

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Curso de Especialização em Políticas Públicas

Thiago Zordan Malaguth

DETERMINANTES DO INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO:
Análise das despesas com obras e instalações da Secretaria de Estado de Educação de
Minas Gerais em 2012

Belo Horizonte

2016

Thiago Zordan Malaguth

**DETERMINANTES DO INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO:
Análise das despesas com obras e instalações da Secretaria de Estado de Educação de
Minas Gerais em 2012**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Políticas Públicas do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas.

Orientador: José Ângelo Machado

Belo Horizonte

2016

320
M236d
2016

Malaguth, Thiago Zordan

Determinantes do investimento em educação
[manuscrito]: análise das despesas com obras e instalações
da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais em
2012 / Thiago Zordan Malaguth – 2016

43 f.

Orientador: José Ângelo Machado.

Monografia apresentada ao curso de Especialização em
Políticas Públicas – Universidade Federal de Minas Gerais,
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia.

1. Políticas públicas. 2. Educação. 3. Investimentos
públicos. 4. Minas Gerais. Secretaria de Educação. I.
Machado, José Ângelo. II. Universidade Federal de Minas
Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III.
Título.

RESUMO

O trabalho analisa em que medida as características dos municípios explicam a variação nos investimentos da Secretaria de Estado de Educação. Intenta-se verificar se a alocação dos recursos estaduais nas escolas contribuiu para agravar, ou reduzir, a desigualdade educacional na rede estadual de Minas Gerais. A monografia se concentra na relação entre as características municipais e os gastos com obras e instalações realizados em 2012, ano mais recente com eleições para prefeitos e vereadores. A análise consiste, exclusivamente, em metodologia quantitativa utilizando estatística descritiva.

Palavras-chave: Infraestrutura-educacional; Orçamento público; Educação

ABSTRACT

The paper analyzes how the characteristics of the municipalities explain the variation in the investments of the State Department of Education. Attempts to verify if the allocation of state resources in schools contributed to exacerbate or reduce educational inequality in the state system of Minas Gerais. The monograph focuses on the relationship between municipal characteristics and spending on works and installations made in 2012, the most recent year with elections for mayors and city councils. The analysis consists exclusively in quantitative methodology using descriptive statistics.

Keywords: Education infrastructure; Public budget; Education

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	10
2.1. A redemocratização e as políticas educacionais	10
2.2. O Federalismo Brasileiro	12
2.3. Dinâmica político-eleitoral e os gastos sociais estaduais.....	15
2.4. Políticas educacionais: A importância da infraestrutura escolar	19
3. DESIGUALDAS EDUCACIONAIS E ESCOLHAS ORÇAMENTÁRIAS.....	21
3.1. Caracterização dos municípios.....	21
3.2. Dados eleitorais.....	23
3.3. Dados de infraestrutura escolar	27
3.4. Dados de investimento em educação.....	31
3.5. A relação dos investimentos em educação e características municipais.....	36
4. CONCLUSÃO	40
REFERÊNCIAS	42

LISTAS DE TABELAS

TABELA 1 – Distribuição dos municípios, escolas e matrículas por porte do município	22
TABELA 2 – Distribuição dos municípios, escolas e matrículas por faixa do IDHM – Educação.....	22
TABELA 3 – Distribuição dos municípios de acordo com a posição do partido do prefeito em relação ao governador por porte do município.....	25
TABELA 4 – Distribuição dos municípios de acordo com a posição do partido do prefeito em relação ao governador por Faixa do IDHM Educação.....	25
TABELA 5 – Percentual de escolas que não possuem itens elementares de infraestrutura por porte de município.....	28
TABELA 6 – Percentual de escolas que não possuem pelo menos algum dos itens básicos de infraestrutura por porte de município.....	29
TABELA 7 – Percentual de escolas que não possuem itens avançados de infraestrutura por porte de município.....	30
TABELA 8 – Valor investido por programa em 2012	32
TABELA 9 – Valor investido no programa Pró-escola por projeto/atividade em 2012	33
TABELA 10 – Valor investido em Gestão da infraestrutura do sistema estadual de educação por elemento orçamentário em 2012	33
TABELA 11 – Percentual de municípios cujas escolas receberam investimentos em obras e instalações em 2012 por porte do município	35
TABELA 12 – Média de investimento em obras e instalações por escola e matrícula em 2012 por porte do município	35
TABELA 13 – Percentual de municípios cujas escolas receberam investimentos em obras e instalações em 2012 por faixa do IDHM - Educação	36
TABELA 14 – Média de investimento em obras e instalações por escola e matrícula em 2012 por porte faixa do IDHM - Educação	36
TABELA 15 – Percentual de municípios cujas escolas receberam investimentos em 2012 de acordo com a posição do partido do prefeito.....	37

LISTAS DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Percentual de municípios por faixa do IDHM – Educação e porte do município	23
GRÁFICO 2 – Percentual de municípios de acordo com o partido do prefeito em relação a coligação da eleição para governador em 2010	24
GRÁFICO 3 – Percentual de municípios nos quais a coligação Somos Minas Gerais obteve mais de 50% dos votos por porte do município	26
GRÁFICO 4 – Percentual de municípios nos quais a Coligação Somos Minas Gerais obteve mais de 50% dos votos por faixa do IDHM - Educação	26
GRÁFICO 5 – Percentual de escolas que não possuem algum dos itens da infraestrutura elementar por porte de município	28
GRÁFICO 6 – Percentual de escolas que não possuem infraestrutura básicos por porte de município	29
GRÁFICO 7 – Percentual de municípios cujas escolas receberam investimentos em 2012 por porte do município e posição do partido do prefeito	37
GRÁFICO 8 – Percentual de município cujas escolas receberam investimentos em 2012 por faixa do IDHM – Educação e posição do partido do prefeito	38
GRÁFICO 9 – Percentual de município cujas escolas receberam investimentos em 2012 por porte do município e resultado da eleição para governador em 2010	39

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Diagrama da classificação funcional e por programas	31
--	----

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Descrição dos elementos de despesa	34
---	----

1. INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização, intensificado com as eleições para governadores em 1982, iniciou uma reforma do federalismo brasileiro que impactou diretamente a distribuição de competências e forma de gestão educacional.

A partir do início da década de 90, houve grandes melhorias educacionais no Brasil, tanto no acesso e permanência quanto na qualidade. Contudo, o aumento das informações permitiu a identificação de enormes iniquidades, até então ignoradas. Estas iniquidades podem ser observadas a partir da análise de diversos indicadores. Por exemplo, ao analisar a taxa de frequência líquida do Ensino Médio, nota-se que, em 2011, na região sudeste, essa era de 59,8% enquanto o Nordeste apresentava apenas 43,0%. As diferenças também são visíveis na análise por cor: enquanto alunos autodeclarados brancos possuem taxa de frequência líquida de 60,0%, o valor observado para estudantes de cor preta ou parda é de 45,3%. As maiores diferenças deste indicador são percebidas quando observada a frequência por renda, alunos no primeiro quintil apresentam taxa de frequência líquida de 36,8%, enquanto a taxa dos estudantes do quintil mais elevado é 74,5% (IBGE, 2012). Além disso, no caso de Minas Gerais, as desigualdades existentes tanto das escolas quanto dos alunos estão correlacionadas.

As ações do Estado interferem diretamente nas desigualdades educacionais existentes, podendo agravá-las ou mitigá-las. Tendo em vista, a relevância da esfera estadual na oferta e garantia do direito à educação delimitou-se o tema do presente estudo a uma análise da execução orçamentária estadual. O objetivo geral deste trabalho é identificar em que medida a dinâmica político-eleitoral influenciou os gestores no processo decisório para alocação dos investimentos em educação.

A pergunta norteadora do trabalho foi no sentido de verificar em que medida as características dos municípios, das escolas e dos estudantes explicam a alocação dos recursos estaduais nos municípios e se essa contribuiu para agravar, ou reduzir, a desigualdade educacional em Minas Gerais. Visando responder essa pergunta formulou-se a hipótese básica que a alocação de recursos orçamentários obedece a critérios técnicos, mas também sofre influência de critérios políticos, ou seja, a alocação pode ser explicada em parte pelas necessidades dos municípios e em parte pelo desempenho eleitoral da coalização de governo neste. Em outras palavras, o fato do prefeito de um município pertencer à coligação ou ao partido do governador, ou o governador ter obtido uma votação expressiva aumenta a probabilidade da aplicação de recursos naquele município, ainda que haja estrangimentos ao poder discricionário do gestor.

O presente trabalho é dividido em quatro capítulos incluindo esta introdução. No segundo capítulo fizemos uma breve revisão da literatura sobre o processo de redemocratização, a influência da dinâmica político-eleitoral nos gastos públicos e sobre o impacto da infraestrutura no desempenho educacional. O terceiro capítulo contém a análise empírica dos investimentos em educação em 2012, apresentamos neste capítulo a variação da alocação por porte do município e qualidade educacional. Observamos que independentemente das demais características, os municípios maiores receberam proporcionalmente mais recursos. Além disso, uma vez que esses possuem níveis mais elevados de IDHM-Educação, constatamos uma característica regressiva dos gastos com obras e instalações. Por fim, no último capítulo, apresentamos as conclusões do estudo. De uma forma geral, concluímos que o processo decisório obedece a uma lógica complexa e sofre influência de inúmeros fatores.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo contém uma breve revisão da literatura acerca do funcionamento do sistema público de ensino brasileiro, da relação entre os atores que participam do processo de construção das políticas educacionais e dos possíveis fatores que norteiam a decisão de alocação de recursos orçamentários.

Inicialmente, fizemos uma análise das mudanças resultantes do processo de redemocratização e da promulgação da Constituição Federal em 1988 e como essas influenciaram as competências das esferas e modelo de gestão dos programas educacionais. Em seguida, buscamos descrever a relação entre os diversos atores na definição e execução do orçamento, com ênfase no papel do executivo estadual. Após a descrição da mudança no contexto e definição do papel dos atores, intentamos identificar na literatura estudos sobre influência da dinâmica político-eleitoral nos gastos sociais e, por fim, quais as características escolares garantiriam uma melhor qualidade educacional.

2.1. A redemocratização e as políticas educacionais

Existia certo consenso entre os educadores em relação a “falência do modelo de gestão” predominante até o início da década de 80. Segundo Costa (1997), citado por Castro e colaboradores (2000), a ineficácia do modelo era percebida, entre outros indicadores, por meio da repetência e evasão escolar. Entre as causas desta “falência” estariam a superposição de competências, o burocratismo, o corporativismo e o clientelismo: características que levariam a uma gestão de recursos equivocada aliada à inexistência de mecanismos de controle e avaliação de programas.

De forma complementar ao argumento de Costa (1997), Barros e Mendonça (1998) destacam a forma de gestão escolar historicamente utilizada como uma das principais causas da ineficiência do sistema educacional brasileiro. Os autores argumentam que o tamanho da rede educacional torna óbvio que o modelo de gestão típico da década de 70 – autoritário, centralizado e com forte interferência política – produziria como consequência resultados ineficientes.

A vitória das oposições nas eleições de 1982 representou um marco no processo de redemocratização do país (CASTRO et al., 2000; BARROS, R. P.; MENDONÇA, R; 1998). Observou-se a partir de então a descentralização da execução, acompanhada pelo repasse de

recursos financeiros, além de uma tentativa inicial de focalização dos recursos e insumos educacionais.

O processo iniciado a partir das eleições para governador em 1982 ganhou força com a Constituição de 1988, e, conseqüentemente, das constituições estaduais e leis orgânicas municipais (BARROS, R. P.; MENDONÇA, R. 1998). Neste sentido, Cury (2002) destaca que:

Sendo um serviço público (e não uma mercadoria) da cidadania, a nossa Constituição reconhece a educação como direito social e dever do Estado. Mesmo quando autorizada pelo Estado a oferecer esse serviço, a instituição privada não deixa de mediar o caráter público inerente à educação. Só que esta ação obrigatória do Estado vai se pôr em marcha no interior de um Estado federativo. (CURY, 2002. p. 171).

A divisão das competências definida pela Constituição de 88 aumentou a responsabilidade dos Estados e municípios no que se refere à execução de políticas públicas, em especial na área de Educação. Posteriormente, de forma complementar a Constituição, a Lei de diretrizes e bases da educação nacional (LDB) – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – estabeleceu diretrizes para o funcionamento de diferentes níveis e modalidades de ensino. Castro e colaboradores (2000) ressaltam a importância desta Lei para o fortalecimento da autonomia dos sistemas estaduais e municipais e das unidades escolares.

As novas atribuições do governo federal modificaram a forma de atuação do MEC. Do padrão centralizador, caracterizado pela forte influência de interesses particularistas, a ação federal passou a ser pautada pela descentralização da gestão de programas; pela transferência de recursos aos governos subnacionais e pela transferência direta de recursos para as unidades escolares fundos e órgãos municipais e estaduais (CASTRO et al., 2000).

A partir dessas diretrizes, foram criadas diversas leis e programas federais com o intuito de eliminar desperdícios e aumentar a eficiência. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), criado em 1996 e substituído em 2006 pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ilustra o comprometimento da União não só com a descentralização da execução, mas também com o aumento de recursos destinados a educação.

O Programa de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (PMDE) é outro importante programa criado na década de 90 com o objetivo de mudar o padrão vigente de gestão de recursos. Castro e colaboradores (2000) destacam que ao criar critérios universalistas e redistributivos o PMDE alterou a prática clientelista e de “balcão de negócios” predominante na distribuição da quota parte federal do salário-educação.

Segundo Castro e colaboradores (2000), as consequências negativas do modelo de gestão educacional vigente até o início da década de 80 foram superadas devido às mudanças implementadas a partir das eleições para governador em 1982, mas, sobretudo, na década de 90. Contudo, os autores ressaltam que muito ainda pode ser feito para otimização da gestão enquanto fator de melhoria dos indicadores educacionais.

Ao analisarmos os indicadores educacionais desde o início da década de 90, podemos constatar parte das melhorias apresentadas por Castro e colaboradores (2000). Neste período, o Brasil apresentou melhorias tanto no acesso e permanência quanto na qualidade. No que se refere à qualidade, a nota média do Brasil subiu constantemente desde a primeira avaliação do Programme for International Student Assessment (PISA)¹ realizada em 2000. Também foi observada uma democratização da educação com ampliação do acesso e notável aumento na escolaridade dos jovens e adultos. Além disso, o ensino fundamental de nove anos está praticamente universalizado para as crianças de 6 a 14 anos (IBGE, 2012).

Entretanto, como destacado por Bonamino et al. (2010), foi neste contexto de democratização do acesso e da ampliação da escolaridade que se tornou evidente o problema da desigualdade educacional no Brasil. Devido a descentralização das competências e da gestão dos programas nacionais, o esforço no sentido de melhorar a qualidade educacional reduzindo as iniquidades deve ser compartilhado entre as diversas esferas nacionais.

Portanto, foram significativas as mudanças na gestão das políticas educacionais decorrentes do processo de redemocratização e da promulgação da Constituição de 1988. Entre as principais mudanças destacamos, nesta seção, a descentralização da gestão e do orçamento aos entes federados. Ademais, constatamos que os avanços observados no período, como a criação de diversos programas, regulação legal da oferta educacional e definição critérios técnicos objetivos para o repasse de recursos, possibilitou não só avanços no acesso e qualidade educacional, mas também, identificar problemas como a desigualdade educacional existente no país.

Tendo em vista as novas competências definidas pela Constituição, buscamos, na próxima seção, descrever o papel do executivo estadual no novo federalismo e sua relação com as demais esferas e poderes.

2.2. O Federalismo Brasileiro

¹ O Programme for International Student Assessment (Pisa) - Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - visa produzir indicadores que contribuam para a discussão da qualidade da educação.

No Brasil pós-democratização as instituições subnacionais, em especial as estaduais, adquiriram papel de destaque na formulação de políticas públicas. No livro *Os Barões da Federação* (1998), Abrucio descreve como as mudanças ocorridas no período de redemocratização alteraram não só a distribuição dos recursos e competências entre as esferas, mas também, a importância dos Executivos estaduais, tanto no plano nacional quanto em seus próprios estados.

Segundo Abrucio (1998), a carreira dos políticos Brasileiros seria construída com base nos Executivos em detrimento dos Legislativos, estes últimos, para a maioria dos parlamentares, não são considerados como importantes em si mesmos. Tendo em vista a relevância do executivo, parte do poder da esfera estadual resulta do fato da atuação dos políticos em seus próprios estados ser essencial para o sucesso desses, conforme explicado no seguinte trecho:

[...] O político-padrão tem sua carreira definida primordialmente pela dinâmica política de seu estado (Abrucio & Samuels, 1997). Isto ocorre não só em razão de o nível estadual ser o distrito eleitoral que circunscreve a disputa pelos cargos de deputado estadual e federal, senador e governador, mas também porque os patamares iniciais de carreira política, que são os postos de vereador e prefeito têm uma lógica marcada pelo forte controle que os governos estaduais – muito mais do que o Governo Federal – exercem sobre a grande maioria dos municípios (ABRUCIO, 1998, p. 18-19).

A dependência dos políticos da dinâmica política de seus estados aliada ao aumento do poder de veto no âmbito nacional teria criado um federalismo estadualista que explicaria grande parte do poderio dos governadores em relação à União. Enquanto, no interior dos estados, a dinâmica ultrapresidencialista estadual aumentou o poder do executivo tornando improfícua a permanência na oposição por parte da classe política local (ABRUCIO, 1998). Entre as formas de cooptar os políticos governistas existentes nos estados, podemos destacar a distribuição de verbas e execução de obras.

Segundo Abrucio (1988), a máquina pública estadual ocupava local estratégico no sistema político brasileiro. Tal posição permitiu aos governadores utilizar a máquina pública estatal como veículo de patronagem e de distribuição de recursos. Complementarmente, a inexistência de estruturas que agregassem os municípios de um estado de forma a coordenar a demanda desses fortalecendo contribuiu para a inexistência de oposição das lideranças municipais, pelo menos durante o período de 1991-94.

Abrucio (1998) destaca em seu texto que o sistema proporcional de lista aberta concomitante a obrigação dos políticos de distribuir recursos aos seus “distritos informais”

criava incentivos para atuações individualistas e concorrentes por parte dos deputados estaduais. Tal comportamento facilitaria a implementação de uma política clientelista por parte do governo estadual. A análise do Abrucio focou na influência da dinâmica estadual na atuação dos deputados federais. Por outro lado, Figueiredo e Limongi (2002), ao estudarem a relação entre executivo e o legislativo federal, argumentam que não há evidências empíricas que comprovem os incentivos gerados pela legislação eleitoral para atuação individualistas dos deputados.

O controle exercido pelos governadores sobre as bases políticas estaduais teria resultado da configuração política da esfera estadual e resultaria no federalismo estadualista descrito por Abrucio (1998). Na visão do autor a mudança desse padrão de poder teria passado, necessariamente, pela modernização institucional, apenas esta poderia levar a republicanização da política estadual.

A crise financeira dos estados em 1995 tornou os governadores dependentes de recursos do Governo Federal. Abrucio (1998) avalia se esse contexto, predominante no quadriênio 1995-98, permitiu a União conseguir o apoio dos estados para aprovar medidas que resultassem na modernização institucional necessária. Apesar das alterações de aspectos negativos do federalismo estadualista vigente conquistadas por Fernando Henrique, não houve no período a substituição do ultrapresidencialismo estadual (ABRUCIO, 1998).

Em estudos posteriores ao do Abrucio (1998), Arretche (2007; 2012; 2013) constatou que não houve aumento do poder de veto das unidades subnacionais no período pós-1988.

Nestes diversos trabalhos a autora questiona a afirmação de que a atuação dos estados teria criado obstáculos para as iniciativas da União. Demonstrou, ao contrário, que as bancadas estaduais não agem de forma coletiva, uma vez que elas votam de forma divergente, de acordo com as linhas partidárias. Inicialmente, apenas esses fatores institucionais seriam responsáveis por limitar o poder de veto dos estados no Brasil.

Ainda de acordo com a autora, caso as bancadas estaduais agissem de forma coordenada, elas vetariam iniciativas que afetassem negativamente os interesses regionais. Contudo, ao analisar as votações pós-1988, a autora constatou que as bancadas que agiram de forma coesa de acordo com os interesses regionais são exceções no caso das Câmaras dos Deputados. De uma forma geral, os deputados votam de forma leal às lideranças partidárias, uma vez que há indicação de voto pelo líder observa-se um alto nível de disciplina partidária.

Arretche (2007) considerou que os interesses subnacionais eram afetados quando a legislação envolvia “quem” poderia aumentar tributos ou a autonomia para a definição das regras de arrecadação desses. Parte-se do pressuposto de que os membros da federação teriam

interesse tanto em aumentar a sua participação no orçamento quanto em definir de forma autônoma que irá gastá-lo. A autora destaca que o aumento das responsabilidades, não necessariamente, implicou em aumento da autonomia na execução das políticas e programas.

Além disso, no período após a promulgação da Constituição de 1988, a União conseguiu aprovar mudanças que regularam a forma que os estados e municípios poderiam executar suas próprias políticas e de definir seus tributos (ARRETCHE, 2007). Consequentemente, parte da autonomia e descentralização concedidas pela Constituição de 1988 foi limitada e regulamentada posteriormente pela legislação infraconstitucional. Contudo, tais mudanças não retiraram a importância das instituições e interesses subnacionais para a dinâmica eleitoral e formulação de políticas públicas (BORGES, 2010). Segundo este autor, as políticas públicas eleitorais impactam diretamente no desempenho eleitoral de candidatos a cargos eletivos em todas as esferas.

Assim, o papel do executivo federal no federalismo brasileiro após o processo de redemocratização foi de progressiva retomada do seu protagonismo. Constatamos que, longe de um consenso, a literatura sobre federalismo se afastou cada vez mais da ideia de alguma influência dos governos subnacionais na atuação do legislativo ou executivo federal, mesmo que seja inegável a relevância da esfera estadual no âmbito de determinadas políticas públicas, como as de educação. Na próxima seção examinamos a relação entre a dinâmica político-eleitoral e a definição dos gastos sociais estaduais.

2.3. Dinâmica político-eleitoral e os gastos sociais estaduais

Diversos autores apresentam que é frequente tanto na mídia quanto entre pesquisadores a ideia de que os políticos querem, antes de tudo, se reeleger ou fazer o seu sucessor e como consequência adotam estratégias clientelistas e fisiológicas de distribuição de cargos e verbas (ABRUCIO, F. L., 1998; BORGES, A. 2010; FIGUEIREDO, A. C; LIMONGI, F., 2002). Apesar da adoção generalizada dessa premissa, Borges (2010) afirma que poucos trabalhos buscaram entender em que medida o jogo político-partidário determina e/ou sofre impactos das políticas sociais no nível estadual. Conforme apresentado, neste capítulo buscamos entender como se dá essa relação por meio da análise da literatura.

Diversos estudos se debruçaram sobre os retornos eleitorais das políticas públicas, existem diferentes modelos e teorias que buscam explicar a relação entre as ações dos políticos e seus interesses. Primeiramente, apresentamos o modelo utilizado por Figueiredo e Limongi para testar se as ações dos governantes estão voltadas prioritamente para a reeleição.

De acordo com Figueiredo e Limongi (2010) a expectativa de que o sistema político brasileiro geraria incentivos para que os políticos baseassem suas carreiras em laços pessoais, em detrimentos de partidários, com seus eleitores se deve a incorporação dos estudos legislativos norte-americanos. Os autores tentam demonstrar, analisando a atuação dos parlamentares da esfera federal, que a adaptação do modelo de voto pessoal Norte Americano ao Brasil se baseia, principalmente, na análise da legislação eleitoral.

Em um sistema no qual as relações entre políticos e eleitores são pessoais, a cada nova emenda o executivo teria de negociar com os parlamentares a liberação de verbas em apoio à sua agenda (FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. 2002). Segundo os autores, não há correspondências entre os supostos incentivos e os dados observados. Entre as explicações para ausência de relação observada deve-se em primeiro lugar, além dos diferentes objetivos perseguidos pelos políticos, às diferentes estratégias a disposição para obter mandatos representativos. Em segundo lugar, os autores apontam a importância das normas existentes que regulam o processo decisório. O contexto de implementação de parte destas normas foi apresentado nas seções anteriores.

Assim como apresentado por Abrucio (1998) para a esfera estadual, segundo Figueiredo e Limongi (2002), na esfera federal, o executivo possui mecanismos que o permitem induzir a cooperação dos congressistas, conforme apresentado no trecho a seguir:

Dado o controle que o executivo mantém sobre a elaboração e a execução do orçamento, se encontra em posição estratégica favorável, podendo induzir os congressistas à cooperação. Por esta razão, os recursos orçamentários são distribuídos de acordo com a participação dos partidos no governo e segundo uma divisão de trabalho entre Executivo e Legislativo, o que significa dizer que a divisão de recursos orçamentários não obedece a uma lógica localista inteiramente subjugada aos interesses particularistas dos parlamentares, mas se realiza de acordo com prioridades estabelecidas pelo Executivo. Sobretudo, o Executivo garante a capacidade de manter o orçamento equilibrado por meio da projeção das despesas e compressão, quando necessário, dos gastos com investimento. (FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. 2002. p. 320)

Apesar desta lógica, constatou-se favorecimento a parlamentares filiados aos partidos da coalização presidencial no que se refere à execução de emendas individuais. Os autores destacam que caso essas emendas fossem a principal forma de negociar o apoio do legislativo o presidente iria privilegiá-las em detrimento das coletivas. Contudo, os pesquisadores constataram que o contingenciamento das emendas individuais obedece a uma lógica mais macroeconômica e menos política.

Com base nos argumentos de Figueiredo e Limongi (2002) concluímos que a hipótese de que os parlamentares seguem interesses puramente eleitorais e estabelecem relações

personalistas com seus eleitores não encontra respaldo empírico. Ademais, também é inválida a ideia de um Executivo refém das demandas alheias às suas próprias prioridades. No entanto, apesar do certo grau de independência do executivo em relação ao legislativo observado na esfera federal, destacamos que a dinâmica observada entre os poderes no nível federal é mais balanceada do que no nível estadual.

O estudo de Borges (2010) descreveu na revisão da literatura diferentes visões e modelos teóricos explicativos do processo de formulação de política educacional. Entre esses, destacamos o modelo da escolha racional, os pressupostos destes modelos são descritos por Borges (2010) conforme apresentado a seguir:

Em linhas gerais, os modelos da teoria da escolha racional partem do princípio de que os políticos são indivíduos autointeressados e racionais e que a formulação de políticas públicas atende aos imperativos de maximização de votos. Também se presume que os eleitores são motivados pelo autointeresse, sendo a decisão do voto afetada pelo cálculo dos custos e benefícios relativos das políticas públicas do ponto de vista do eleitor individual. (BORGES, A. 2010, p. 92)

A partir da premissa de que tanto os políticos quanto os eleitores são racionais e agem de forma autointeressada, as análises da relação entre as ações políticas e o retorno eleitoral precisa responder a seguinte questão: qual a lógica do cálculo político realizado pelo governo ao implementar determinadas políticas públicas? Em seu texto, Borges (2010) argumenta que um dos melhores modelos formais que resolve essa questão é o elaborado por Cox e McCubbins (1986, *apud* BORGES, 2010, p. 92).

De acordo com o modelo de Cox e McCubbins (1986, *apud* BORGES, 2010, p. 92), os ocupantes de cargos públicos buscam reduzir os riscos e para isso priorizam a alocação de recursos em seus redutos eleitorais. Essa estratégia se baseia na hipótese de que é mais difícil para o governo convencer um eleitor da oposição, ou mesmo volátil, do que ampliar a votação nas áreas em que possui apoio. Como consequência prática desta atuação é possível inferir que a distribuição de recursos estará mais concentrada nos municípios governistas e mais escassos nos de oposição (BORGES, A. 2010).

Apesar da consistência dos modelos formais baseados na escolha racional, salientamos que estes não podem ser aplicados a todos os tipos de políticas públicas. Conforme apresentado por Borges (2010):

“existe toda uma literatura da ciência política sobre “sub-governments”, redes de política pública e advocacy coalitions que demonstra como diferentes setores de política pública desenvolvem arranjos decisórios e redes de atores – burocratas, grupos de interesse e políticos – distintos e como essas redes de política pública, uma

vez formadas, conseguem certa autonomia frente à macropolítica eleitoral”. (BORGES, A. 2010. p. 93).

Dentre a literatura que aponta a limitação da busca por maximização dos ganhos eleitorais pelos políticos, a neoinstitucionalista argumenta que os políticos possuem certo grau de autonomia em relação à pressão de seus eleitores, complementarmente, a existência de burocracias bem definidas seria capaz de promover certo insulamento do processo decisório (BORGES, 2010).

Constatado a importância da burocracia no contexto governamental, Borges (2010) argumenta que a capacidade dos políticos de utilizarem recursos públicos para fins eleitorais depende da influência desses sobre a burocracia. Na mesma direção deste argumento, Calvo e Murilo (2004) descrevem, para o contexto argentino, como os políticos fazem uso das nomeações de forma clientelista destacando que existem diferenças estratégias possíveis de serem adotadas. No caso brasileiro, Abrucio (1998) ressalta que as nomeações são igualmente ou mais eficazes do que os repasses de recursos no tocante ao retorno político-eleitoral. A ocupação dos cargos permitiria verificar a correta destinação dos recursos para os redutos eleitorais.

Uma vez que as políticas públicas educacionais possuem grande peso no orçamento e um elevado contingente de servidores, Borges (2010) salienta o recorrente uso dessas como ferramentas de negociação política. É comum haver disputa entre prefeitos e parlamentares com base nos municípios por obras em escolas em seus redutos eleitorais, dado que essas ampliam teoricamente suas chances em eleições futuras. A partir dessas disputas, o executivo estadual poderia utilizar de critérios políticos partidários para premiar governistas e punir opositores (BORGES, 2010).

Essa dinâmica de disputa de recursos faz com que as lideranças locais atuem como intermediários do governo local, especialmente em municípios mais pobres. Conseqüentemente, a construção de coalizões eleitorais nos estados sofre grande influência da política de cooptação das prefeituras (BORGES, 2010).

Ao mesmo tempo em que existem incentivos para os políticos agirem de forma clientelista buscando maximizar seus ganhos eleitorais, diversos fatores limitam a atuação destes ou criam incentivos contrários a atuação puramente eleitoral. Concluímos que a definição dos gastos sociais estaduais obedece a uma lógica complexa e não pode ser determinada por apenas uma dimensão. Neste capítulo apresentamos diversas variáveis eleitorais que podem interferir na distribuição dos recursos pelo executivo dentro do estado. Isso posto, procuramos no próximo capítulo descrever quais critérios técnicos poderiam ser observados na execução de

políticas educacionais, com este objetivo recorreremos a literatura sobre determinantes educacionais.

2.4. Políticas educacionais: A importância da infraestrutura escolar

Antes de entrarmos na literatura sobre fatores que influenciam a qualidade da educação faz-se necessário entender os objetivos nacionais da educação e o que se entende por uma educação de qualidade. No Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), entre outras providências, determina os fins da educação em seu artigo 2º:

A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1996).

Nesse artigo observamos que o legislador ressalta o desenvolvimento pleno do educando, logo, podemos concluir que a função da educação vai além do simples aprendizado medido pela proficiência em disciplinas curriculares. O artigo 22 reforça a definição dos princípios da educação nacional:

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. (BRASIL, 1996)

Novamente observamos a preocupação do legislador em ressaltar o exercício da cidadania como um dos objetivos da educação nacional. Além disso, nota-se que a educação básica deve fornecer que permitam aos estudantes escolher entre continuar os estudos, cursando o ensino superior, por exemplo, ou ingressar diretamente no trabalho. Definida a finalidade da educação, é possível então buscarmos entender como e com quais recursos as escolas contribuem para o sucesso ou fracasso de seu alunado.

Diversos fatores estão relacionados com o desempenho dos alunos, de uma forma geral esses podem ser divididos entre determinantes intra e extraescolares. Conforme apresentado por Cury (2002), existe um consenso entre os educadores brasileiros acerca da correlação entre a sociedade e a educação. Uma vez que o autor argumenta “que não se deve exigir da escola o que não é dela, superando a concepção de uma educação salvífica e redentora” (CURY, 2002. p. 169).

A literatura aponta para uma maior relevância dos fatores extraescolares em comparação com as características da própria escolar. Ademais, no Brasil, Barros et al (2001) apontam que o investimento em capital humano é inversamente proporcional ao nível de pobreza das famílias. Como consequência, os indivíduos que nascem em famílias pobres tenderão a ter escolaridade inferior e apresentarão maior probabilidade de serem os pobres de amanhã. Este ciclo determina a característica de transmissão intergeracional da pobreza.

De uma forma geral, a literatura internacional indica a ineficácia de políticas de melhorias dos insumos escolares que visem a melhoria da qualidade educacional. No entanto, de acordo com Sátyro e Soares (2008), a maior parte dos estudos que apontam para a ineficácia das políticas considera apenas os países desenvolvidos, afirmando apenas em notas de rodapé que as considerações não são generalizáveis. Os autores argumentam que em países em desenvolvimento, uma vez que existe uma maior heterogeneidade entre as escolas.

Destacamos que apesar da maior influência dos fatores extraescolares, alguns estudos apontam a capacidade da escola de mitigar as diferenças de background com que os alunos chegam até ela. Riani e Rios-Neto (2008) demonstram, para o caso Brasileiro, a existência de um efeito de substituição entre fatores educacionais e fatores sociais, ou seja, a melhora da qualidade da rede escolar torna as oportunidades educacionais mais equânimes para os alunos com diferentes backgrounds.

As relações demonstradas tanto dos fatores socioeconômicos quanto das características escolares com a qualidade da educação nos permitem concluir que, caso adotassem critérios técnicos, os ocupantes de cargos públicos deveriam priorizar as escolas que possuem ao mesmo tempo menores níveis socioeconômicos e piores insumos escolares.

3. DESIGUALDAS EDUCACIONAIS E ESCOLHAS ORÇAMENTÁRIAS

Neste capítulo buscamos analisar os gastos estaduais com obras e instalações na função educação no ano de 2012. Tentamos identificar em quais municípios os recursos foram investidos e as possíveis características municipais que influenciaram na escolha do gestor.

Tendo em vista o objetivo proposto, de esclarecer quais seriam estas características, foram utilizados dados de distintos anos e fontes. Como medida do tamanho do município, utilizamos dados do Censo Demográfico de 2010 e os cortes de porte do município² definidos pelo IBGE. Para medir tanto a qualidade da educação quanto o nível socioeconômico do município usamos o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)³ – Educação. Exploramos dados do Censo Escolar realizado pelo INEP⁴ para detalhar as características de infraestrutura das escolas. Como medida das demandas que emergem do quadro político eleitoral nos municípios, recorreremos aos dados do Tribunal Superior Eleitoral para descrever os resultados das eleições e a possível influência da dinâmica político-eleitoral no processo de alocação dos recursos orçamentários. Por fim, os dados de execução financeira foram fornecidos pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG).

Os dados financeiros disponibilizados permitem apenas a desagregação por município, não sendo possível chegar ao nível da escola. A ausência do detalhamento do investimento por escola limitou a presente investigação, impedindo análises mais aprofundadas acerca das características das escolas.

3.1. Caracterização dos municípios

² De acordo com dados populacionais do IBGE 2010, os municípios foram divididos por porte, de acordo com as seguintes faixas: Pequeno porte I – até 20.000 habitantes; Pequeno porte II – de 20.001 a 50.000 habitantes; Médio porte – de 50.001 a 100.000 habitantes; Grande porte – de 100.001 a 900.000 habitantes; e Metrôpole – mais de 900.000 habitantes.

³ O IDHM é calculado pela Fundação João Pinheiro com o apoio do PNUD e do Ipea com base nos dados do Censo Demográfico de 2010. Conforme descrito no sítio do Atlas Brasil, “O IDHM brasileiro considera as mesmas três dimensões do IDH Global – longevidade, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios e regiões metropolitanas brasileiras” (FJP, Ipea e PNUD. 2013). Todas as dimensões do índice podem ser divididas em faixas de acordo com os cortes a seguir: Muito Baixo – até 0,499; Baixo – de 0,500 até 0,599; Médio – de 0,600 até 0,699; Alto – de 0,700 até 0,799; e Muito Alto – mais de 0,800.

⁴ O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), cuja missão é promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro.

O conjunto de municípios analisado neste trabalho é composto por todos os municípios de Minas Gerais que possuíam pelo menos uma escola estadual ativa em 2012. Dentre os 853 municípios mineiros, apenas Jaguarauçu e Serra da Saudade não possuíam escolas estaduais, conseqüentemente, o conjunto analisado foi composto por 851 municípios.

Na Tabela 1, observamos que, em 2012, os 851 municípios possuíam 3.687 escolas e aproximadamente 2,4 milhões de matrículas. Destacamos que Belo Horizonte é a única metrópole do estado e concentrava 6,3% das escolas e 9,2% das matrículas. A maioria (79,1%) dos municípios mineiros possuem até 20 mil habitantes, contudo, nestes estão localizadas apenas 37,8% das escolas e 29,5% das matrículas.

TABELA 1 – Distribuição dos municípios, escolas e matrículas por porte do município

Porte do Município	Municípios		Escolas		Matrículas	
	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual
Metrópoles	1	0,1%	234	6,3%	218.062	9,2%
Grande Porte	28	3,3%	796	21,6%	671.582	28,3%
Médio Porte	37	4,3%	486	13,2%	329.668	13,9%
Pequeno Porte II	112	13,2%	778	21,1%	456.395	19,2%
Pequeno Porte I	673	79,1%	1.393	37,8%	700.960	29,5%
MINAS GERAIS	851	100,0%	3.687	100,0%	2.376.667	100,0%

Fonte: Censo Populacional, IBGE 2010. Censo Escolar – INEP 2012. Elaboração própria

Quanto ao IDHM – Educação, ressaltamos que em Minas Gerais não existe nenhum município na faixa muito alto. Ademais, grande parte dos municípios (74,4%) está classificada nas faixas Baixo ou Muito Baixo. Esses dados ilustram a necessidade da melhoria da qualidade da educação e do passivo educacional ainda existente, apesar dos avanços alcançados nas últimas décadas.

TABELA 2 – Distribuição dos municípios, escolas e matrículas por faixa do IDHM – Educação

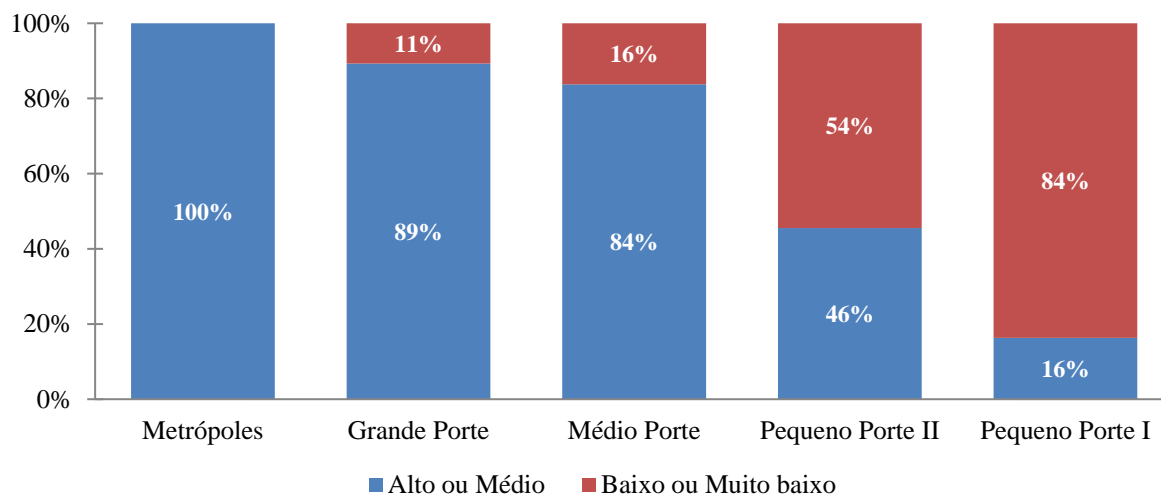
Faixa IDHM Educação	Municípios		Escolas		Matrículas	
	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual
Alto	23	2,7%	689	18,7%	582.700	24,5%
Médio	195	22,9%	1.137	30,8%	804.720	33,9%
Baixo	463	54,4%	1.401	38,0%	770.377	32,4%
Muito Baixo	170	20,0%	460	12,5%	218.870	9,2%
MINAS GERAIS	851	100,0%	3.687	100,0%	2.376.667	100,0%

Fonte: Atlas Brasil - PNUD, Ipea e FJP 2010. Censo Escolar - INEP 2012. Elaboração própria

Existe, em certa medida, uma relação entre o tamanho do município e o desenvolvimento da educação medido pelo IDHM. No Gráfico 1, notamos que a medida que

diminui o porte do município aumenta o percentual daqueles com IDHM – Educação baixo ou muito baixo.

GRÁFICO 1 – Percentual de municípios por faixa do IDHM – Educação e porte do município



Fonte: Atlas Brasil - PNUD, Ipea e FJP 2010. Censo Escolar - INEP 2012. Elaboração própria

A partir desta breve descrição da distribuição dos municípios, escolas e matrículas por porte municipal e faixa do IDHM, pode-se concluir que os investimentos deveriam focar os municípios de pequeno porte enquanto prioridade.

3.2. Dados eleitorais

A dinâmica político-eleitoral está entre os fatores que, teoricamente, podem ajudar a explicar o porquê de um município ter recebido recursos em detrimento de outro. Conforme apresentamos no Capítulo 2, o modelo da escolha racional parte do pressuposto de que os atores são racionais e autointeressados, do que uma das hipóteses plausíveis seria que aqueles dotadas de prerrogativas para alocar recursos poderiam optar por premiar seus redutos eleitorais. Isto posto, buscamos nesta seção descrever os dados eleitorais do período analisado.

Inicialmente, optamos por analisar a relação do partido dos prefeitos eleitos em 2008 e a coligação formada para eleição de Governador em 2010. Nesta eleição, a coligação Somos Minas Gerais⁶ foi eleita em primeiro turno com 62,7% dos votos. Para a análise dividimos os prefeitos em três grupos, o primeiro com os prefeitos do partido do governador, o segundo com

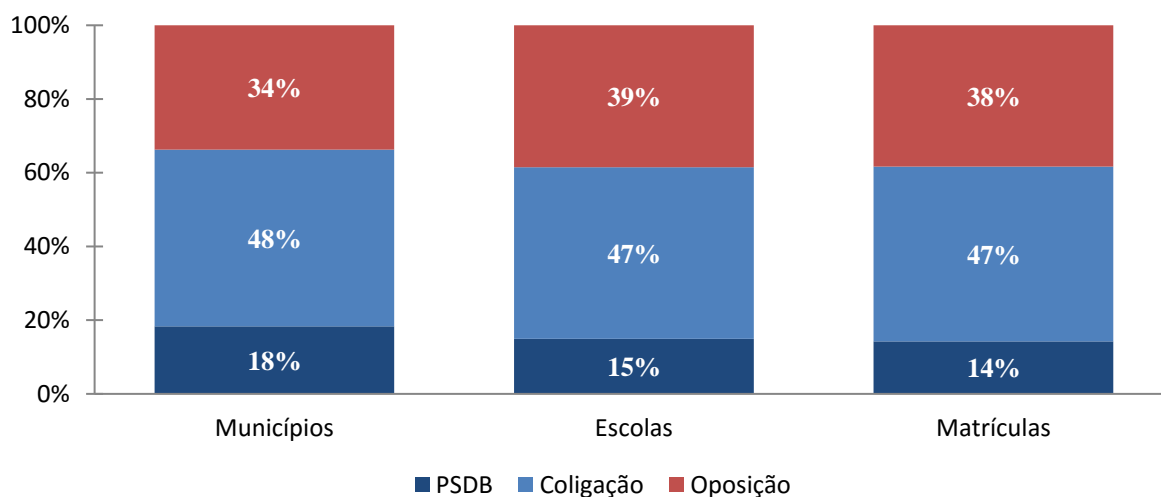
⁵ Outra estratégia racional poderia ser investir em municípios com maior competição eleitoral, mas por razões de limitação de tempo, focaremos apenas nesta possibilidade.

⁶ A coligação Somos Minas Gerais era composta por 13 partidos: PSDB (partido do governador eleito), PPS, PTB, PP, DEM, PDT, PSB, PSC, PSL, PSDC, PMN, PRB e PR.

os prefeitos dos demais partidos da coligação, e, por fim, o terceiro grupo com os demais prefeitos. Posteriormente, analisamos a votação para governador considerando como reduto eleitoral aqueles municípios em que a Coligação Somos Minas Gerais obteve mais do que 50% dos votos.

No gráfico 2, notamos que em mais da metade (66%) dos municípios o prefeito era de um dos partidos da coligação, incluindo o PSDB. Apesar dos prefeitos da oposição terem 34% dos municípios, nesses estão um percentual maior de escolas e matrículas, 39% e 38%, respectivamente. Pela diferença nos percentuais de municípios, escolas e matrículas, podemos inferir que existe uma diferença na distribuição por porte de município.

GRÁFICO 2 – Percentual de municípios de acordo com o partido do prefeito em relação a coligação da eleição para governador em 2010



Fonte: Dados eleitorais - TSE 2008 e 2010. Elaboração própria.

Na Tabela 3 buscamos identificar a diferença entre a posição do partido do prefeito em relação a coligação do governador por porte de município. Conforme o Gráfico 2 já indicava, observamos que a medida que o porte do município aumenta, cresce também o percentual de municípios cujos prefeitos são de partidos da oposição. Enquanto os prefeitos da oposição representavam 32% dos municípios de Pequeno Porte II, esse valor chega a 57% dos municípios de Grande Porte.

TABELA 3 – Distribuição dos municípios de acordo com a posição do partido do prefeito em relação ao governador por porte do município

Porte do Município	Partido do Prefeito	Municípios	
		Frequência	Percentual
Metrópoles	Coligação	1	100%
Grande Porte	PSDB	4	14%
	Coligação	8	29%
	Oposição	16	57%
Médio Porte	PSDB	6	16%
	Coligação	16	43%
	Oposição	15	41%
Pequeno Porte II	PSDB	19	17%
	Coligação	53	47%
	Oposição	40	36%
Pequeno Porte I	PSDB	127	19%
	Coligação	330	49%
	Oposição	216	32%

Fonte: Censo Populacional - IBGE 2010. Atlas Brasil - PNUD, Ipea e FJP 2010. Elaboração Própria

Destacamos, na tabela 4, que a distribuição dos prefeitos por faixa do IDHM – Educação segue o mesmo padrão observado para o porte do município. Enquanto a oposição detinha 32% dos municípios com IDHM muito baixo, nos municípios que sem encontram na faixa Alto este valor é de 43%.

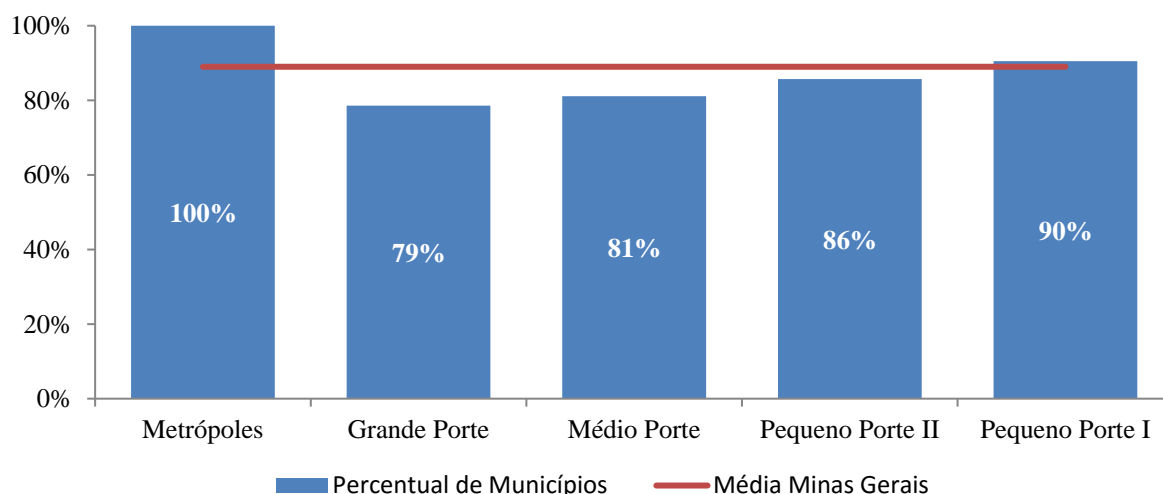
TABELA 4 – Distribuição dos municípios de acordo com a posição do partido do prefeito em relação ao governador por Faixa do IDHM Educação

Faixa IDHM Educação	Partido do Prefeito	Municípios	
		Frequência	Percentual
Alto	PSDB	5	22%
	Coligação	8	35%
	Oposição	10	43%
Médio	PSDB	37	19%
	Coligação	78	40%
	Oposição	80	41%
Baixo	PSDB	87	19%
	Coligação	234	51%
	Oposição	142	31%
Muito Baixo	PSDB	27	16%
	Coligação	88	52%
	Oposição	55	32%

Fonte: Atlas Brasil - PNUD, Ipea e FJP 2010. Dados eleitorais - TSE 2008 e 2010. Elaboração própria.

O Gráfico 3 mostra o percentual de municípios cuja coligação Somos Minas Gerais obteve mais de 50% dos votos válidos. Ao contrário do observado para o partido do prefeito, notamos no gráfico que o percentual aumenta à medida que o porte do município diminui.

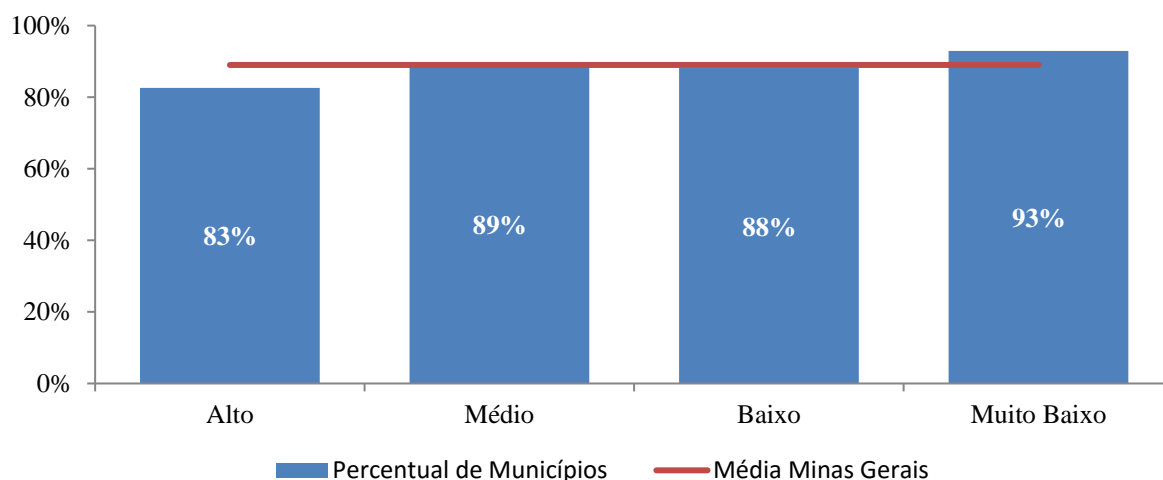
GRÁFICO 3 – Percentual de municípios nos quais a coligação Somos Minas Gerais obteve mais de 50% dos votos por porte do município



Fonte: Censo Populacional - IBGE 2010. Dados eleitorais - TSE 2008 e 2010. Elaboração Própria

Uma vez que existe uma relação proporcional direta entre o porte dos municípios e o IDHM – Educação desses, o padrão observado no Gráfico 3 se repete no gráfico a seguir. Mais uma vez destacamos que existe uma inversão na relação das características dos municípios e o resultado da eleição para governador se comparado com o partido do prefeito.

GRÁFICO 4 – Percentual de municípios nos quais a Coligação Somos Minas Gerais obteve mais de 50% dos votos por faixa do IDHM - Educação



Fonte: Atlas Brasil - PNUD, Ipea e FJP 2010. Dados eleitorais - TSE 2008 e 2010. Elaboração Própria

Destacamos que o objetivo desta seção foi, apenas, descrever os resultados eleitorais. Não é nosso foco estabelecer nenhuma relação causal entre o tamanho do município ou a dimensão educação do IDHM e os resultados eleitorais. Voltamos nossa atenção, então, ao principal objetivo deste trabalho, que consiste em investigar a relação do investimento em educação e os demais fatores.

3.3. Dados de infraestrutura escolar

A princípio, caso as decisões fossem exclusivamente técnicas, a infraestrutura das escolas seria o principal fator a ser considerado no processo decisório sobre a alocação dos recursos de obras e instalações. Nesta seção usamos dados do censo escolar para descrever as características das escolas estaduais de Minas Gerais.

O Censo escolar, realizado anualmente pelo INEP, possui dezenas de informações sobre os insumos educacionais. Contudo, no que se refere à infraestrutura, existem apenas informações sobre a disponibilidade de cada item, não havendo, no entanto, dados acerca das condições desses. Para analisar a qualidade da infraestrutura nos baseamos na escala proposta por Neto et al (2013).

Dividimos os itens de infraestrutura escolar em três categorias, a saber: elementar, básica e avançada. Na primeira categoria estariam características elementares tais como água, sanitário, energia, esgoto e cozinha. Na segunda categoria, entrariam itens relacionados ao funcionamento de uma escola e a um ambiente mais propício a aprendizagem. Por fim, a última categoria estaria relacionada a itens mais robustos como laboratório de ciências e dependências adequadas para atender estudantes com deficiências.

Na tabela 5, observamos que as escolas em grandes centros urbanos possuem melhores características de infraestrutura elementar, enquanto as escolas nos municípios menores apresentam grande carência em itens importantes, entre os quais destacamos a inexistência de rede pública de esgoto. Nos municípios com menos de 100.000 habitantes, por exemplo, pelo menos um quinto das escolas não possui acesso a rede pública de esgoto. Todas as considerações feitas para o porte do município são pertinentes para as faixas de IDHM – Educação.

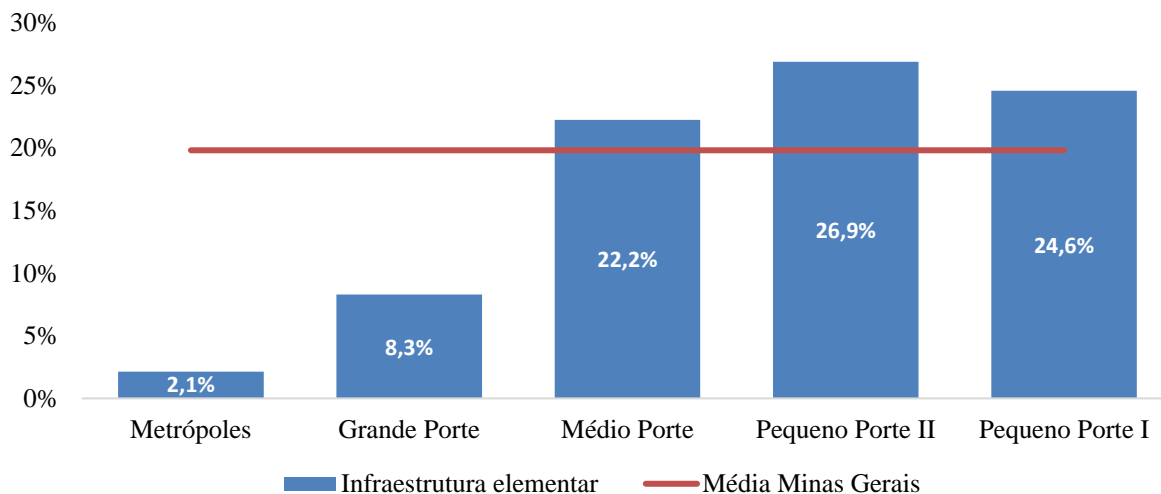
Todavia, sobressai que parte significativa dos itens nesta categoria não estão sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Educação. Apesar de isso não retirar a responsabilidade dos gestores no provimento da infraestrutura, a análise das redes públicas de água, energia elétrica e esgoto foge ao escopo central deste trabalho.

TABELA 5 – Percentual de escolas que não possuem itens elementares de infraestrutura por porte de município

Porte do Município	Água Filtrada	Água Rede Pública	Energia Rede Pública	Esgoto Rede Pública	Cozinha	Sanitário
Metrópoles	0,0%	0,0%	0,0%	0,9%	1,3%	0,0%
Grande Porte	0,8%	2,9%	0,0%	4,5%	3,3%	0,6%
Médio Porte	0,4%	7,2%	0,0%	20,0%	1,6%	0,2%
Pequeno Porte II	1,7%	11,3%	0,0%	24,2%	1,2%	0,3%
Pequeno Porte I	1,4%	9,8%	0,1%	22,3%	0,5%	0,4%
MINAS GERAIS	1,1%	7,7%	0,0%	17,2%	1,4%	0,4%

Fonte: Censo Populacional - IBGE 2010. Censo Escolar – INEP 2012. Elaboração Própria

Aquelas escolas que possuíam todos itens elencados na tabela 5 foram consideradas como detentoras de infraestrutura elementar. Este mesmo procedimento foi adotado na análise das demais categorias de infraestrutura. No Gráfico 5, percebemos o padrão já destacado pela Tabela 5. Destacamos que apenas 2% das escolas de Belo Horizonte não possuem algum dos itens da infraestrutura elementar.

GRÁFICO 5 – Percentual de escolas que não possuem algum dos itens da infraestrutura elementar por porte de município

Fonte: Censo Populacional - IBGE 2010. Censo Escolar – INEP 2012. Elaboração Própria

A tabela 6 contém a frequência dos itens pertencentes a categoria de infraestrutura básica por porte do município. Destacamos que a distribuição das escolas que não possuem determinado item segue o mesmo padrão observado para as características elementares. Com exceção da existência de laboratório de informática, que está distribuída de forma mais equânime entre os municípios, a disponibilidade de todos os demais itens é proporcional ao tamanho do município.

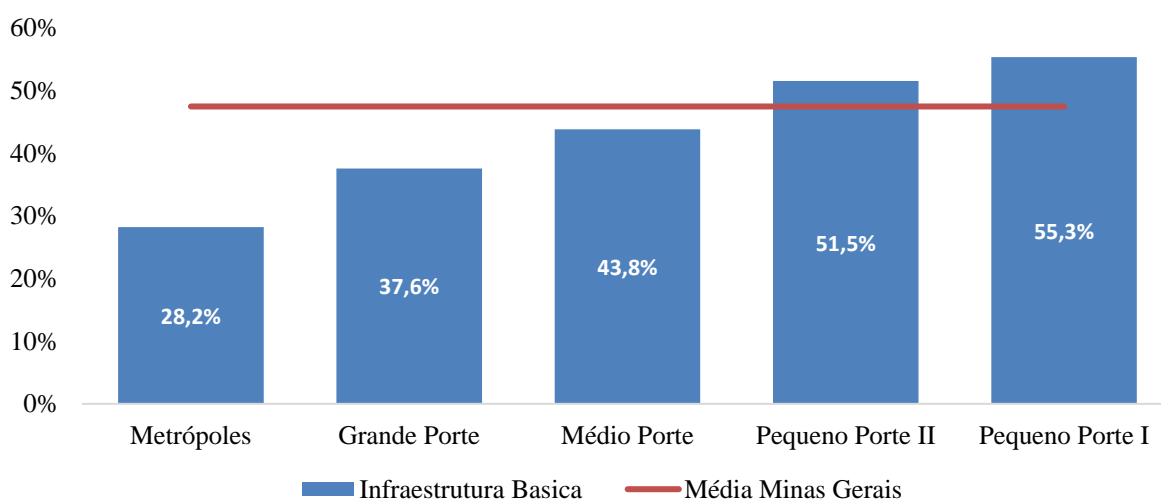
TABELA 6 – Percentual de escolas que não possuem pelo menos algum dos itens básicos de infraestrutura por porte de município

Porte do Município	Sala Diretoria	Sala Professor	Laboratório de Informática	Quadra de Esportes	Biblioteca	Banda Larga
Metrópoles	0,4%	1,3%	12,8%	18,4%	0,4%	1,3%
Grande Porte	2,5%	5,3%	14,3%	22,7%	4,0%	10,1%
Médio Porte	2,9%	10,3%	12,1%	31,9%	6,0%	9,7%
Pequeno Porte II	5,5%	13,5%	12,7%	35,3%	8,5%	15,6%
Pequeno Porte I	7,1%	13,1%	11,2%	38,4%	9,4%	20,7%
MINAS GERAIS	4,8%	10,4%	12,4%	32,2%	7,0%	14,6%

Fonte: Censo Populacional - IBGE 2010. Censo Escolar – INEP 2012. Elaboração Própria

Apesar de seguir o mesmo padrão, percebemos uma grande diferença entre a existência de itens de infraestrutura elementar e aqueles considerados básicos. Conforme pode ser observado no Gráfico 6, no caso de municípios de Pequeno Porte I e II, mais de metade das escolas não possuem pelo menos um dos itens considerados básicos para o funcionamento de uma escola.

GRÁFICO 6 – Percentual de escolas que não possuem infraestrutura básicos por porte de município



Fonte: Censo Populacional - IBGE 2010. Censo Escolar – INEP 2012. Elaboração Própria

Por fim, percebemos na Tabela 7 que os itens considerados como avançados ainda são escassos nas escolas mineiras. Apenas 11,2% das escolas possuem todos os itens elencados. Ademais, destacamos que no tocante à acessibilidade, os dispositivos avaliados são mais frequentes nas escolas localizadas em municípios menores enquanto laboratórios de ciências

são mais frequências nas cidades maiores. A estrutura avançada⁷ se distribui uniformemente entre municípios com diferentes portes populacionais.

TABELA 7 – Percentual de escolas que não possuem itens avançados de infraestrutura por porte de município

Porte do Município	Laboratório Ciências	Sanitário PNE	Dependências PNE	Infraestrutura Avançada
Metrópoles	64,5%	66,2%	73,1%	89,3%
Grande Porte	71,7%	57,2%	68,0%	89,6%
Médio Porte	77,2%	59,5%	64,2%	90,3%
Pequeno Porte II	79,2%	58,6%	65,9%	90,9%
Pequeno Porte I	77,2%	53,3%	63,2%	89,2%
MINAS GERAIS	75,6%	56,9%	65,6%	89,8%

Fonte: Censo Populacional - IBGE 2010. Censo Escolar – INEP 2012. Elaboração Própria

Em junho de 2014 foi sancionada a Lei 13.005 que aprovou o Plano Nacional de Educação – PNE. O PNE definiu as características necessárias para o adequado funcionamento das escolas. Segundo a estratégia 7.18 do Plano, o Brasil deverá, até 2024,

“assegurar a todas as escolas públicas de educação básica o acesso a energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos, garantir o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, a bens culturais e artísticos e a equipamentos e laboratórios de ciências e, em cada edifício escolar, garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência” (BRASIL, 2014).

Notamos que os itens previstos pelo Plano Nacional de Educação estão incluídos nos já analisados nesta seção. Todavia, o PNE prevê que as escolas devem possuir todos os itens listados. Ao analisarmos a incidência dessas características, reforçamos que o padrão observado até então aponta na direção de que os municípios maiores ou com maior IDHM – Educação possuem um maior percentual de escolas com infraestrutura adequada.

Em suma, concluímos que apesar das diferenças encontradas por porte de município ou faixa do IDHM – Educação, em todos os tipos de municípios existem escolas necessitando de recursos para ampliação e adequação de sua infraestrutura. Todavia, a princípio, municípios de menor porte ou com valores mais baixos de IDHM - Educação se encontram em condições mais precárias que os demais.

⁷ Segundo a escala proposta por Neto et al (2013), no nível avançado de infraestrutura “As escolas neste nível, além dos itens presentes nos níveis anteriores, possuem uma infraestrutura escolar mais robusta e mais próxima do ideal, com a presença de laboratório de ciências e dependências adequadas para atender estudantes com necessidades especiais” (NETO, 2013. p. 90). Contudo, neste trabalho optamos por analisar de forma independente a existência dos itens avançados de infraestrutura, a saber: laboratório de ciências, sanitário PNE (portadores de necessidades especiais) e dependências PNE. De acordo com a metodologia escolhida, uma escola pode possuir estrutura avançada, sem, necessariamente, possuir todos os itens básicos.

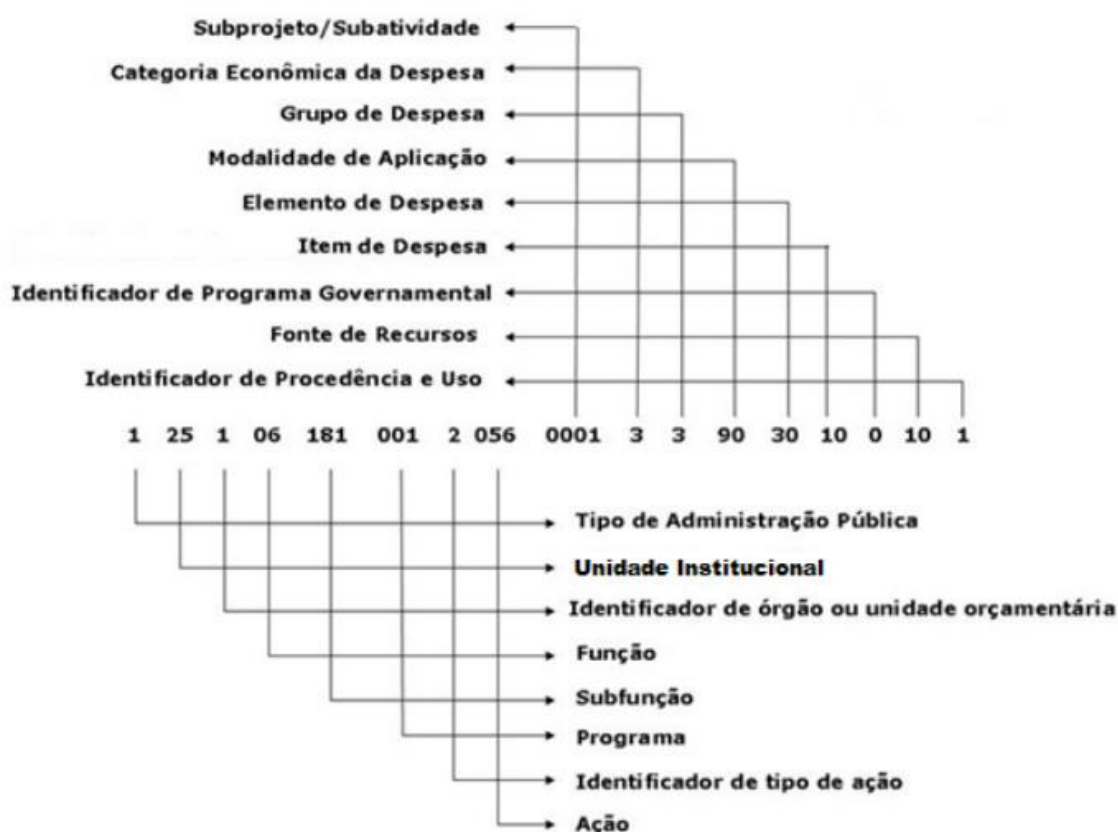
3.4. Dados de investimento em educação

De acordo com o portal de transparência de Minas Gerais, a classificação funcional e programática concatena dois critérios diferentes.

“De uma maneira geral, a classificação funcional visa a responder em que áreas os recursos públicos são aplicados. A classificação por programas e ações responde à indagação: “para que” os recursos são alocados? [...] Nesse contexto, essa classificação informa qual o impacto pretendido pelo gasto público, reunindo despesas orientadas para um mesmo objetivo, sendo este sempre definido em termos de solução de um problema social ou administrativo.” (MINAS GERAIS, 2016)

A Figura 1 detalha o significado dos 32 dígitos que compõe a classificação.

FIGURA 1 – Diagrama da classificação funcional e por programas



Fonte: SEPLAG 2015.

Com vistas a atender o objetivo deste estudo focamos a análise dos investimentos (Grupo 4) em educação (Função 12). Dentro desse filtro, foram realizados gastos em sete programas previstos no PPAG 2012-2015. Na Tabela 8 notamos que mais da metade (61,9%)

do valor investido em 2012 foi concentrado no programa Pró-escola. Conforme previsto no PPAG 2012-2015, o objetivo deste programa consiste em:

“Capacitar de forma continuada os profissionais da educação nos diferentes campos de atuação por meio de programas presenciais, semi-presenciais e virtuais, de forma, a promover a melhoria da qualidade do sistema público de educação de Minas Gerais e garantir o funcionamento adequado das unidades educacionais do Ensino Fundamental, por meio do provimento adequado de infraestrutura física e operacional (Obras, Mobiliário, Equipamentos, Tecnologia de Informação e Transportes) ”. (MINAS GERAIS, 2012).

TABELA 8 – Valor investido por programa em 2012

Código	Descrição	Valor Investido* em milhões de reais	Percentual do Investimento
15	Educação para Crescer	14,82	5,5%
17	Pró-escola	165,94	61,9%
36	Travessia	5,33	2,0%
233	Cooperação Estado e Município na área educacional	76,48	28,5%
240	Atendimento ao ensino profissional	0,59	0,2%
271	Melhoria da Educação Básica	2,78	1,0%
701	Apoio a administração pública	2,30	0,9%
TOTAL GERAL		268,25	100,0%

Fonte: Dados Financeiros – SEPLAG 2012. Elaboração Própria.

Nota: * O valor investido considera apenas os valores liquidados no Grupo de Despesa de código 4 (Investimentos).

Castro e Garcia (2008) definem, tanto projetos quanto atividades, como “instrumentos de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações”, a diferença entre eles é que enquanto as operações dos projetos são limitadas no tempo, as das atividades se realizam de modo contínuo. Em 2012⁸, foram realizados investimentos em quatro diferentes projetos/atividades no programa Pró-escola. Notamos, na Tabela 9, que a maior parte dos investimentos se concentraram nos projetos/atividades relacionados à gestão da infraestrutura do Sistema Estadual de Educação.

⁸ Em 2012 foram realizadas eleições municipais, logo, escolhemos este ano por se tratar dos dados mais recentes disponíveis em anos eleitorais. A princípio, os prefeitos pleiteariam mais obras em seus municípios perto de eleições municipais visando a reeleição ou a eleição de um sucessor.

TABELA 9 – Valor investido no programa Pró-escola por projeto/atividade em 2012

Código	Descrição	Valor Investido* em milhões de reais
1086	Escola de Formação e Desenvolvimento Profissional de Educadores - Ensino Fundamental	0,02
1087	Escola de Formação e Desenvolvimento Profissional de Educadores - Ensino Médio	0,03
4593	Gestão da Infraestrutura do Sistema Estadual de Educação - Ensino Fundamental	108,19
4594	Gestão da Infraestrutura do Sistema Estadual de Educação - Ensino Médio	57,70
TOTAL GERAL		165,94

Fonte: Dados Financeiros – SEPLAG 2012. Elaboração Própria.

Por outro lado, o elemento orçamentário é a última classificação da despesa que utilizamos para filtrar quais investimentos analisaríamos tendo em vista o propósito deste trabalho. O elemento tem como objetivo

“identificar os objetos de gasto de cada despesa, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanentes, auxílios, amortização e outros que a administração pública utiliza para a consecução de seus fins.” (MINAS GERAIS, 2016).

Na tabela 10, detalhamos os investimentos nos projetos/atividades Gestão da infraestrutura do sistema estadual de educação – Ensino Fundamental e Médio. Observamos que os gastos foram classificados em quatro elementos orçamentários diferentes, a saber: Contribuições; Auxílios, Obras e Instalações; e Equipamentos e Material Permanentes.

Os elementos “Auxílios” e “Obras e Instalações” concentraram 98,3% dos investimentos. Aproximadamente um quarto (25,9%) de todos os investimentos destes projetos/atividades foram feitos em obras e instalações.

TABELA 10 – Valor investido em Gestão da infraestrutura do sistema estadual de educação por elemento orçamentário em 2012

Código	Descrição	Valor Investido em milhões de reais	Percentual do Investimento
41	Contribuições	2,53	1,5%
42	Auxílios	120,16	72,4%
51	Obras e Instalações	42,92	25,9%
52	Equipamentos e Material Permanentes	0,28	0,2%
TOTAL GERAL		165,89	100,0%

Fonte: Dados Financeiros – SEPLAG 2012. Elaboração Própria.

Neste trabalho, optamos por analisar apenas os investimentos no elemento obras e instalações tendo como base a descrição dos itens elaboradas pela SEPLAG (2015) e descritos no Quadro 1. Apesar de pequeno em relação ao orçamento do Estado de Minas Gerais ou da própria Secretaria de Estado de Educação, os valores despendidos neste item representam parcela significativa do programa e dos investimentos na função educação em 2012.

QUADRO 1 – Descrição dos elementos de despesa

CÓDIGO/CLASSIFICAÇÃO	INTERPRETAÇÃO
41 - Contribuições	Despesas orçamentárias às quais não corresponda contraprestação direta em bens e serviços e não seja reembolsável pelo recebedor, inclusive as destinadas a atender a despesas de manutenção de outras entidades de direito público ou privado, observado o disposto na legislação vigente.
42 - Auxílios	Despesas orçamentárias destinadas a atender a despesas de investimentos ou inversões financeiras de outras esferas de governo ou de entidades privadas sem fins lucrativos, observado, respectivamente, o disposto nos arts. 25 e 26 da Lei Complementar nº. 101, de 2000.
51 - Obras e Instalações	Despesas orçamentárias com estudos e projetos; início, prosseguimento e conclusão de obras; pagamento de pessoal temporário não pertencente ao quadro da entidade e necessário à realização das mesmas; pagamento de obras contratadas; instalações que sejam incorporáveis ou inerentes ao imóvel, tais como: elevadores, aparelhagem para ar condicionado central, etc.
52 - Equipamentos e Material Permanentes	Despesas orçamentárias com aquisição de aeronaves; aparelhos de medição; aparelhos e equipamentos de comunicação; aparelhos, equipamentos e utensílios médico, odontológico, laboratorial e hospitalar; aparelhos e equipamentos para esporte e diversões; aparelhos e utensílios domésticos; armamentos; coleções e materiais bibliográficos; embarcações, equipamentos de manobra e patrulhamento; equipamentos de proteção, segurança, socorro e sobrevivência; instrumentos musicais e artísticos; máquinas, aparelhos e equipamentos de uso industrial; máquinas, aparelhos e equipamentos gráficos e equipamentos diversos; máquinas, aparelhos e utensílios de escritório; máquinas, ferramentas e utensílios de oficina; máquinas, tratores e equipamentos agrícolas, rodoviários e de movimentação de carga; mobiliário em geral; obras de arte e peças para museu; semoventes; veículos diversos; veículos ferroviários; veículos rodoviários; outros materiais permanentes.

Fonte: SEPLAG 2015.

Em 2012 os recursos orçamentários investidos em obras e instalações foram distribuídos em 39 municípios, ou seja, apenas 4,6% do total. Na Tabela 11, notamos que o percentual de municípios que receberam recursos varia significativamente por porte populacional. Essa distribuição era esperada uma vez que ao mesmo tempo em que existe um menor número de municípios de grande porte, esses, por sua vez, concentram um grande número de escolas e matrículas.

TABELA 11 – Percentual de municípios cujas escolas receberam investimentos em obras e instalações em 2012 por porte do município

Porte Município	Total de Municípios	Municípios que receberam investimentos	
		N	Percentual
Metrópoles	1	1	100,0%
Grande Porte	28	12	42,9%
Médio Porte	37	7	18,9%
Pequeno Porte II	112	8	7,1%
Pequeno Porte I	673	11	1,6%
MINAS GERAIS	851	39	4,6%

Fonte: Dados financeiros - SEPLAG 2012. Censo Populacional - IBGE 2010. Elaboração Própria.

Visando diminuir a influência do tamanho do município, calculamos a média de investimento em obras e instalações por escola e matrícula. Apesar de reduzir a diferença entre os municípios de diferentes portes, observamos na Tabela 12 que a relação entre investimento e porte se mantém. Para cada matrícula existem em municípios de Grande Porte foram investidos R\$ 20,85 em obras e instalações em 2012, o valor observado para os municípios de Pequeno Porte I é de apenas 70% deste valor (R\$ 14,96).

TABELA 12 – Média de investimento em obras e instalações por escola e matrícula em 2012 por porte do município

Porte Município	Investimento por escola	Investimento por matrícula
Metrópoles	20.325,95	21,81
Grande Porte	17.591,03	20,85
Médio Porte	12.856,59	18,95
Pequeno Porte II	9.547,45	16,28
Pequeno Porte I	7.529,28	14,96
MINAS GERAIS	11.641,78	18,06

Fonte: Censo Populacional - IBGE 2010. Dados financeiros - SEPLAG 2012. Elaboração Própria.

Testamos se assim como nas demais características, os padrões observados para o porte dos municípios se repete quando avaliamos o IDHM – Educação dos municípios. No que se refere ao percentual de municípios, a relação se mantém. Quanto melhor a dimensão educação do IDHM do município maior a chance de este ter recebido investimentos em obras e instalações em 2012.

TABELA 13 – Percentual de municípios cujas escolas receberam investimentos em obras e instalações em 2012 por faixa do IDHM - Educação

Faixas IDHMEducação	Total de Municípios	Municípios que receberam investimentos	
		N	Percentual
Alto	23	6	26,1%
Médio	195	16	8,2%
Baixo	463	14	3,0%
Muito Baixo	170	3	1,8%
MINAS GERAIS	851	39	4,6%

Fonte: Atlas Brasil - PNUD, Ipea e FJP 2010. Dados financeiros - SEPLAG 2012. Elaboração Própria.

Contudo, o padrão não se repete quando calculado a média por escola e matrícula. Apesar dos municípios com IDHM – Educação na faixa Alto terem recebido um maior valor, os menores valores foram encontrados para os municípios de IDHM médio. Ressaltamos, no entanto que a média por escola dos municípios na maior faixa do índice é aproximadamente o dobro da média de Minas Gerais, além disso, a média por matrícula é 40% superior à do estado.

TABELA 14 – Média de investimento em obras e instalações por escola e matrícula em 2012 por porte faixa do IDHM - Educação

Faixas IDHMEducação	Investimento por escola	Investimento por matrícula
Alto	21.327,66	25,22
Médio	7.681,67	10,85
Baixo	11.084,20	20,16
Muito Baixo	8.620,57	18,12
MINAS GERAIS	11.641,78	18,06

Fonte: Atlas Brasil - PNUD, Ipea e FJP 2010. Dados financeiros - SEPLAG 2012. Elaboração Própria.

Assim, pudemos observar, nesta seção, que os investimentos em obras e instalações variaram em 2012 de acordo tanto com o porte dos municípios quanto com o IDHM – Educação desses. De uma forma geral, os recursos foram alocados em maior medida nos municípios, a princípio, com menores necessidades educacionais. Por outro lado, uma vez que não temos dados por escola ou do detalhamento do tipo de obra, não podemos afirmar se a escolha das escolas em que seriam realizadas reformas obedeceu a critérios técnicos.

3.5. A relação dos investimentos em educação e características municipais

Nesta seção buscamos testar a hipótese principal deste trabalho: de que, apesar dos critérios técnicos, a dinâmica político-eleitoral influenciou na decisão dos políticos para alocar os recursos, de forma a maximizar os seus ganhos eleitorais ao premiarem o melhor desempenho em determinadas localidades. Destacamos, como pode ser observado na Tabela

15, que, proporcionalmente, municípios cujos prefeitos eram da oposição receberam mais recursos, se comparados com os municípios da coligação ou do próprio PSDB, este último apresentando o menor percentual observado (3,8%).

Uma vez que se esperava que os políticos iriam buscar expandir os votos em seus redutos eleitorais, a distribuição dos gastos com obras e instalações encontrada é a oposta da esperada. No entanto, como apresentado nas seções anteriores, o porte do município possui grande relevância para a análise tanto dos gastos como das demais características.

TABELA 15 – Percentual de municípios cujas escolas receberam investimentos em 2012 de acordo com a posição do partido do prefeito

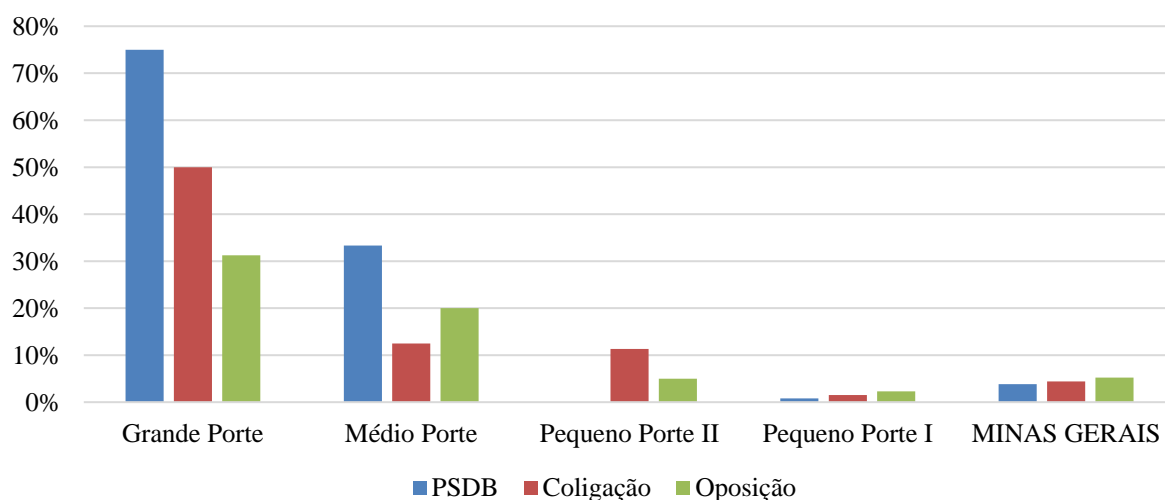
	Total de Municípios	Municípios que receberam investimentos	
		N	Percentual
PSDB	156	6	3,8%
Coligação	408	18	4,4%
Oposição	287	15	5,2%
MINAS GERAIS	851	39	4,6%

Fonte: Dados eleitorais - TSE 2008 e 2010. Dados Financeiros – SEPLAG 2015. Elaboração própria

Quando analisamos a relação entre as despesas em obras e instalações e a situação do partido do prefeito para cada porte de município, entretanto, notamos que existem diferentes padrões. Excluímos a faixa Metrópoles uma vez que apenas Belo Horizonte se enquadra neste perfil.

No Gráfico 7, destacando apenas os municípios de Pequeno Porte I, aqueles com prefeitos da oposição apresentaram o maior percentual. Nos municípios com mais de 50 mil habitantes, por outro lado, aqueles cujos prefeitos fossem do PSDB apresentavam maior chance de ter recebido recursos em obras e investimentos. Neste corte de população, 50% dos municípios cujo prefeitos eram do PSDB receberam recursos, nos demais grupos (coligação e oposição) o valor foi de 25%.

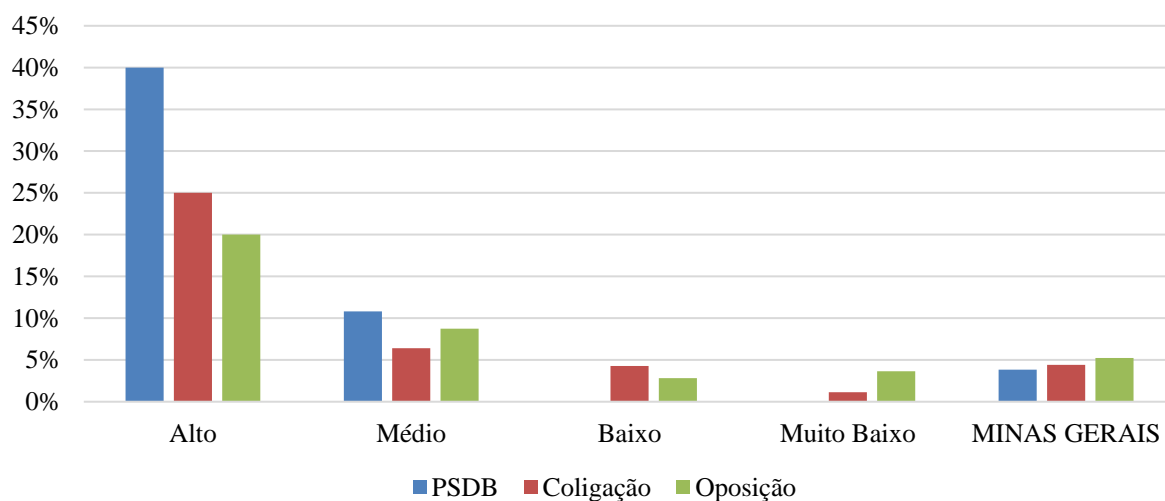
GRÁFICO 7 – Percentual de municípios cujas escolas receberam investimentos em 2012 por porte do município e posição do partido do prefeito.



Fonte: Censo Populacional – IBGE 2010. Dados eleitorais - TSE 2008 e 2010. Dados Financeiros – SEPLAG 2015. Elaboração própria

Novamente, a distribuição por faixa de IDHM – Educação é análoga à encontrada por porte municipal. Nos municípios com índice Alto ou Médio, os prefeitos filiados ao PSDB apresentaram maior probabilidade de ter recebido recursos, enquanto os municípios na faixa “Muito Baixo” o maior percentual foi observado nos municípios da oposição.

GRÁFICO 8 – Percentual de município cujas escolas receberam investimentos em 2012 por faixa do IDHM – Educação e posição do partido do prefeito.

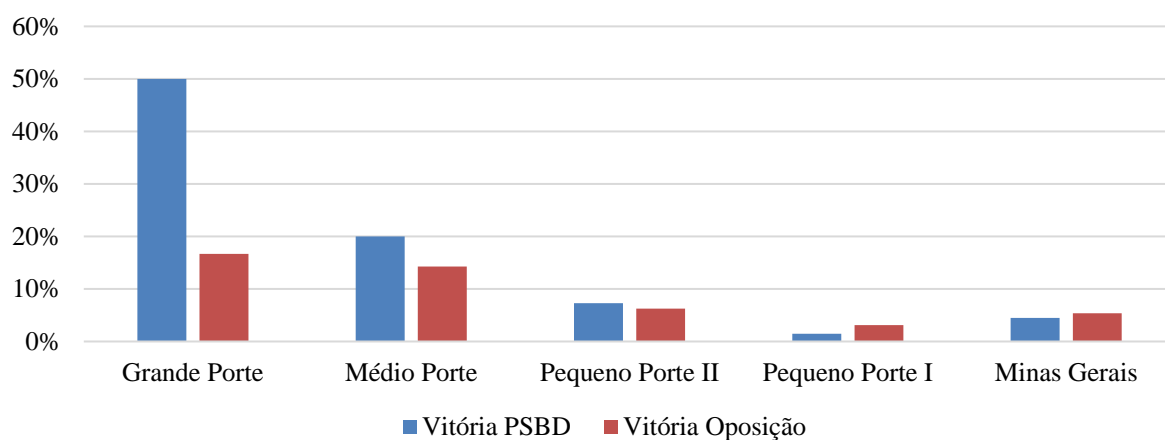


Fonte: Atlas Brasil - PNUD, Ipea e FJP 2010. Dados eleitorais - TSE 2008 e 2010. Dados Financeiros – SEPLAG 2015. Elaboração própria

Por fim, analisamos a relação dos investimentos em obras e instalações e o resultado da eleição para governador em 2010. Os resultados são semelhantes aos da análise do partido do prefeito.

Destacamos no gráfico 9 que a medida a população do município aumenta, cresce o percentual dos municípios que receberam recursos, principalmente, daqueles em que houve mais de 50% dos votos no governador eleito. Desta forma, apenas nos municípios de Pequeno Porte I a percentual de repasses a municípios da oposição foi maior do que aos da situação. Todavia, uma vez que a maior parte (79,1%) dos municípios mineiros possuem até 20 mil habitantes, a média de Minas se assemelha mais ao padrão destes do que dos demais.

GRÁFICO 9 – Percentual de município cujas escolas receberam investimentos em 2012 por porte do município e resultado da eleição para governador em 2010



Fonte: Censo Populacional – IBGE 2010. Dados eleitorais - TSE 2008 e 2010. Dados Financeiros – SEPLAG 2015. Elaboração própria

De uma forma geral, os dados apontam para a possibilidade de uma relação entre os repasses e a dinâmica político-eleitoral, principalmente, em grandes centros urbanos. A maior relação observada, no entanto, se deu entre o porte do município. No que se refere ao IDHM – Educação constatamos que, em certa medida, os gastos em 2012 foram distribuídos de forma regressiva.

4. CONCLUSÃO

O processo de redemocratização e a Constituição de 1998 alterou significativamente as gestões das políticas educacionais descentralizando a gestão e o orçamento aos entes federados. Apesar do protagonismo do executivo federal, a esfera estadual possui uma função incontestável em determinadas políticas, entre elas as educacionais.

Ao longo deste trabalho buscamos identificar em que medida a dinâmica político-eleitoral interferiu na distribuição dos recursos orçamentários da esfera estadual, mais especificamente daqueles vinculados a despesas com obras e instalações. Conforme apresentamos, apesar dos incentivos existentes para os políticos atuarem de forma clientelista, avanços nas instituições criaram instrumentos que limitam a discricionariedade e priorizam aspectos técnicos. Em suma, o processo decisório não atende exclusivamente a critérios técnicos ou políticos, sofrendo interferência de diferentes atores.

Concluimos, a partir da análise empírica, que o principal fator que explica a maior probabilidade de um município ter recebido, ou não, recursos para obras e instalações foi o seu tamanho. Complementar a este, identificamos, também, uma relação o IDHM – Educação e os gastos. De forma, diferente do esperado, considerando apenas o nível do município na dimensão educação do índice de desenvolvimento humano municipal, os recursos foram distribuídos de forma regressiva no ano de 2012.

Constatamos, com a análise da infraestrutura das escolas, entretanto, que há uma relativa margem para os gestores escolherem para quais municípios irão destinar os recursos, uma vez que existe, em certa medida, uma situação de insuficiência na oferta de insumos escolares. Entre as características de infraestrutura destacamos a falta de preparo das escolas em garantir a acessibilidade dos estudantes com deficiência física, mais da metade das escolas do estado não possuem estrutura adequada para atender a esses alunos. Ao contrário dos elementos básicos de infraestrutura, observamos que os itens relacionados a acessibilidade de pessoas com deficiência são mais frequentes em escolas de municípios de menor porte.

Relacionado ao objetivo geral do presente estudo, a análise dos dados não nos permitiu concluir se os repasses sofreram influência significativa da dinâmica político-eleitoral. No entanto, foi observada uma relação entre os partidos dos prefeitos, a votação para governador e as despesas estaduais, principalmente, nos grandes centros urbanos. Enquanto nos municípios de médio e grande porte os municípios classificados como situação receberam mais recursos, essa distribuição se inverteu nos municípios de pequeno porte.

Ressaltamos que estudos longitudinais poderão futuramente detalhar melhor a influência política na distribuição dos gastos estaduais, incluindo na análise a interferência do ciclo eleitoral neste processo. Outra possibilidade seria ampliar o estudo para despesas educacionais de natureza distinta, verificando se há comportamentos díspares do verificado neste trabalho. Ademais, estudos cuja unidade de análise seja a escola também são interessantes para verificar a influência dos insumos escolares no processo decisório, tendo em vista que a análise por município não permite identificar se os recursos foram alocados nas escolas com piores características ou não.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ARRETCHE, M. **The veto power of sub-national governments in Brazil: political institutions and parliamentary behaviour in the post-1988 period**. Brazilian Political Science Review. v. 1, n. 2, p. 40-73, 2007.
- ARRETCHE, M. **Quando Instituições Federativas Fortalecem o Governo Central? In Federalismo e Políticas Públicas no Brasil** (Gilberto Hochman & Carlos Aurélio Pimenta de Faria – orgs.). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013. P. 65-90.
- ARRETCHE, M. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV / FIOCRUZ, 2012 (capítulo 4 – As Relações Verticais na Federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia)
- BARROS, R. P.; MENDONÇA, R. **Impacto de três inovações institucionais na educação brasileira**. Brasília, DF: Texto para Discussão - IPEA 1998.
- BONAMINO et al. **Os efeitos das diferentes formas de capital no desempenho escolar: um estudo à luz de Bourdieu e de Coleman**. Revista Brasileira de Educação v. 15 n. 45 set./dez. 2010
- BORGES, A. **Dinâmica Político-Eleitoral, Burocracia e Gasto Social Estadual**. CADERNO CRH, Salvador, v. 23, n. 58, p. 91-109, Jan./Abr. 2010
- BARROS, R. P. et al. **Determinantes do desempenho educacional no Brasil**. Pesq. Plan. Econ., v.31, n.1, abr. 2001
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 dez. 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.
- _____. Lei nº 13.005, de 25 jun. 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2014.
- CALVO, E.; MURILLO, M. V. **Who delivers? partisan clients in the Argentine Electoral Market**. American Journal of Political Science. n. 48, 4, 2004, p. 742-757.
- CASTRO, J. A. et al. **A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão**. Brasília, DF: Texto para Discussão, IPEA 2000.

CASTRO, D. P.; GARCIA, L. M. **Contabilidade Pública no Governo Federal: Guia para Reformulação do Ensino e Implantação da Lógica do SIAFI nos Governos Municipais e Estaduais com Utilização do Excel**. 2ª Edição. Editora Atlas. 2008.

CURY, C. R. **A educação básica no Brasil**. Educação e Sociedade. v. 23, n. 80, 2002, p. 168-200.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária**. Dados. v. 45, n. 2, 2002, p. 303-344.

FJP; Ipea; PNUD. **Atlas Brasil**. Disponível em: www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/ Acesso em: 02. Set. 2016.

IBGE. **Síntese dos Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira**. 2012.

MINAS GERAIS. Lei nº 20.024 de 09 jan. 2012. Institui o Plano Plurianual de Ação Governamental para o quadriênio 2012-2015 – PPAG 2012-2015. **Imprensa Oficial – Governo do Estado de Minas Gerais**

_____ **Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais**. Disponível em: <http://transparencia.mg.gov.br/glossario> Acesso em 15. Set. 2016

NETO, J. et al. **Uma escala para medir a infraestrutura escolar**. Est. Aval. Educ. São Paulo. v. 24 . 54. P. 78-99. Jan/abr.2013

RIANI, J. de L. R.; RIOS-NETO, E. L. G. **Background familiar versus perfil escolar do município qual possui maior impacto no resultado educacional dos alunos brasileiros?** Revista Brasileira de Estudos Populacionais, v. 25, n.2, p. 251-269, jun./dez. 2008.

SÁTYRO, Natália; SOARES, Sergei. **O impacto da infra-estrutura escolar na taxa de distorção idade-série das escolas brasileiras de ensino fundamental – 1998 a 2005**. Rio de Janeiro. Mai. 2008.

SEPLAG. **Classificação Econômica da Despesa**. 2015.