDEB. Para isso foram utilizados métodos quantitativos. Os principais achados foram que os municípios do Norte Fluminense gastam mais em educação, entretanto, os municípios do Noroeste Fluminense são os que possuem melhor desempenho no indicador educacional. Ao correlacionar as duas variáveis, os valores encontrados foram nulos, indicando que não há relação linear entre maior gasto com educação e melhor desempenho no IDEB.

Palavras chave: Financiamento da Educação; Partidos Políticos; IDEB

ABSTRACT

The Constitution of 1988 brings to the federated entities a system of collaboration and division of the operational costs of the national education system. It is the municipalities responsibility to act in early childhood education and primary education, earmarking at least 25% of their tax collection in education. The main objective of this study was to analyze the relationship between expenditure with education and performance of the municipalities of the North and Northwest of Rio de Janeiro in the IDEB. For this, quantitative methods were used. The main findings were that the municipalities of the Norte Fluminense spend more on education, however, the municipalities of the Northwest Fluminense are the ones that have better performance in the educational indicator. When correlating the two variables, the values found were null, indicating that there is no linear relationship between higher spending on education and better performance in the IDEB.

Keywords: Education Financing; Political party; IDEB.

1 – INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 promove uma reorganização da estrutura das relações dos entes federados. A década de 80 é marcada por uma mobilização da sociedade civil em combate a concepção de Estado centralizadora e autoritária, em suma, combatiam o modelo de estado do período da ditadura. A Constituição Federal influenciada por estes movimentos reestrutura o padrão das políticas sociais. Segundo Melo (2005) esta mudança vai ocorrer em vários âmbitos, desde a reorganização da estrutura das relações entre os entes federados, até mesmo na ampliação das despesas vinculadas as áreas sociais.

¹ Graduanda de Ciências Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

² Professor Associado da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

Esta descentralização também permeia a estrutura da educação nacional. Para Nogueira e Rangel (2011) o caráter da descentralização fica evidente no campo da educação com a colocação do princípio da gestão democrática do ensino público. A educação passa a ser vista como obrigação do Estado e como responsabilidade de todos os entes federados que o compõem.

Para Rodrigues (2001) a Constituição produz uma descentralização fiscal, ao reorganizar o financiamento da educação e expandir o percentual estipulado. A CF/88 no artigo 212 estipula para os municípios a obrigação de aplicar: “vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (FEDERAL, 1988). Em 1996 é sancionada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). A LDB estrutura a organização do sistema educacional brasileiro, e delimita o escopo de atuação de cada ente federado dentro deste sistema. Os municípios são responsáveis pela oferta e manutenção da Educação Infantil (creches e pré-escolas) e prioritariamente o Ensino Fundamental (1º ao 9º ano).

É através desse processo que se inicia a municipalização, ou “prefeiturização”, da educação básica. Os municípios passam a ser responsáveis pela oferta de matrículas de cerca de 2/3 da educação básica³ brasileira. Segundo Castro e Duarte (2008) os municípios desde 1995 são responsáveis por mais de 50% das matrículas da educação pública brasileira. O governo local desse modo, passa a ser uma instância central na oferta do serviço educacional. Deste modo, surge o questionamento se delegar poderes aos governantes locais traduz-se em uma melhora dos serviços públicos oferecidos a população. Ou seja, maior descentralização implica em maior qualidade da educação ofertada?

2 – OBJETIVO

O objetivo do presente trabalho foi analisar a qualidade da educação e o volume que os municípios do norte e noroeste do estado do Rio de Janeiro destinam para financiar esta educação. Em suma, tentar compreender se maior volume de valores destinados a educação possui relação com a melhora dos indicadores educacionais.

³ A educação Básica segundo a LDB é composta por: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Os Estados devem atuar prioritariamente no ensino médio e em caráter de cooperação com os governos locais no ensino fundamental. Desde modo os municípios são responsáveis pela oferta de matrículas de boa parte da educação básica.

3 – METODOLOGIA

A metodologia empregada foi a análise dos seguintes indicadores: Para aferir a qualidade da educação utilizou-se o IDEB; para aferir o gasto, utilizou-se o volume⁴ destinado pelos municípios para financiar a educação pública. Para evitar que os municípios que gastam muito acabassem prejudicando a análise dos municípios pequenos foram utilizados os gastos per capita⁵ dos municípios em educação. Para o estudo foram escolhidos os municípios que compõem as mesorregiões Norte e Noroeste do estado do Rio de Janeiro.

O coeficiente é medido por um valor (ρ) que varia de 0 a 1, onde 1 significa correlação perfeita e 0 nenhuma correlação, classificação utilizada também para valores negativos. A classificação⁶ dos valores se dá da seguinte maneira ρ abaixo de 0,100 (nulo); $\rho= 0,100$ até 0,300 (fraco); $\rho= 0,400$ até 0,600 (moderado); $\rho= 0,700$ até 1 (forte).

4 – RESULTADOS

Os resultados foram separados em 3 subseções. Na primeira subseção foi feita a análise dos valores destinados pelos municípios para financiar a educação. Foram analisadas as duas mesorregiões em comparação ao gasto dos municípios de todo o estado do Rio de Janeiro. Na segunda subseção foi feita a análise do indicador educacional, o IDEB. Assim como no caso dos valores destinados ao financiamento, no IDEB foram analisadas primeiramente as mesorregiões escolhidas em comparação com média de desempenho dos municípios do estado. Por último, foi feita a análise da relação entre os dois indicadores esmiuçados anteriormente.

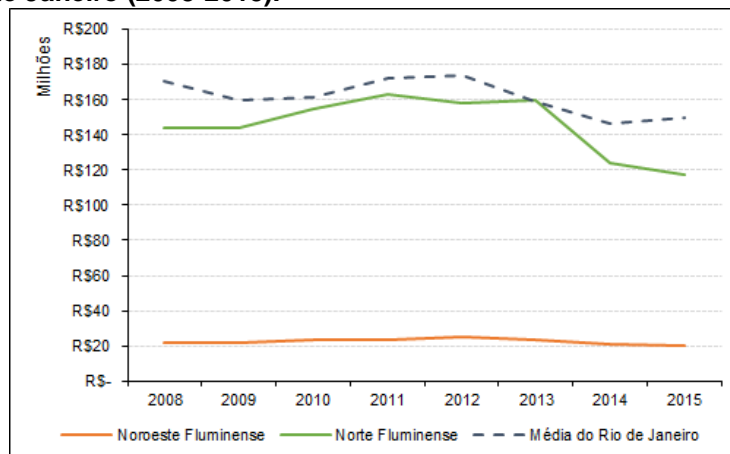
⁴ Os valores utilizados foram deflacionados com o auxílio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPC-A) do IBGE tendo como base o mês de Março de 2018.

⁵ Utilizando como base os dados do Censo do IBGE de 2010

⁶ A classificação utilizada neste estudo é a mesma elaborada por Dancy e Reidy (2006).

4.1. – Financiamento da Educação nos Municípios do Norte e Noroeste do Rio de Janeiro

Gráfico 01: Média de Financiamento da Educação dos Municípios das Regiões Norte e Noroeste do Rio de Janeiro (2008-2015).

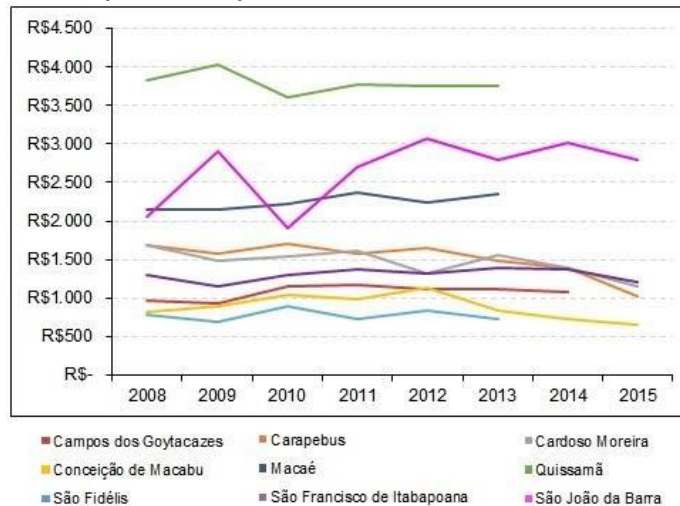


Fonte: Tesouro Nacional.
Elaboração dos autores

A média de gastos públicos com educação dos municípios que pertencem a região norte fluminense estão mais perto da média de gastos do estado do Rio de Janeiro. Ao analisar o gráfico 01 é possível observar a discrepante distância da média de financiamento destinada pelas duas mesorregiões estudadas. Enquanto no primeiro ano de análise a região Noroeste destinou em média R\$ 20 milhões para financiar a educação pública, no mesmo ano a região Norte destinou cerca de R\$ 140 milhões, enquanto os municípios do estado do Rio de Janeiro destinaram em média R\$ 170 milhões. No último ano analisado, 2015, os municípios da região Noroeste destinaram em média cerca de R\$ 20 milhões, mantendo um valor constante de financiamento, enquanto os municípios da região Norte decaíram para a média de cerca de R\$ 117 milhões. A média do estado foi cerca de R\$ 150 milhões.

É notável também, que os gastos dos municípios da região Norte são bem maiores. Isto se dá pelo fato dos municípios que compõem a região Norte do estado serem grandes produtores de petróleo e recebem royalties. Segundo Monteiro (2015), cerca de 15% das receitas extras de royalties dos municípios do Sudeste foram investidas no setor educacional, indicando uma priorização do setor da educação para investimento da compensação financeira das atividades do petrolíferas. Este fenômeno é mais notável ainda quando observado os gastos das cidades.

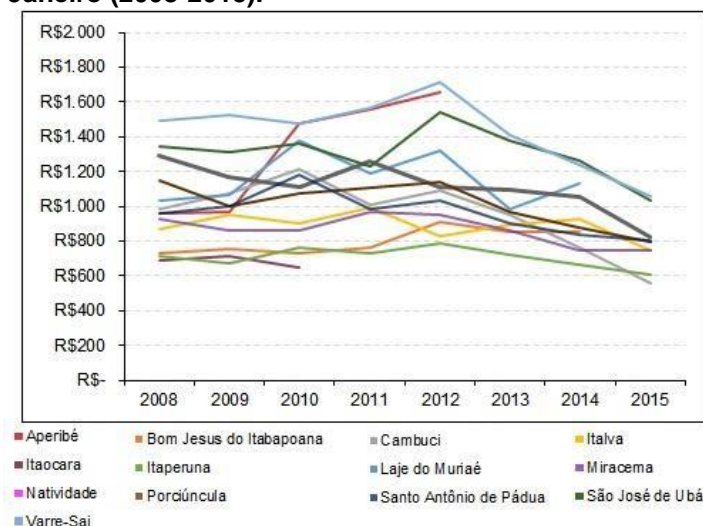
Gráfico 02: Gasto Per Capita na Educação dos Municípios que compõem a Região Noroeste do Rio de Janeiro (2008-2015).



Fonte: Tesouro Nacional.
Elaboração dos autores

O volume de recursos destinados por habitante para financiar a educação da região Norte é maior do que os da região Noroeste. Isso se dá devido aos municípios da região receberem altos valores de royalties, entretanto, ao analisar as cidades observa-se que os municípios que destinam o maior volume de recursos per capita não são os que destinam o maior volume de recursos total. Como é o caso de Quissamã que em 2008 destinou cerca de R\$ 3.000,00 por habitante para financiar a educação, enquanto o município de Campos dos Goytacazes destinou cerca de R\$ 900,00 por habitante. No ano de 2015 o município de São João da Barra é o que destina a maior quantidade de recursos por habitante, cerca de R\$ 2.700,00.

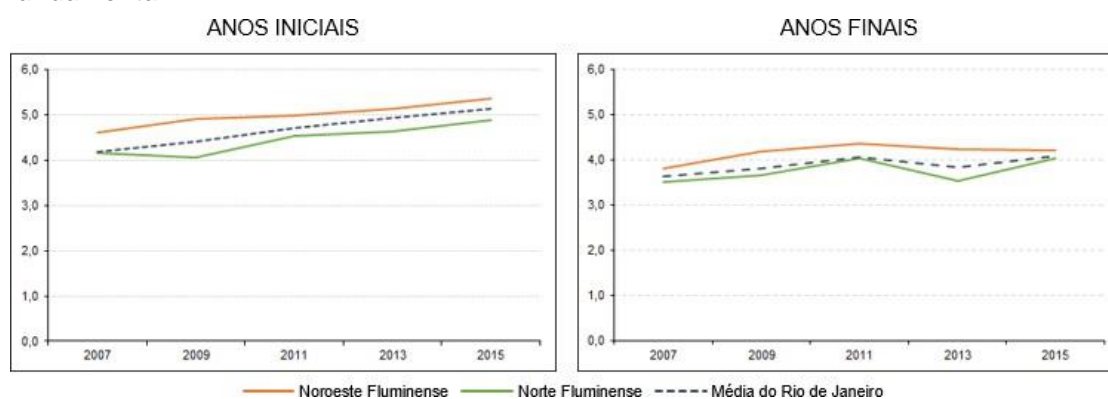
Gráfico 03: Gasto Per Capita na Educação dos Municípios que compõem a Região Noroeste do Rio de Janeiro (2008-2015).



Os municípios que mais destinam recursos ao financiamento da educação por habitante fora Varre-Sai e São José de Ubá. No primeiro ano de análise, 2008, Varre-Sai destinou cerca de R\$ 1.400,00 reais por habitante para financiar a educação pública. São José de Ubá, o segundo município que mais destina recursos per capita, destinou cerca de R\$ 1.300,00 per capita. Os municípios que menos destinaram recursos a educação por habitante no ano de 2008 foram, Itaperuna e Itaocara, que destinaram respectivamente cerca de R\$ 710,00 e cerca de R\$ 680,00. No ano de 2015, Varre-Sai destinou cerca de R\$ 1.050,00 por habitante e São José de Ubá cerca de R\$ 1.020,00. Já os municípios que menos destinaram recursos per capita foram Itaperuna e Cambuci, que destinaram respectivamente R\$600,00 e R\$ 560,00 por habitante.

4.2. – Desempenho dos Municípios do Norte e Noroeste do Rio de Janeiro no IDEB.

Gráfico 04: Média de Desempenho dos Municípios da Região Norte e Noroeste Fluminense no IDEB das Escolas Municipais nos Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental.



Fonte: Tesouro Nacional.
Elaboração dos autores

Ambas as regiões apresentaram desempenho crescente no indicador nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Tanto a região Norte quanto a Noroeste apresentaram em média desempenho cada vez melhores a cada ano de aplicação do indicador. Ao analisar as regiões em comparação a média de desempenho dos municípios do estado do Rio de Janeiro é possível perceber que os municípios da região Noroeste Fluminense apresentam desempenho superior, tanto a média do estado, quanto aos outros municípios da região Norte. Os municípios da região Noroeste no ano de 2007 obtiveram desempenho em média de 4,6 no indicador, enquanto os municípios da região Norte e o estado do Rio de Janeiro obtiveram desempenho de 4,2.

Ao analisar o desempenho dos Anos Finais é possível observar que os municípios em média também obtiveram desempenho crescente. O desempenho das regiões no indicador nos anos finais é menor do que nos anos iniciais. No ano de 2007 o Noroeste Fluminense obteve em média 3,8 no indicador, enquanto a região Norte obteve 3,5, e a média do estado do Rio de Janeiro foi de 3,6. No último ano de análise, 2015, a região Noroeste obteve média de desempenho no IDEB de 4,2, a região Norte de 4,0 e a média do estado foi de 4,1.

4.3. – Análise da Relação entre o Gasto com Educação e o IDEB.⁷

Tabela 01: Correlação entre o Gasto com Educação dos Municípios do Noroeste Fluminense e o desempenho deles no IDEB do Ensino Fundamental.

	Gasto Per Capita do Noroeste Fluminense	IDEB Anos Iniciais			IDEB Anos Finais		
		2009	2011	2013	2009	2011	2013
2008	p	-0,169	-0,158	-0,286	-0,313	-0,281	-0,171
	Sig. (2)	0,581	0,606	0,344	0,379	0,464	0,636
	N	13	13	13	10	9	10
2010	p	0,213	-0,039	-0,049	-0,154	0,078	-0,297
	Sig. (2)	0,484	0,899	0,873	0,671	0,842	0,404
	N	13	13	13	10	9	10
2012	p	0,141	-0,083	-0,015	-0,513	-0,075	-0,215
	Sig. (2)	0,662	0,798	0,962	0,158	0,860	0,550
	N	12	12	12	9	8	10

Fonte: Tesouro Nacional.
Elaboração dos autores

Ao correlacionar o valor per capita gasto pelos municípios do Noroeste Fluminense com o desempenho dos mesmos municípios no indicador educacional obteve-se correlação nula e em alguns casos fracas. A correlação que apresentou valor de classificação mais expressivo foi a do gasto do ano de 2008 com o desempenho do IDEB dos Anos Finais com $\rho = -0,313$. Um valor negativo, indicando uma correlação inversa de classificação fraca.

⁷ Para fins de melhor compreensão as correções utilizadas foram coloridas de acordo com a escala do indicador.

Tabela 02: Correlação entre o Gasto com Educação dos Municípios do Norte Fluminense e o desempenho deles no IDEB dos Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental.

Gasto Per Capita do Norte Fluminense	IDEB Anos Iniciais			IDEB Anos Finais		
	2009	2011	2013	2009	2011	2013
2008	ρ 0,092	0,413	0,263	0,200	-0,181	0,540
	Sig. (2)	0,814	0,270	0,495	0,607	0,667
	N	9	9	9	8	9
2010	ρ 0,167	↑ 0,446	0,281	0,145	-0,215	0,476
	Sig. (2)	0,667	0,229	0,464	0,710	0,609
	N	9	9	9	8	9
2012	ρ -0,012	0,499	↑ 0,356	0,049	-0,145	↑ 0,570
	Sig. (2)	0,975	0,172	0,347	0,900	0,731
	N	9	9	9	8	9

Fonte: Tesouro Nacional.
Elaboração dos autores

Ao correlacionar o valor per capita gasto pelos municípios do Norte Fluminense com o desempenho dos mesmos municípios no indicador educacional obteve-se correlação fraca. As correlações que apresentaram valor mais expressivo, com classificação média, foi a do gasto do ano de 2010 com o IDEB do ano de 2011, $\rho = -0,446$, e a do gasto de 2012 com o IDEB de 2013, $\rho = 0,570$. No mais, as outras correlações apresentaram valor nulo, ou fraco.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi possível com o estudo concluir que os municípios tem destinado ao longo do tempo um maior volume para financiar a educação pública,. Em especial os municípios do Norte Fluminense são os que destinam maior volume de recursos para a educação. Os royalties são uma grande fonte destes recursos, o que explica o fato dos municípios do Norte destinarem um volume maior de dinheiro. No que tange a análise do desempenho dessas regiões no indicador educacional, conclui-se que os municípios da região Noroeste Fluminense são os que possuem a maior média de desempenho no IDEB, seu resultado é superior inclusive a média do estado. Ao correlacionar as duas variáveis observou-se que não há relação linear entre o maior volume de gastos destinados a educação e o aumento do desempenho destes mesmos municípios no indicador educacional.

6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAHÃO DE CASTRO, J.; DUARTE, B. DE C. Descentralização da Educação Pública no Brasil: Trajetória dos Gastos e das Matrículas. **Texto para Discussão**, n. 1352, 2008.
- ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 25–48, 2002.
- CAVALCANTE, P. A Implementação Municipal das Políticas Sociais: Uma Análise Espacial. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 42, 2014.
- DANCY, C. P.; REIDY, J. Estatística sem matemática para psicologia. **Porto Alegre: Artmed**, 2006.
- FEDERAL, S. Constituição da república federativa do Brasil. **Brasília: Senado**, 1988.
- MELO, M. A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 845–889, 2005.
- MONTEIRO, J. Gasto Público em Educação e Desempenho Escolar. **Revista Brasileira de Economia**, v. 69, n. 4, p. 467–488, 2015.
- NOGUEIRA, S. M. DE A.; RANGEL, J. S. O Estado Federativo de Cooperação e as Políticas de municipalização do ensino: Limites e Potenciais. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 19, n. 72, p. 509–526, 2011.
- RODRIGUEZ, V. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. **Cadernos Cedes**, v. 21, n. 55, p. 42–57, 2001.