

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

ANDRÉ DE CARVALHO AMORIM

**OS FATORES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS NOS RESULTADOS DO ÍNDICE DE  
EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL NA EDUCAÇÃO**

TERESINA – PIAUÍ  
2019

ANDRÉ DE CARVALHO AMORIM

**OS FATORES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS NOS RESULTADOS DO ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL NA EDUCAÇÃO**

Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí como requisito para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Guiomar de Oliveira Passos.

Área de concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

TERESINA – PIAUÍ  
2019

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco  
Divisão de Processos Técnicos

A524f Amorim, André de Carvalho.

Os Fatores político-institucionais nos resultados do índice de efetividade da gestão municipal na educação. / André de Carvalho Amorim. – Teresina : 2019. 107 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, 2019.

“Orientação: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. “ Guiomar de Oliveira Passos ”

1. Políticas públicas - Educação . 2. Gestão municipal. 3. Efetividade. I. Título.

CDD 371.909 81

ANDRÉ DE CARVALHO AMORIM

**OS FATORES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS NOS RESULTADOS DO ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL NA EDUCAÇÃO**

Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí como requisito para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em 15/02/2019.

BANCA EXAMINADORA

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Guiomar de Oliveira Passos**  
Orientadora e Presidente  
Universidade Federal do Piauí – UFPI

**Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos**  
Membro interno  
Universidade Federal do Piauí – UFPI

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Fábيا de Kássia Mendes Viana Buenos Aires**  
Membro externo  
Universidade Estadual do Piauí – UESPI

**Prof. Dr. Luís Carlos Sales**  
Suplente  
Universidade Federal do Piauí – UFPI

*É a dedicação ao trabalho que distingue um indivíduo do outro; não acredito em talentos.*  
Euryclides de Jesus Zerbini

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por todas as bênçãos que tenho recebido nos últimos anos, em especial, a conclusão desse trabalho, que tanto significou na minha formação pessoal e profissional;

À minha noiva, Mariana Melo Meneses, pela confiança, dedicação, incentivo e companheirismo, principalmente nos momentos difíceis dessa jornada;

À professora Guiomar de Oliveira Passos, pela orientação firme e segura na elaboração dessa dissertação, além da compreensão, calma, disponibilidade, entrega e confiança depositada em todos os momentos que enfrentamos obstáculos. Tenho certeza de que ser escolhido como seu orientando foi essencial para o engrandecimento que adquiri durante essa jornada;

Ao colega de Tribunal e amigo, Gilson Soares de Araújo, que me convidou para participar da seleção de mestrado, em 2016, me emprestou o material de estudo e me ajudou na elaboração do projeto inicial. Sem aquelas conversas no Tribunal o mestrado continuaria sendo um sonho distante para mim. Meu muito obrigado;

Aos colegas da IV DFAE, em especial, à minha chefe, Ângela Vilarinho da Rocha Silva, pela compreensão nos momentos de ausência e pelo apoio durante esses últimos dois anos;

À minha família, principalmente minha mãe, Nieve Fontenele de Carvalho Amorim, pelo incentivo e confiança.

## RESUMO

Aborda-se a efetividade da gestão pública municipal, enfocando os resultados obtidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí na avaliação dos municípios piauienses com base no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). Objetiva-se analisar a influência dos fatores político-institucionais na efetividade da gestão pública municipal na educação, medida pelo IEGM, comparando Barreiras do Piauí e Belém do Piauí, municípios que se assemelham no número de habitantes e cota do FPM, mas se diferenciam na avaliação da efetividade da gestão na área de educação, tendo um nota C e o outro B+. Para isso, analisa a distribuição de interesses dos atores políticos, expressa pela competição política, e o legado das políticas prévias, configurado na capacidade de administração do Executivo, na qualidade da infraestrutura herdada e no nível de endividamento público, valendo-se dos documentos e dados do IEGM, de dados demográficos e socioeconômicos, relatórios de gestão fiscal e de execução orçamentária e resultados eleitorais. Constatou-se que a aferição da efetividade da educação pública feita pelo IEGM envolve os aspectos necessários à prestação do serviço educacional pelos municípios conforme disposto na Constituição e na legislação infraconstitucional, da gestão à destinação dos recursos previstos para manutenção e desenvolvimento do ensino, constituindo-se mais uma avaliação de conformidade do que de efetividade, isto é, de correspondência das ações dos governos às necessidades das comunidades. Na educação, a despeito da fiscalização e do controle social, os municípios piauienses obtiveram notas C+ (gestão em fase de adequação) ou C (com baixo nível de adequação). Esses resultados tanto se assemelham entre municípios com diferentes portes populacionais e cota do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) como se diferenciam entre aqueles semelhantes segundo esses critérios, dentre os quais se destacam os que recebem a menor parcela do FPM (fator 0.6) em que se registram uns com nota B+ (gestão muito efetiva) e outros com nota C (gestão com baixo nível de adequação). Esses resultados são inversos da competição política, sendo melhor onde são menores as disputas eleitorais e a alternância de grupo político, mas estão em consonância com o legado das políticas prévias, pois é maior onde é melhor a qualificação do corpo administrativo do Executivo, a infraestrutura prévia da educação e maior a disciplina fiscal. Por conseguinte, o legado das administrações anteriores constituiu fator restritivo para a efetivação da gestão educacional por Barreiras do Piauí e fator favorecedor para que Belém do Piauí cumprisse o que lhe determinava a legislação, estando, conseqüentemente, em conformidade com o que lhe foi inquirido pelo IEGM na área educacional. Portanto, a efetividade da gestão pública municipal na educação, medida pelo IEGM 2016, foi influenciada pela menor alternância dos grupos políticos, isto é, pela estabilidade no poder e pela concentração de votos em um mesmo grupo político, bem como pelo legado recebido, materializado em um corpo administrativo mais qualificado, por melhor infraestrutura e menor endividamento. Esses fatores, intrinsecamente relacionados, favoreceram para que as ações do governo municipal de Belém do Piauí atendessem aos reclamos de sua comunidade, constituindo-se em uma gestão efetiva.

**PALAVRAS-CHAVE:** Efetividade. Gestão Municipal. Políticas públicas educacionais. Tribunal de Contas.

## ABSTRACT

The effectiveness of municipal public management is analyzed, focusing the results obtained by the Audit Court of the State of Piauí in the evaluation of the municipalities of Piauí based on the Municipal Management Effectiveness Index (IEGM). The objective of this study is to analyze the influence of political-institutional factors on the effectiveness of municipal public management in education, measured by the IEGM, comparing Barreiras do Piauí and Belém do Piauí, which are similar in the number of inhabitants and quota of the FPM, but differ in the evaluation of the effectiveness of management in the area of education, taking one grade C and the other B +. To do so, it analyzes the distribution of interests of political actors, expressed by political competition, and the legacy of previous policies, configured in the Executive's capacity of administration, in the quality of the inherited infrastructure and the level of public indebtedness, using documents and IEGM data, demographic and socioeconomic data, fiscal management and budget execution reports, and election results. It was verified that the measurement of the effectiveness of public education carried out by the IEGM involves the aspects necessary for the provision of the educational service by the municipalities, according to the provisions of the Constitution and infraconstitutional legislation, from the management to the allocation of resources for maintenance and development of education, a more conformity assessment than an effectiveness assessment, that is, a correspondence of the actions of the governments to the needs of the communities. In education, despite the control and social control, the municipalities of Piauí obtained C + scores (management in the adjustment phase) or C (with a low level of adequacy). These results are similar between municipalities with different population sizes and Municipal Participation Fund (MPF) quota, as well as among those similar according to these criteria, among which the ones that receive the lowest FPM (factor 0.6) in which are registered with a B + rating (very effective management) and others with a C rating (management with a low level of appropriateness). These results are inversely related to political competition, where electoral disputes and political group alternation are better, but are in line with the legacy of previous policies, since the qualification of the executive body of the Executive, the infrastructure education and greater fiscal discipline. Consequently, the legacy of the previous administrations was a restrictive factor for the effectiveness of educational management by Barreiras do Piauí and a favorable factor for Belém do Piauí to comply with what was determined by the legislation, and consequently, according to what was asked by the IEGM in the educational area. Therefore, the effectiveness of municipal public management in education, measured by IEGM 2016, was influenced by the lesser alternation of political groups, that is, by the stability in power and by the concentration of votes in the same political group, as well as by the legacy received, materialized in a more qualified administrative body, for better infrastructure and lower indebtedness. These factors, intrinsically related, favored the actions of the municipal government of Belém do Piauí to respond to the demands of their community, constituting an effective management.

**KEYWORDS:** Effectiveness. Municipal Management. Educational public policies. Audit Office.



## LISTA DE TABELAS

|           |   |    |
|-----------|---|----|
| Tabela 1  | Distribuição dos municípios piauienses pelas Faixas do I-Educ, segundo o porte definido pelo número de habitantes   | 17 |
| Tabela 2  | Distribuição dos municípios piauienses pelas Faixas do i-Educ, segundo o coeficiente de cálculo do FPM  | 18 |
| Tabela 3  | Resultado dos municípios piauienses em cada índice  | 26 |
| Tabela 4  | Distribuição dos municípios por porte do número de habitantes segundo as faixas de i-Educ   | 46 |
| Tabela 5  | FPM Interior – coeficientes por faixa de municípios   | 47 |
| Tabela 6  | Distribuição da população de Barreiras do Piauí segundo a zona de residência  | 49 |
| Tabela 7  | Distribuição da população de Belém do Piauí segundo a zona de residência  | 50 |
| Tabela 8  | População residente por faixa etária segundo o ano em Barreiras do Piauí e Belém do Piauí   | 50 |
| Tabela 9  | Número de empregos formais em Barreiras do Piauí e Belém do Piauí, em 2015  | 52 |
| Tabela 10 | Produto Interno Bruto a preços correntes e PIB per capita dos municípios analisados em 2015   | 52 |
| Tabela 11 | Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí - 1991 a 2010   | 52 |
| Tabela 12 | Evolução dos componentes do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Barreiras do Piauí – entre 1991 e 2010  | 53 |
| Tabela 13 | Evolução dos componentes de educação do Índice de Desenvolvimento Humano de Barreiras do Piauí – entre 1991 e 2010  | 53 |
| Tabela 14 | Evolução dos componentes do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Belém do Piauí – entre 1991 e 2010  | 53 |
| Tabela 15 | Evolução dos componentes de educação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Belém do Piauí – entre 1991 e 2010  | 54 |
| Tabela 16 | Indicadores de Qualidade: Ensino Fundamental em Belém do Piauí – 2012 a 2016  | 55 |
| Tabela 17 | Indicadores de Qualidade: Ensino Fundamental em Barreiras do Piauí – 2012 a 2016  | 55 |
| Tabela 18 | Evolução das taxas de aprovação dos anos iniciais ensino fundamental (Rede Pública Municipal de ensino de Barreiras e Belém do Piauí). Anos: 2012 a 2016                | 56 |
| Tabela 19 | Evolução das taxas de distorção idade/série dos anos iniciais do ensino fundamental (Rede Pública Municipal de ensino de Barreiras e Belém do Piauí). Anos: 2012 a 2016 | 57 |
| Tabela 20 | Média na Prova Brasil 2013 e 2015 no Brasil, no Piauí, em Barreiras e em Belém do Piauí nos anos iniciais do ensino fundamental   | 60 |
| Tabela 21 | Níveis de desempenho na Prova Brasil 2013 e 2015 em Barreiras e   | 60 |

|           |   |    |
|-----------|---|----|
|           | Belém do Piauí nos anos iniciais do ensino fundamental  |    |
| Tabela 22 | Percentual de alunos com aprendizado adequado na Prova Brasil 2013 e 2015, em Barreiras e Belém do Piauí, nos anos iniciais do ensino fundamental | 61 |
| Tabela 23 | Evolução dos resultados do IDEB (Rede Pública Municipal de Ensino de Barreiras e Belém do Piauí). Anos: 2013 e 2015                               | 62 |
| Tabela 24 | Índice Municipal da Educação (i-Educ) – 2016 no Brasil, no Piauí, em Barreiras e em Belém do Piauí  | 64 |
| Tabela 25 | Prefeitos de Barreiras do Piauí desde a emancipação política até a redemocratização   | 70 |
| Tabela 26 | Prefeitos de Barreiras do Piauí desde a redemocratização até a Emenda Constitucional n.º 16/1997  | 70 |
| Tabela 27 | Prefeitos reeleitos no município de Barreiras do Piauí  | 71 |
| Tabela 28 | Resultado das eleições de 1996 e 2000 em Belém do Piauí   | 71 |
| Tabela 29 | Resultado das eleições de 2004 para a Prefeitura de Barreiras do Piauí  | 72 |
| Tabela 30 | Resultado das eleições de 2004 para a Câmara Municipal de Barreiras do Piauí  | 72 |
| Tabela 31 | Resultado das eleições de 2004 para a Prefeitura de Belém do Piauí  | 72 |
| Tabela 32 | Resultado das eleições de 2004 para a Câmara Municipal de Belém do Piauí  | 73 |
| Tabela 33 | Resultado das eleições de 2008 para a Prefeitura de Barreiras do Piauí  | 73 |
| Tabela 34 | Resultado das eleições de 2008 para a Câmara Municipal de Barreiras do Piauí  | 74 |
| Tabela 35 | Resultado das eleições de 2008 para a Prefeitura de Belém do Piauí  | 74 |
| Tabela 36 | Resultado das eleições de 2008 para a Câmara Municipal de Belém do Piauí  | 75 |
| Tabela 37 | Evolução dos votos de Ademar Aluisio de Carvalho nas eleições de 2004 e 2008 para a Prefeitura de Belém do Piauí                                  | 75 |
| Tabela 38 | Resultado das eleições de 2012 para a Prefeitura de Barreiras do Piauí  | 76 |
| Tabela 39 | Resultado das eleições de 2012 para a Câmara Municipal de Barreiras do Piauí  | 77 |
| Tabela 40 | Resultado das eleições de 2012 para a Prefeitura Municipal de Belém do Piauí  | 77 |
| Tabela 41 | Resultado das eleições de 2012 para a Câmara Municipal de Belém do Piauí  | 78 |
| Tabela 42 | Resultado das eleições de 2016 para a prefeitura municipal de Barreiras do Piauí  | 79 |
| Tabela 43 | Resultado das eleições de 2016 para a Câmara Municipal de Barreiras do Piauí  | 79 |
| Tabela 44 | Resultado das eleições de 2016 para a Prefeitura de Belém do Piauí  | 80 |
| Tabela 45 | Resultado das eleições de 2016 para a Câmara Municipal de Belém do Piauí  | 80 |
| Tabela 46 | Partidos que apoiaram o grupo político de Ademar Aluisio de Carvalho  | 84 |

|           |  |    |
|-----------|--|----|
|           | nas eleições de 2004 a 2016  |    |
| Tabela 47 | Cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal em Barreiras do Piauí – 2015   | 85 |
| Tabela 48 | Cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal em Belém do Piauí – 2015   | 86 |
| Tabela 49 | Corpo administrativo de Barreiras do Piauí – 2014  | 88 |
| Tabela 50 | Qualificação do corpo administrativo de Barreiras do Piauí – 2014  | 88 |
| Tabela 51 | Corpo administrativo de Belém do Piauí – 2014  | 88 |
| Tabela 52 | Qualificação do corpo administrativo de Belém do Piauí – 2014  | 89 |
| Tabela 53 | Quantidade de escolas, matrículas no ensino fundamental e média de alunos matriculados por escola em Barreiras do Piauí e Belém do Piauí em 2014         | 90 |
| Tabela 54 | Percentual de escolas de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí que fornecem alimentação em 2014  | 91 |
| Tabela 55 | Percentual de escolas de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí que oferecem infraestrutura básica em 2014  | 91 |
| Tabela 56 | Percentual de escolas municipais de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí, segundo as instalações físicas existentes - 2014                                | 92 |
| Tabela 57 | Percentual de escolas de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí segundo os equipamentos disponíveis em 2014   | 93 |
| Tabela 58 | Percentual de escolas de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí que possuem internet e banda larga em 2014  | 93 |
| Tabela 59 | Percentual de escolas de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí que possuem acessibilidade em 2014  | 94 |
| Tabela 60 | Quantidade de funcionários nas escolas de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí e percentual de escolas com organização por ciclos nessas cidades, em 2014 | 94 |
| Tabela 61 | Quantidade de escolas municipais, quantidade de funcionários e média de funcionários por escola de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí em 2014           | 95 |
| Tabela 62 | Indicador de endividamento segundo a Secretaria do Tesouro Nacional  | 96 |
| Tabela 63 | Nível de endividamento de Barreiras do Piauí – 2010 a 2015   | 97 |
| Tabela 64 | Nível de endividamento de Belém do Piauí – 2010 a 2015   | 98 |
| Tabela 65 | Nível de endividamento de Barreiras e Belém do Piauí - 2014  | 98 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|            |   |    |
|------------|---|----|
| Gráfico 1  | Municípios piauienses por faixa de IEGM   | 25 |
| Gráfico 2  | Resultado dos Municípios piauienses no i-Saúde  | 26 |
| Gráfico 3  | Resultado dos Municípios piauienses no i-Fiscal   | 27 |
| Gráfico 4  | Resultado dos Municípios piauienses no i-Planejamento   | 28 |
| Gráfico 5  | Resultados dos Municípios piauienses no i-Cidade e i-Gov TI   | 29 |
| Gráfico 6  | Resultado dos Municípios piauienses no i-Amb  | 30 |
| Gráfico 7  | Resultado dos Municípios piauienses no i-EDUC 2016  | 45 |
| Gráfico 8  | Distribuição dos municípios muito pequenos segundo o i-Educ 2016  | 47 |
| Gráfico 9  | Distribuição percentual da população de Barreiras do Piauí na faixa de 0 a 19 anos segundo os grupos de idade   | 51 |
| Gráfico 10 | Distribuição percentual da população de Belém do Piauí na faixa de 0 a 19 anos segundo os grupos de idade   | 51 |
| Gráfico 11 | Taxas de aprovação média nos anos iniciais do ensino fundamental na Rede Pública Municipal de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí entre 2012 e 2016             | 57 |
| Gráfico 12 | Taxas média de distorção idade/série nos anos iniciais do ensino fundamental na Rede Pública Municipal de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí entre 2012 e 2016 | 58 |
| Gráfico 13 | Evolução das notas da Prova Brasil do 5º ano (Rede Pública Municipal de Barreiras do Piauí) anos 2011, 2013 e 2015  | 59 |
| Gráfico 14 | Evolução das notas da Prova Brasil do 5º ano (Rede Pública Municipal de Belém do Piauí) anos 2013 e 2015  | 59 |
| Gráfico 15 | Evolução dos resultados do IDEB observado e projetado (Rede Pública Municipal de Ensino de Barreiras do Piauí). Anos: 2005 a 2015                               | 62 |
| Gráfico 16 | Evolução dos resultados do IDEB observado e projetado (Rede Pública Municipal de Ensino de Belém do Piauí). Anos: 2005 a 2015                                   | 63 |
| Gráfico 17 | Evolução do percentual de votos para prefeito que o grupo político de Ademar Aluisio Carvalho teve de 2004 a 2016, em Belém do Piauí                            | 81 |
| Gráfico 18 | Evolução do percentual de vereadores eleitos pelo grupo político de Ademar Aluisio Carvalho, entre 2004 e 2016, em Belém do Piauí                               | 82 |
| Gráfico 19 | Percentual de servidores de Barreiras e Belém do Piauí com nível superior e/ou pós-graduação  | 89 |

## LISTA DE SIGLAS

CF – Constituição Federal  
DC – Dívida Consolidada  
FPM – Fundo de Participação dos Municípios  
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal  
i-AMB – Índice Municipal do Meio Ambiente  
i-CIDADE – Índice Municipal de Cidades Protegidas  
i-EDUC – Índice Municipal da Educação  
i-FISCAL – Índice Municipal da Gestão Fiscal  
i-GOVTI – Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação  
i-PLANEJAMENTO – Índice Municipal do Planejamento  
i-SAÚDE – Índice Municipal da Saúde  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
IRB – Instituto Rui Barbosa  
MDE – Manutenção e Desenvolvimento da Educação  
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNE – Plano Nacional da Educação  
RCL – Receita Corrente Líquida  
RGF – Relatório de Gestão Fiscal  
TAAC – Técnicas de Auditoria Assistidas por Computador  
TCE/PI – Tribunal de Contas do Estado do Piauí  
TRE/PI – Tribunal Regional Eleitoral do Piauí  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral  
STF – Supremo Tribunal Federal  
STN – Secretaria do Tesouro Nacional

## SUMÁRIO

|            |   |           |
|------------|---|-----------|
| <b>1</b>   | <b>INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>16</b> |
| <b>2</b>   | <b>OS FATORES QUE COMPÕEM O I-EDUC E A AFERIÇÃO QUE FAZEM DA EFETIVIDADE DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL NA EDUCAÇÃO.....</b>   | <b>22</b> |
| <b>2.1</b> | <b>IEGM: Característica e desempenho dos municípios piauienses.....</b>   | <b>22</b> |
| <b>2.2</b> | <b>Caracterização e resultados do i-Educ .....</b>  | <b>30</b> |
| 2.2.1      | Gestão.....   | 32        |
| 2.2.2      | Oferta.....   | 35        |
| 2.2.3      | Infraestrutura.....   | 36        |
| 2.2.4      | Qualidade do ensino.....  | 37        |
| 2.2.5      | Acesso.....   | 38        |
| 2.2.6      | Permanência.....  | 39        |
| 2.2.7      | Valorização dos docentes.....   | 40        |
| 2.2.8      | Alimentação.....  | 41        |
| 2.2.9      | Democratização da gestão.....   | 41        |
| 2.2.10     | Aplicação do mínimo constitucional na Educação.....   | 42        |
| <b>3</b>   | <b>O i-EDUC E SUAS DIFERENÇAS NOS MUNICÍPIOS PIAUIENSES.....</b>  | <b>45</b> |
| <b>3.1</b> | <b>O desempenho dos municípios piauienses no i-Educ 2016.....</b>   | <b>45</b> |
| <b>3.2</b> | <b>Belém do Piauí e Barreiras do Piauí: igualdades e diferenças.....</b>  | <b>48</b> |
| 3.2.1      | O cenário socioeconômico de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí.....  | 48        |
| 3.2.2      | O desempenho da educação nos municípios de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí.....   | 54        |
| <b>4</b>   | <b>A INFLUÊNCIA DOS FATORES ECONÔMICO-ESTRUTURAIS E POLÍTICO-INSTITUCIONAIS NA EFETIVIDADE DO IEGM DE BARREIRAS E BELÉM DO PIAUÍ NA ÁREA DA EDUCAÇÃO (i-EDUC) .....</b> | <b>65</b> |
| <b>4.1</b> | <b>Os fatores que influenciam na efetividade das políticas públicas.....</b>  | <b>65</b> |
| <b>4.2</b> | <b>Competição político-eleitoral nos municípios de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí.....</b>   | <b>69</b> |
| 4.2.1      | A história político-eleitoral dos municípios de Barreiras do Piauí e Belém do   |           |

|            |   |            |
|------------|---|------------|
|            | Piauí.....  | 69         |
| <b>4.3</b> | <b>A influência dos arranjos institucionais na provisão de políticas sociais.....</b>                       | <b>83</b>  |
| <b>5</b>   | <b>A INFLUÊNCIA DO LEGADO DE POLÍTICAS PRÉVIAS NOS RESULTADOS DO IEGM NA ÁREA DE EDUCAÇÃO.....</b>          | <b>87</b>  |
| <b>5.1</b> | <b>A capacidade de administração do executivo municipal de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí.....</b>     | <b>87</b>  |
| <b>5.2</b> | <b>A infraestrutura prévia da educação pública municipal em Belém do Piauí e em Barreiras do Piauí.....</b> | <b>90</b>  |
| <b>5.3</b> | <b>Nível de endividamento público de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí.....</b>                           | <b>95</b>  |
| <b>6</b>   | <b>CONCLUSÃO.....</b>   | <b>100</b> |
|            | <b>REFERÊNCIAS.....</b>   | <b>104</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho versa sobre os fatores político-institucionais que influenciam os resultados da efetividade da gestão pública nos municípios de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí, medida pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). Esse indicador, criado em 2014 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e adotado, a partir de 2016, pelos demais tribunais, avalia “[...] a correspondência das ações dos governos às exigências das comunidades, inicialmente em sete especialidades: Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção dos Cidadãos e Governança da Tecnologia da Informação” (SÃO PAULO, [2014], p. [4]), aglutinando-as em um índice sintético.

Os resultados são expressos em notas: A (gestão altamente efetiva), B+ (muito efetiva), B (efetiva), C+ (em fase de adequação) e C (baixo nível de adequação) (BRASIL, 2015). Os municípios piauienses, conforme dados disponibilizados pelo Instituto Rui Barbosa, obtiveram, em média, nota 0,49 no IEGM, correspondente à Faixa C, também alcançada em cinco das sete especialidades avaliadas, dentre as quais a educação.

Nessa especialidade, cuja efetividade é medida pelo Índice Municipal da Educação (i-Educ), afere-se o resultado das ações da gestão pública municipal na educação infantil e no ensino fundamental, focalizando a avaliação escolar, o planejamento de vagas, a atuação do Conselho Municipal de Educação, os problemas de infraestrutura, a merenda escolar, a situação e qualificação de professores, o quantitativo de vagas, o material e uniforme escolares (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2015).

A educação é uma área da gestão em que, assim como a saúde, a atuação dos poderes públicos é pautada por normas específicas, contando, inclusive, com previsão constitucional de percentual de aplicação mínima de recursos: 25% da receita de impostos e transferências municipais devem ser destinados para a manutenção e desenvolvimento do ensino, de acordo com o artigo 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Também é uma área, como a fiscal, submetida à rigorosa fiscalização dos órgãos de controle, sobretudo os Tribunais de Contas, que, mensalmente, exigem nas prestações de contas o cumprimento dessa norma constitucional, sob pena de sanções que variam de multa a julgamento de irregularidade das contas, nos termos do art. 122 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (Lei Estadual n.º 5.888/09). Além disso, está sob o controle social de conselhos sociais, como o de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), instituído pela



Lei n.º 11.494/07, que deve, entre outras funções, acompanhar a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo, bem como instruir, com parecer, suas prestações de contas enviadas ao respectivo Tribunal de Contas.

Todavia, diferentemente dessas e assemelhando-se às áreas de planejamento, meio ambiente, proteção dos cidadãos e governança da tecnologia da informação, 148 municípios, ou seja, 68,1% dos entes piauienses avaliados, estão nas Faixas de resultado C+ e C. A melhor nota, B+, como se constata na Tabela 1, foi alcançada por 13 municípios (5,9%), dos quais 6 são de pequeno porte (de 5001 a 20.000 habitantes) e 7 de porte muito pequeno (até 5000 habitantes), conforme o parâmetro utilizado pelo Instituto Rui Barbosa<sup>1</sup>.

**Tabela 1** – Distribuição dos municípios piauienses pelas Faixas do I-Educ, segundo o porte definido pelo número de habitantes

| Porte do município | A | B+ | B  | C+ | C   | Total |
|--------------------|---|----|----|----|-----|-------|
| Grande             | – | 0  | 1  | 0  | 0   | 1     |
| Médio              | – | 0  | 8  | 7  | 9   | 24    |
| Pequeno            | – | 6  | 26 | 22 | 61  | 115   |
| Muito Pequeno      | – | 7  | 21 | 18 | 31  | 77    |
| Total              | – | 13 | 56 | 47 | 101 | 217   |

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados pelo Instituto Rui Barbosa (2016).

O que influencia a efetividade da gestão municipal na área de educação? As notas alcançadas pelos municípios avaliados no i-Educ, como demonstrado na Tabela 1, tanto variam entre municípios do mesmo porte, como há municípios de portes diferentes com a mesma nota. Com efeito, há municípios médios com notas B, C+ e C; pequenos e muito pequenos com todas as notas, exceto A; na nota B+, por outro lado, tem-se tanto municípios pequenos quanto muito pequenos; na B, de todos os portes; e, na C+ e C, do médio ao muito pequeno.

A população de um município define a parcela de cada um no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), receita prevista na letra b do Inciso I do art. 159 da Constituição Federal<sup>2</sup>, e principal fonte de recursos dos municípios de menor porte (pequenos e muito pequenos), visto que, para esses, “[...] a receita tributária própria é incapaz de sustentar sequer

1 O porte dos municípios utilizado pelo Instituto Rui Barbosa (2015) é definido pelo número de habitantes, sendo considerados muito pequenos aqueles com menos de 5.000, pequenos com 5001 a 20.000, médios com 20.001 a 200.000 e grandes com mais de 200.001.

2 Nos municípios de médio porte, com menos de 142.633 habitantes, e os de pequeno porte e muito pequenos, considerados na classificação do FPM como municípios do interior, a população é o único critério. Já naqueles com mais de 142.633 habitantes, no Piauí, apenas Parnaíba, e a capital, são considerados, além da população, a renda per capita.

os cargos políticos gerados pela emancipação (prefeitos, vereadores, secretários municipais)” (TOMIO, 2002, p. 70).

Nesse critério, como se observa na Tabela 2, também se encontram tanto municípios com o mesmo coeficiente do FPM, com notas diferentes (de B+ a C), como municípios com diferentes coeficientes com a mesma nota. Com B+, doze têm coeficiente 0,6 e um 0,8. Com B, verifica-se desde os que recebem a menor cota até o que recebe a maior. Com C+ e C, do mesmo modo, tem-se desde os menores até os que recebem quatro vezes mais.

**Tabela 2** – Distribuição dos municípios piauienses pelas Faixas do i-Educ, segundo o coeficiente de cálculo do FPM

| FAIXAS<br>i-Educ | Coeficientes do FPM |     |     |     |     |     |     |     |     |     | TOTAL DE<br>MUNICÍPIOS |
|------------------|---------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------------------------|
|                  | 0,6                 | 0,8 | 1,0 | 1,2 | 1,4 | 1,6 | 1,8 | 2,0 | 2,4 | 2,6 |                        |
| A                | 0                   | 0   | 0   | 0   | 0   | 0   | 0   | 0   | 0   | 0   | 0                      |
| B+               | 12                  | 1   | 0   | 0   | 0   | 0   | 0   | 0   | 0   | 0   | 13                     |
| B                | 38                  | 6   | 1   | 3   | 1   | 2   | 2   | 0   | 0   | 1   | 54                     |
| C+               | 33                  | 4   | 1   | 3   | 3   | 0   | 2   | 1   | 0   | 0   | 47                     |
| C                | 74                  | 9   | 5   | 6   | 3   | 1   | 1   | 1   | 1   | 0   | 101                    |
| Total            | 157                 | 20  | 7   | 12  | 7   | 3   | 5   | 2   | 1   | 1   | 217                    |

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados pelo Instituto Rui Barbosa (2016) e Secretaria do Tesouro Nacional (2018, p. 11).

Por que municípios que recebem a mesma cota a título de FPM têm desempenhos diferentes no i-Educ? Belém do Piauí e Barreiras do Piauí, por exemplo, possuem, inclusive, praticamente a mesma população, 3.284 e 3.234 habitantes, respectivamente, contudo, enquanto o primeiro obteve B+ (gestão muito efetiva) no i-Educ, maior do estado, o outro alcançou nota C (gestão com baixo nível de adequação), o pior desempenho possível.

O que se investiga é por que municípios que apresentam características similares (população e parcela do FPM) têm efetividade diferente na educação, vale dizer, correspondem de forma diferente às exigências das comunidades na área de educação. Questiona-se: que fatores influenciaram a efetividade da ação dos municípios de Belém do Piauí e Barreiras do Piauí na área de educação?

Trata-se de estudo que examina o que influencia a implementação de uma política pública, inserindo-se numa linha de pesquisa inaugurada, conforme Cavalcante (2011, p. 2), nos Estados Unidos, nos anos 1960, com Key e Lockard, quando “[...] testaram a influência do processo político sobre as políticas públicas a partir do relacionamento entre competição intra e interpartidária e a adoção de políticas assistenciais (*welfare policies*)”.

Eram, segundo Cavalcante (2011, p.3), estudos limitados, pois, ao privilegiarem a relação "[...]" entre o processo político (competição) e os resultados em termos de gastos com políticas sociais [...]", desconsideraram "[...] as influências de variáveis socioeconômicas". Essas só passaram a ser abordadas na literatura a partir da década de 1960, com os estudos de Dowson e Robinson, segundo os quais “[...] as medidas de condições externas exercem forte influência sobre o grau de competição interpartidária, porém este último é bem menos significativo para explicar os programas assistenciais” (CAVALCANTE, 2011, p. 3).

A partir de então, aprofundaram-se os estudos que apontavam os fatores socioeconômicos como determinantes das ações governamentais, citando-se, por exemplo, os trabalhos publicados por Dye, que, segundo Cavalcante (2011, p. 3), “[...] credita a explicação dos resultados das políticas públicas como uma consequência das diferenças socioeconômicas dos estados [...]”, ao passo que os determinantes políticos não geram mudanças significativas.

A importância de outras variáveis, entretanto, foi resgatada na literatura do final dos anos 60, quando se buscou avaliar, além das condições econômicas, o relacionamento com a dimensão política na definição das políticas públicas. Nesse cenário, destacaram-se os estudos de Sharkansky e Hofferbert, que, além de concluir pela influência de condições socioeconômicas, descobriram que “[...] a dinâmica política estadual impacta em certas políticas [...]”, sobretudo nas áreas de educação e assistência social, “[...] mesmo quando a variação socioeconômica é controlada” (CAVALCANTE, 2011, p. 5).

Nos anos 1970, outros fatores passaram a ser considerados na literatura, ampliando e diversificando sobremaneira o espectro de variáveis que poderiam influenciar uma política. Destacaram-se as pesquisas de Hofferbert, que, a partir do pressuposto de que as políticas são realizadas em um dado contexto histórico, social e político, ampliou “[...] as dimensões da abordagem comparada [...]”, considerando que “[...] a flexibilidade dos tomadores de decisões em um período finito pode ser restringida por uma série de fatores amplamente incontroláveis [...]”, tendo concluído, pois, que as ações do Estado podem ser afetadas pelas “[...] instituições governamentais (constituições ou relacionamento Executivo-Legislativo), massa (*public mass*), pelo ambiente socioeconômico e, por fim, pelo arcabouço histórico-geográfico” (CAVALCANTE, 2011, p. 6).

Identificar os fatores que influenciam as políticas públicas é uma tarefa complexa, demandando a criação de “uma variedade de modelos e teorias” (CAVALCANTE, 2011, p. 13) que, na literatura, segundo Sátyro (2008), têm sido agrupados em dois fatores: político-institucionais e econômico-estruturais, havendo ainda, segundo a autora, “[...] uma terceira abordagem que combina as duas dimensões” (SÁTYRO, 2008, p. 60). Os primeiros

relacionam-se a “[...] aspectos fiscais dos governos, do desenvolvimento econômico e da capacidade administrativa, entre outros”, ao passo que os segundos são variáveis referentes às “[...] características da burocracia, aspectos relacionados à ideologia política, características do sistema partidário, [e] o formato do arranjo federalista” (SÁTYRO, 2008, p. 60).

A efetividade da gestão municipal medida pelo IEGM não se mostrou afetada pelo tamanho da população dos municípios – municípios iguais quanto ao porte têm resultados diferentes –, nem pelas condições econômicas – a maioria dos municípios recebe a mesma cota a título de FPM, parcela que representa mais de 90% da receita dos entes. Esses, conforme a classificação exposta por Sátyro (2008), são determinantes de ordem econômico-estruturais, para os quais a autora afirma que a “[...] maior fraqueza está na sua incapacidade em explicar a variação do *Welfare State* em países com características econômicas semelhantes” (SÁTYRO, 2008, p. 60).

Portanto, seguindo a perspectiva político-institucional, investiga-se, dentre os quatro fatores que, segundo Sátyro (2008), influenciam a tomada de decisões políticas, a distribuição de preferências e o legado de políticas prévias. Isso porque os outros, a distribuição de recursos e as regras formais, de acordo com a configuração dos municípios piauienses, são semelhantes nos entes analisados, não influenciando nos resultados do i-Educ.

Deseja-se, com isso, analisar a influência dos fatores político-institucionais na efetividade da gestão pública municipal na educação, medida pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), valendo-se, para tanto, de pesquisa bibliográfica e documental. Esta abrangeu tanto aqueles documentos relacionados ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) – Resultados da edição de 2016, Manual e Anuário Estatístico – como outros relativos aos municípios selecionados. São eles:

a) sistema *on-line* de consulta eleitoral, disponibilizado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), contendo os dados de eleições municipais, com os respectivos candidatos, partidos e coligações que disputaram os pleitos, prefeitos e vereadores eleitos, quantidade de votos e a composição do Legislativo Municipal;

b) relatórios de gestão fiscal e de execução orçamentária dos Municípios, informados ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí nas prestações de contas dos respectivos entes e disponíveis para consulta pública;

c) sistema *on-line* de consulta de informações municipais, disponibilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), contendo dados relativos à população, economia, educação e finanças.

Os resultados estão expostos em seis partes, sendo a primeira a presente introdução. Na segunda, “os fatores que compõem o i-Educ e a aferição que fazem da efetividade da gestão pública municipal na educação”, identificam-se as categorias avaliadas pelo indicador, correlacionando-as com as normas aplicáveis à educação pública municipal.

Na terceira, “o i-Educ e suas diferenças nos municípios piauienses”, depois de caracterizar o IEGM em cada um dos seus componentes, expõe os resultados obtidos pelos municípios piauienses, primeiro em cada um dos indicadores que o compõe, depois, destacando aqueles relativos ao i-Educ 2016. Por fim, caracteriza os municípios de Belém do Piauí e Barreiras do Piauí, que, apesar de semelhantes em população e receita, apresentam resultados distintos no i-Educ: o primeiro obteve B+, maior nota no Estado, já o segundo, a menor nota, C.

Na quarta, “a influência dos fatores econômico-estruturais e político-institucionais na efetividade do IEGM de Barreiras e Belém do Piauí na área da educação (i-Educ)”, analisa o conjunto de fatores que influencia a efetividade da gestão pública municipal medida pelo IEGM nos municípios de Barreiras e Belém do Piauí, a fim de identificar porque a efetividade educacional neste é superior àquele.

Na quinta, “a influência do legado de políticas prévias nos resultados do IEGM na área de educação”, examina a influência de políticas anteriores como fator restritivo ao desenvolvimento de políticas sociais.

Na sexta, a conclusão, identificam-se os fatores político-institucionais que influenciaram os resultados dos municípios piauienses no IEGM 2016 na área de educação.

## **2 OS FATORES QUE COMPÕEM O I-EDUC E A AFERIÇÃO QUE FAZEM DA EFETIVIDADE DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL NA EDUCAÇÃO**

Este capítulo, tendo como ponto de partida a caracterização do IEGM em seus componentes básicos e o desempenho dos municípios piauienses em 2016, analisa os fatores que compõem a dimensão educação do indicador, com a identificação das categorias avaliadas e das normas que fundamentam cada uma das variáveis, a fim de evidenciar o que é medido na gestão pública educacional pelo IEGM.

### **2.1 IEGM: Característica e desempenho dos municípios piauienses**

O Índice de Efetividade de Gestão Municipal foi criado em 2014 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e adotado, a partir de 2016, pelos demais tribunais, a fim de, como diz o próprio Instituto, no Anuário Estatístico de 2015, “[...] avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos seus gestores”. Para isso, diz a mesma fonte, auxilia as análises das contas públicas, fornece informações que subsidiam a ação fiscalizatória e mede “[...] a qualidade dos gastos municipais, elucidando, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva” (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2015, p. 7).

As sete áreas que compõem o índice foram selecionadas a partir da posição estratégica de cada uma no contexto das finanças públicas (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2015), sem, contudo, advertem os elaboradores (SÃO PAULO, [2014], p. [68]), “[...] estimular a exclusiva atenção do gestor público para apenas uma ou algumas das dimensões analisadas [...]”, ainda que demonstre as áreas que demandam maior qualidade nos gastos públicos, o que faz por meio de indicadores específicos: i-Educ, i-Saúde, i-Planejamento, i-Fiscal, i-Amb, i-Cidade e i-GovTI.

O i-Educ (Índice Municipal da Educação) mede o resultado das ações da gestão pública municipal na educação infantil e no ensino fundamental, “[...] com foco em aspectos relacionados à infraestrutura escolar [...]”, sobretudo “[...] avaliação escolar, planejamento de vagas, atuação do Conselho Municipal de Educação, problemas de infraestrutura, merenda escolar, situação e qualificação de professores, quantitativo de vagas, material e uniforme escolares” (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2015, p. 9).

O i-Saúde (Índice Municipal da Saúde) mede a gestão pública municipal no que se refere:

[...] à atenção básica, cobertura e ação do programa saúde da família, atuação do conselho municipal da saúde, assiduidade dos médicos, atendimento à população para tratamento de doenças como a tuberculose e prevenção de doenças como a dengue, controle de estoque de insumos, cobertura das campanhas de vacinação e de orientação à população. (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2015, p. 9).

O i-Planejamento (Índice Municipal do Planejamento) “[...] verifica a consistência entre o que foi planejado e o efetivamente executado” (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2015, p. 9);

O i-Fiscal (Índice Municipal da Gestão Fiscal) mede a dimensão da gestão municipal, a partir da “[...] análise da execução financeira e orçamentária, das decisões em relação à aplicação de recursos vinculados, da transparência da administração municipal e da obediência aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal” (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2015, p. 10);

O i-Amb (Índice Municipal do Meio Ambiente) mede o “[...] resultado das ações relacionadas ao meio ambiente que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas [...]”, além de apresentar “[...] informações sobre resíduos sólidos, saneamento básico, educação, estrutura e conselho ambiental” (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2015, p. 10);

O i-Cidade (Índice Municipal de Cidades Protegidas) mede o “[...] grau de envolvimento do planejamento municipal na proteção dos cidadãos frente a possíveis eventos de sinistros e desastres [...]”, além disso, “[...] reúne informações sobre plano de contingência, identificação de riscos para intervenção do poder público e infraestrutura da defesa civil” (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2015, p. 10);

O i-GovTI (Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação) mede o “[...] conhecimento e o uso dos recursos de tecnologia da informação em favor da sociedade [...]”, sobretudo “[...] políticas de uso de informática, segurança da informação, capacitação do quadro de pessoal e transparência” (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2015, p. 10).

Além de cada dimensão, o IEGM observa, ainda, a economia, compreendida como os meios utilizados pelo município para que os serviços prestados aos cidadãos sejam “[...] disponibilizados em tempo útil, nas quantidades e qualidades adequadas e ao melhor preço [...]”; a eficiência, expressada na “[...] melhor relação entre os meios utilizados e os resultados obtidos [...]”; e a eficácia, entendida como o “[...] alcance dos objetivos específicos fixados no planejamento público” (SÃO PAULO, [2014], p. [13]).

As informações de que se vale o indicador são oriundas de três fontes: “dados governamentais e outras fontes oficiais de informação”, tais como o portal da transparência,

as publicações no Diário Oficial, relatórios de gestão fiscal, etc.; dos “[...] sistemas automatizados de apoio à fiscalização (TAAC – Técnicas de Auditoria Assistidas por Computador) [...]”, que congregam as informações relativas às auditorias de prestação de contas realizadas ordinariamente pelos Tribunais de Contas; e aqueles provenientes de “[...] informações levantadas a partir de questionários preenchidos pelas Prefeituras Municipais” (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2015, p. 8).

Os questionários são compostos por 226 questões, sendo 59 relativas à educação, 58 à saúde, 48 ao planejamento, 7 à dimensão fiscal, 21 ao meio ambiente, 12 à proteção das cidades e 21 à governança de tecnologia da informação. Tratam desde a infraestrutura necessária para satisfazer as necessidades do cidadão, incluindo os recursos humanos envolvidos e o número de pessoas atendidas, até os meios utilizados na prestação de serviços, para que sejam exercidos o controle e a avaliação pelos usuários e pela coletividade. Desse modo, são considerados todos os aspectos do bem-estar social, inclusive a possibilidade de participação ou, nos termos de Dahl (1987), de o governo ser responsivo aos seus cidadãos.

O IEGM, portanto, avalia “[...] a efetividade da gestão municipal como um todo [...]” (SÃO PAULO, [2014], p. [68]), apresentando os resultados em faixas, evitando-se, assim, a exposição numérica de ranking (SÃO PAULO, [2014]). Cada faixa é representada por uma nota, caracterizando a gestão como altamente efetiva – nota A, muito efetiva – nota B+, Efetiva – nota B, em fase de adequação – nota C+ e baixo nível de adequação – nota C, conforme exposto na Figura 1.

**Quadro 1 – Faixas de resultados do IEGM**

| Nota | Faixa                    | Critério  |
|------|--------------------------|---|
| A    | Altamente efetiva        | IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices componentes com nota A |
| B+   | Muito efetiva            | IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima   |
| B    | Efetiva                  | IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima   |
| C+   | Em fase de adequação     | IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima   |
| C    | Baixo nível de adequação | IEGM menor que 50%  |

Fonte: Anuário do IEGM Brasil (2015, p. 11).

O objetivo do IEGM é “[...] demonstrar, naturalmente, as áreas que demandam maior qualidade nos gastos públicos [...]”, concluindo como altamente efetiva a gestão “[...] que considera todos os aspectos do bem-estar social [...]” (SÃO PAULO, [2014], p. [68]), contudo, não descuida daquelas que demandam maior gasto público (saúde, educação) ou que

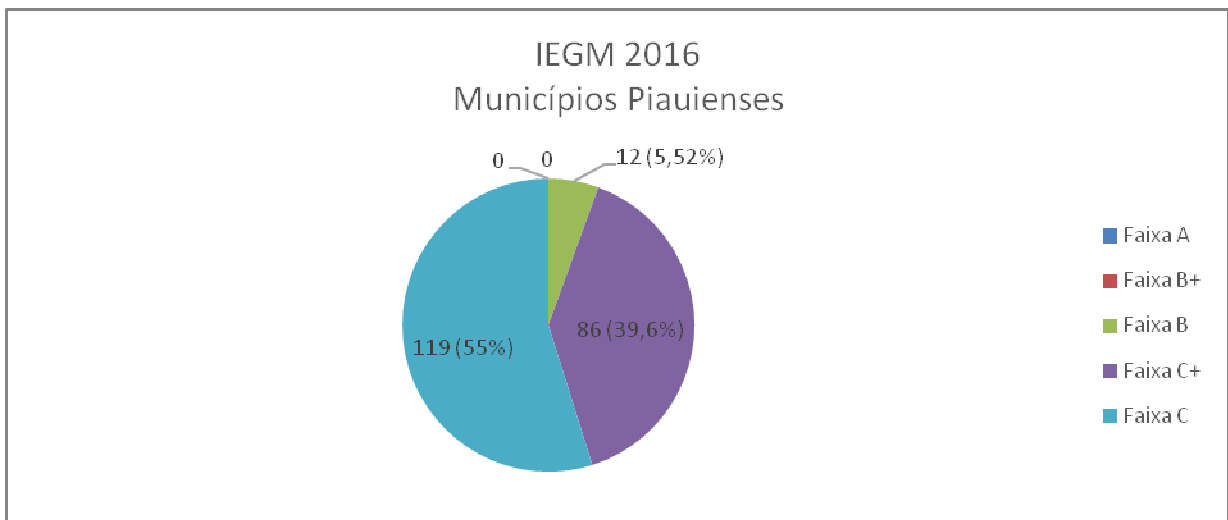


são meios imprescindíveis para que as necessidades dos cidadãos sejam satisfeitas (planejamento e gestão fiscal).

O Piauí passou a adotar o IEGM em 2016, quando o Tribunal de Contas do Estado (TCE/PI), por meio da Resolução nº 27/2016, instituiu o Sistema de Aferição da Gestão Municipal (SAGM), destinado ao lançamento dos dados do IEGM. O registro das informações se dá por meio eletrônico e, conforme o art. 47 do citado ato normativo, constitui uma responsabilidade “[...] inerente ao chefe do poder executivo municipal [...]”, sancionando-se com a aplicação de multa e bloqueio de contas, dentre outras, o descumprimento do prazo (30 de abril de cada ano). As informações solicitadas por meio dos questionários foram prestadas em 2016, primeiro ano em que a medida passou a ser obrigatória, por 96,88% dos municípios (217 dos 224).

Os resultados, conforme dados disponibilizados pelo Instituto Rui Barbosa e expostos no Gráfico 1, mostram que, dos 217 municípios piauienses que participaram do cálculo do IEGM, 119 (55%) estão na Faixa C, que significa gestão com baixo nível de adequação, 86 (39,6%) na Faixa C+ (gestão em fase de adequação) e 12 (5,52%) na Faixa B (gestão efetiva), a maior nota no Estado. Por conseguinte, não se registrou municípios com gestão Muito Efetiva (Faixa B+) ou altamente efetiva (Faixa A).

**Gráfico 1 – Municípios piauienses por faixa de IEGM**



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados pelo Instituto Rui Barbosa (2016).

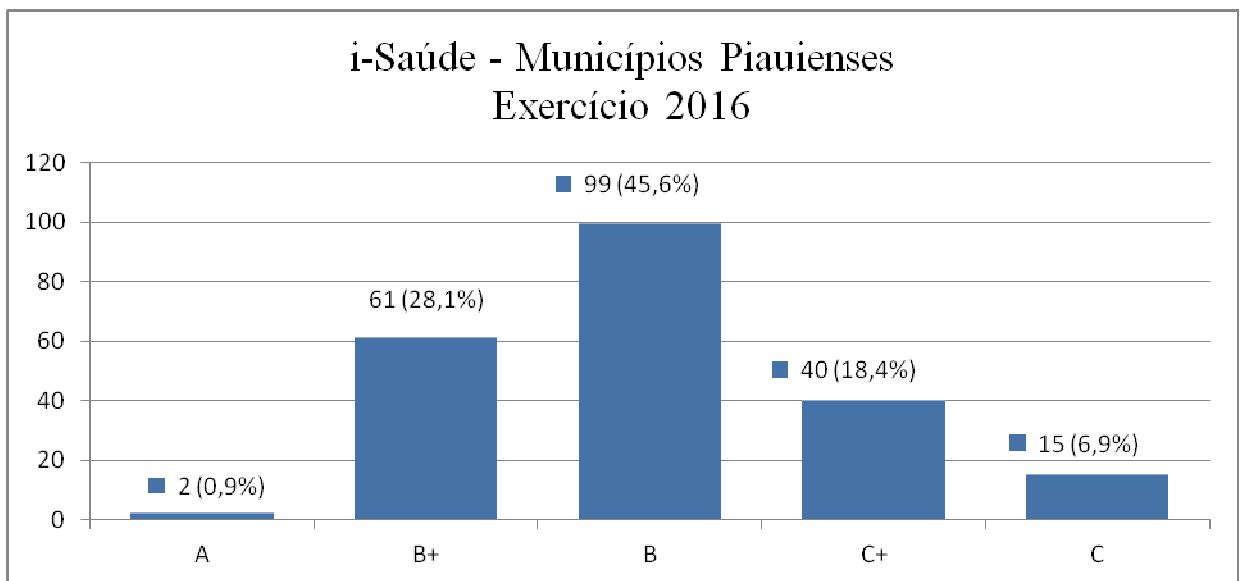
Os municípios, como se constata na Tabela 03, concentram-se na faixa C na maioria dos indicadores que compõem o IEGM, sendo exceções o i-Saúde e o i-Fiscal, que registram, respectivamente, 45,6% e 42,4% de municípios na nota B.

**Tabela 3 – Resultado dos municípios piauienses em cada índice**

| Faixa | DIMENSÕES |       |         |       |           |       |          |       |       |       |          |       |          |       |
|-------|-----------|-------|---------|-------|-----------|-------|----------|-------|-------|-------|----------|-------|----------|-------|
|       | i-EDUC    |       | i-SAÚDE |       | i-PLANEJ. |       | i-FISCAL |       | i-AMB |       | i-CIDADE |       | i-GOV TI |       |
|       | abs       | %     | abs     | %     | abs       | %     | Abs      | %     | abs   | %     | abs      | %     | abs      | %     |
| A     | 0         | 0,0%  | 2       | 0,9%  | 0         | 0,0%  | 12       | 5,5%  | 0     | 0,0%  | 5        | 2,3%  | 1        | 0,4%  |
| B+    | 13        | 5,9%  | 61      | 28,1% | 0         | 0,0%  | 74       | 34,1% | 3     | 1,3%  | 3        | 1,3%  | 6        | 2,7%  |
| B     | 56        | 25,8% | 99      | 45,6% | 0         | 0,0%  | 92       | 42,4% | 4     | 1,8%  | 12       | 5,5%  | 18       | 8,2%  |
| C+    | 47        | 21,6% | 40      | 18,4% | 38        | 17,5% | 31       | 14,2% | 10    | 4,6%  | 20       | 9,2%  | 22       | 10,1% |
| C     | 101       | 46,5% | 15      | 6,9%  | 179       | 82,4% | 8        | 3,6%  | 200   | 92,1% | 177      | 81,5% | 170      | 78,3% |
| Total | 217       | 100%  | 217     | 100%  | 217       | 100%  | 217      | 100%  | 217   | 100%  | 217      | 100%  | 217      | 100%  |

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados pelo Instituto Rui Barbosa (2016).

No i-Saúde, como exposto no Gráfico 2, 45,6% dos entes estão na Faixa B, 28,1% na B+ e 0,9% na A, de modo que a gestão da maioria dos municípios piauienses, nessa área, foi considerada Efetiva, ao passo que menos de 10% dos entes analisados, ou seja, apenas 15 municípios, obtiveram a pior nota possível: C.

**Gráfico 2 – Resultado dos Municípios piauienses no i-Saúde**

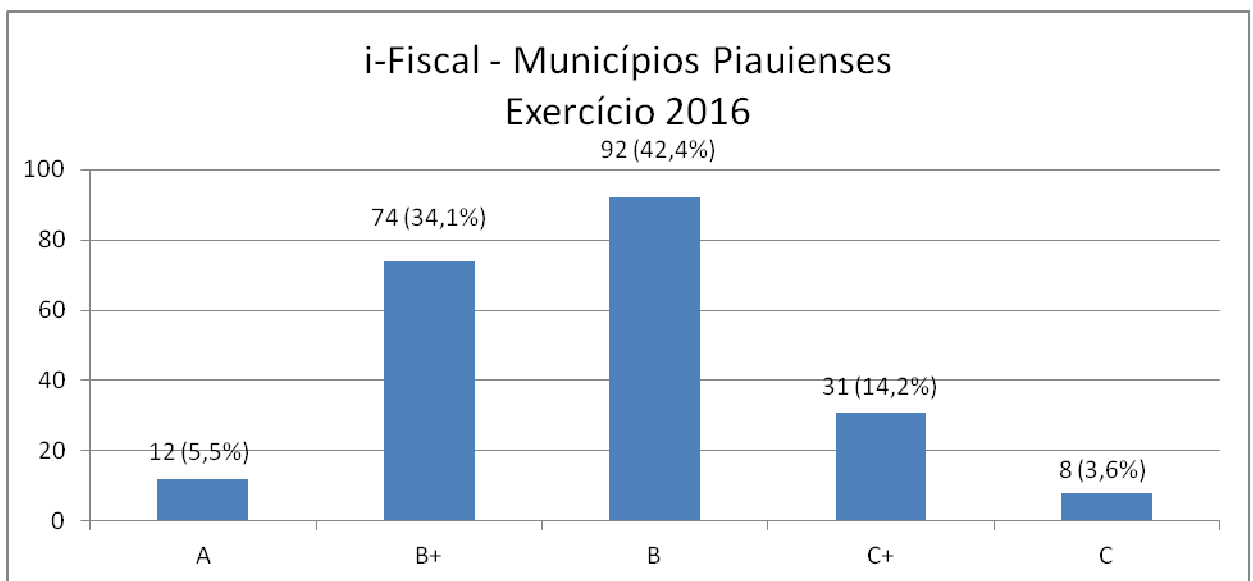
Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados pelo Instituto Rui Barbosa (2016).

Na saúde, conforme estabelecido no §2º do art. 198 da Carta Magna, todos os entes políticos são obrigados a aplicarem, anualmente, recursos mínimos em ações e serviços públicos, sendo o percentual dos municípios, conforme a Lei Complementar n.º 141/2012, 15% da arrecadação de impostos e da repartição de receitas tributárias.

A observância dessa regra constitucional é acompanhada pelos órgãos de fiscalização, tais como o Ministério Público e os Tribunais de Contas. A estes, por exemplo, cabe, conforme o §1º do art. 26 da Lei Complementar n.º 141/2012, verificar o cumprimento dos percentuais mínimos e a demonstração da aplicação dos recursos, sob pena de bloqueio das contas e julgamento de irregularidade da gestão.

No i-Fiscal, como demonstrado no Gráfico 3, 42,4% estão na Faixa B, 31,1% na B+ e 5,5% na A. Esta área, dentre todas as analisadas pelo IEGM, é a que contou com a maior uniformidade de distribuição dos municípios em todas as Faixas de resultados, havendo, entretanto, concentração de municípios com gestões muito Efetivas (B+) e Efetivas (B). Aqui, assim como na saúde, também se verifica uma diminuta quantidade de entes na pior faixa de desempenho, sendo, dentre todas, a que conta com o menor percentual de municípios nessa Faixa (3,6%).

**Gráfico 3 – Resultado dos Municípios piauienses no i-Fiscal**



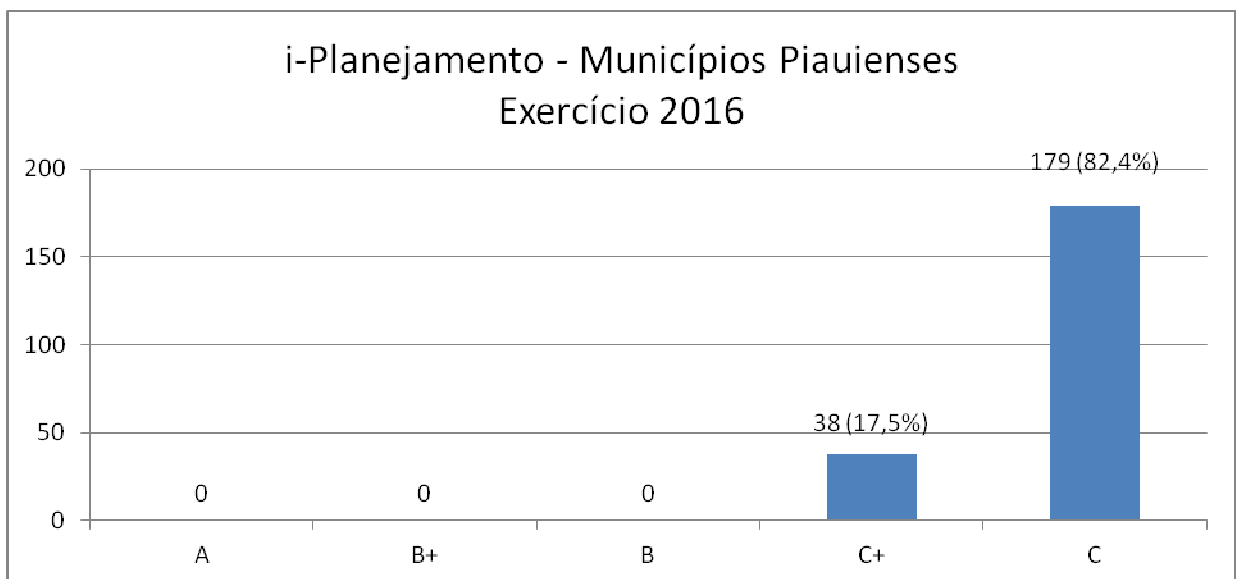
Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados pelo Instituto Rui Barbosa (2016).

A responsabilidade da gestão fiscal foi alvo de preocupação do constituinte originário, que, no art. 163 da Constituição Federal, determinou ao legislador a edição de Lei Complementar para dispor, dentre outros temas, das finanças públicas e da fiscalização financeira da administração pública direta e indireta. Para isso, foi editada a Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que estabeleceu parâmetros objetivos de aferição e controle da administração do dinheiro público, buscando coibir a má gestão financeira pelos gestores federais, estaduais, distritais e municipais.

O i-FISCAL, portanto, insere-se nesse contexto, sendo obtido por meio da análise da execução financeira e orçamentária, aplicação de recursos vinculados, transparência administrativa e obediência aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), possibilitando-se o acompanhamento da gestão fiscal, com ênfase no controle do gasto e do endividamento (SÃO PAULO, [2014]). Os Tribunais de Contas, cumprindo seu mister constitucional, possuem a incumbência de atuar tanto preventivamente, monitorando a evolução das despesas, emitindo alertas quando os limites nela estabelecidos estiverem próximos de serem atingidos e indicando fatos que possam comprometer custos ou indicar irregularidades na gestão orçamentária, quanto repressivamente, aplicando penalidades em face do descumprimento das normas da LRF.

Nas demais áreas que compõem o IEGM, os municípios piauienses obtiveram resultados insatisfatórios, sendo os piores registrados no i-Planejamento, em que, como demonstrado no Gráfico 4, todos os municípios encontram-se nas Faixas C+ e C, sendo mais de 80% nessa última, que é o pior resultado.

**Gráfico 4 – Resultado dos Municípios piauienses no i-Planejamento**



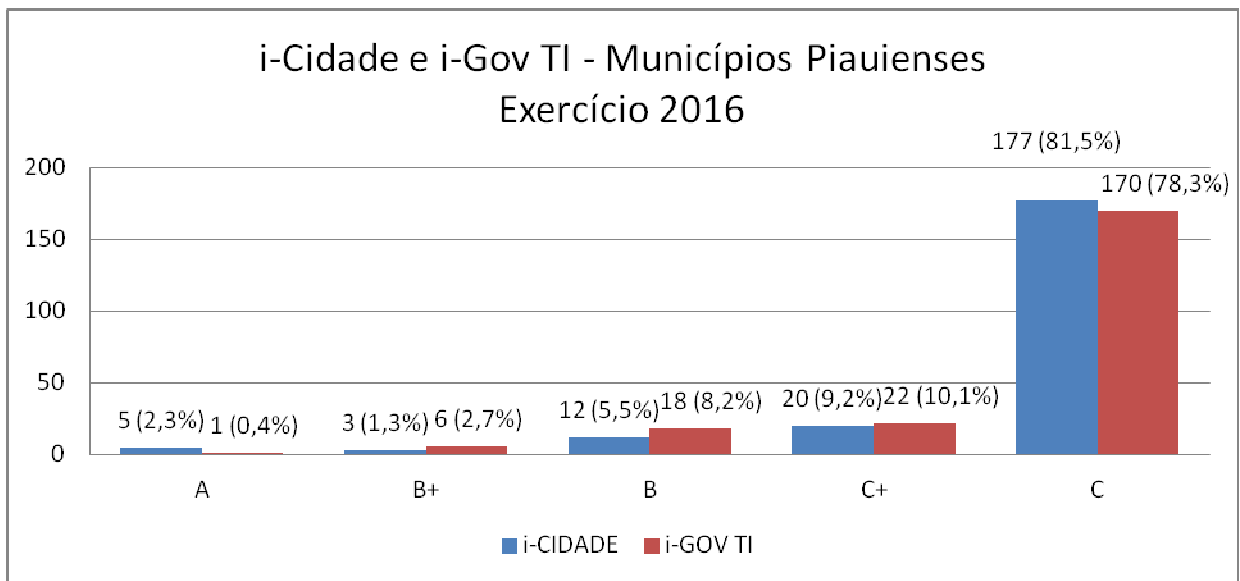
Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados pelo Instituto Rui Barbosa (2016).

O i-Planejamento, segundo o Manual do IEGM ([2014]), afere o cumprimento do que foi planejado pelo Município, possibilitando identificar se houve “[...] coerência entre as metas físicas alcançadas e os recursos empregados” (SÃO PAULO, [2014], p. [17]). Em que pesem os benefícios advindos de um sólido planejamento municipal, tais como “[...] corrigir distorções administrativas, facilitar a gestão municipal, alterar condições indesejáveis para a

comunidade local, remover empecilhos institucionais [...]” (REZENDE; ULTRAMARI, 2007, p. 258), etc., não há, no ordenamento jurídico, norma legal que obrigue a implementação de um planejamento, sendo esse dependente da discricionariedade de cada gestor.

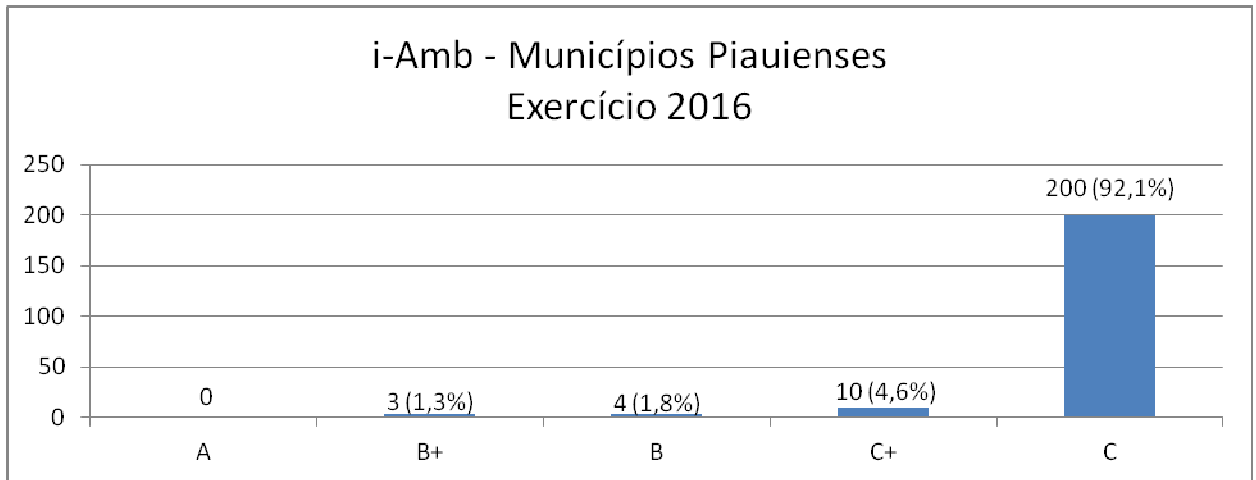
Os indicadores i-Cidade e i-Governança de Tecnologia da Informação, por sua vez, como exposto no Gráfico 5, também concentram (81,56% e 78,34%, respectivamente) os municípios na última faixa de desempenho (Faixa C), todavia, apresentam unidades na Faixa A (gestão altamente efetiva) (2,3% e 0,49%, respectivamente), B+ (muito efetiva) (1,38% e 2,76%) e B (efetiva) (5,2% e 8,29%). Por conseguinte, ainda que não existam regramentos impondo a implementação das práticas avaliadas nas áreas do i-Cidade e i-GovTI, alguns municípios adotam-nas, conforme disposto na Constituição Federal (art. 144 e art. 218, respectivamente).

**Gráfico 5 – Resultados dos Municípios piauienses no i-Cidade e i-Gov TI**



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados pelo Instituto Rui Barbosa (2016).

O i-Amb, dentre todos os indicadores, é o que apresenta a maior quantidade de municípios na última faixa de desempenho (200), contando, como demonstrado no Gráfico 6, com mais de 90% dos entes avaliados na Faixa C (baixo nível de adequação).

**Gráfico 6 – Resultado dos Municípios piauienses no i-Amb**

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados pelo Instituto Rui Barbosa (2016).

Legislar sobre o Meio Ambiente não é uma competência expressa na Constituição para os municípios, todavia, o Supremo Tribunal Federal, interpretando a norma que prevê o “[...] direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida [...]”, estabelecido no art. 225 da Constituição Federal, firmou, nos autos do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) n.º 748206/SC, julgado em 14.3.2017, o entendimento de que esses têm competência para formular políticas públicas destinadas a viabilizar a proteção local do meio ambiente.

Assim, nos indicadores expostos acima, observa-se que os municípios piauienses se destacam naqueles cujas áreas são balizadas por um arcabouço normativo que disciplina ora a aplicação mínima de recursos, como na saúde, ora a limitação na assunção de despesas, como na área fiscal, e contam com fiscalização dos órgãos de controle, seja na aferição do cumprimento dos limites fixados em lei, seja com atuação pedagógica na melhoria da gestão pública.

Resta o indicador para medir a efetividade da gestão pública na educação, o i-Educ.

## 2.2 Caracterização e resultados do i-Educ

O i-Educ é o componente do IEGM encarregado de avaliar a efetividade da ação do município na educação, área que, a exemplo da saúde, dispõe de um arcabouço normativo que impõe a vinculação e aplicação de recursos mínimos, com efetiva fiscalização dos órgãos de controle. Ainda assim, de acordo com o IEGM 2016, 68,19% dos municípios piauienses concentraram-se nas faixas de resultado C+ e C, não havendo nenhum município na faixa A.

Esses resultados exigem atenção dos Tribunais de Contas brasileiros, que têm, a teor do art. 71 da Constituição Federal, o poder-dever de contribuir para a melhoria da gestão administrativa e de zelar para que os recursos públicos sejam utilizados com eficiência e probidade, maximizando a efetividade das políticas públicas. No âmbito educacional, esse poder-dever está diretamente relacionado à concretização dos direitos fundamentais e dos objetivos da República, inseridos nos artigos 1º e 3º da Constituição Federal, e, sobretudo, no art. 205, ao dispor que “[...] a educação, [é] direito de todos e dever do Estado e da família [...]” (BRASIL, 1988).

O i-Educ é calculado exclusivamente com base nos questionários aplicados aos gestores municipais, de modo que não entram nesse cálculo as demais fontes que compõem o IEGM em outras dimensões, tais como os dados do portal da transparência e sistemas de fiscalização. São reservadas à educação 59 questões que, todavia, não observam, formalmente, uma metodologia específica de delimitação do conteúdo e da quantidade de questões para a aferição das inúmeras contingências que podem influenciar a efetividade da gestão educacional em um município. Tampouco há, no processo de construção do indicador, referências às categorias intencionalmente abrangidas pelo questionário.

Por esses motivos, afigura-se dificultosa a identificação dos diversos aspectos avaliados pelo questionário. A fim de contornar esse problema, valemo-nos da categorização, isso é, da “[...] classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com critérios previamente definidos” (BARDIN, 2006, p. 117). Não que a categorização de conteúdo seja uma etapa obrigatória na análise dos questionamentos, todavia, como alerta o autor, “[...] a maioria dos processos de análise organiza-se [...] em redor de um processo de categorização” (BARDIN, 2006, p. 117).

Desse modo, objetivando tergiversar a indisfarçável deficiência metodológica do indicador, e no intuito de dar um caráter objetivo-legal à identificação dos fatores que compõem o i-Educ, optou-se por subdividir as 59 perguntas em 10 categorias que expressam os princípios e diretrizes do direito fundamental à educação previstos na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei n. 9.394/1996). Categorias, nesse contexto, “[...] são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse *efectuado* em razão dos caracteres comuns destes elementos” (BARDIN, 2006, p. 117).

Após a análise do conteúdo de cada questionamento, identificaram-se as seguintes categorias avaliadas pelo indicador, as quais se encontram listadas em ordem decrescente de

quantidade de questões: 15 perguntas sobre gestão; 11 sobre oferta; 8 sobre infraestrutura; 6 sobre qualidade do ensino; 5 sobre acesso; 4 sobre permanência; 4 sobre valorização dos docentes; 3 sobre alimentação; 2 sobre democratização da gestão; e 1 sobre a aplicação pelo município do mínimo constitucionalmente destinado à educação.

Passa-se, então, à análise de cada categoria individualmente, tendo como parâmetro as questões agrupadas.

### 2.2.1 Gestão

Os fatores avaliados na categoria gestão envolvem os seguintes aspectos: existência de Plano Municipal de Educação; motivos para pagamento de horas extras para os professores; data de início do período letivo; distribuição de material didático; uniforme escolar e de kit escolar para os alunos; número de professores, conforme o vínculo funcional (temporário e efetivo), e por etapa de ensino; percentual de professores efetivos com pós-graduação; controle: registro da quantidade de faltas dos professores em cada etapa de ensino e a existência de programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula.

Esses são aspectos relacionados à administração, isto é, ao conjunto de atividades voltadas à direção de uma organização, utilizando-se de técnicas de gestão para que alcance seus objetivos de forma eficaz, transformando-os “[...] em ação organizacional por meio de planejamento, organização, direção e controle de todos os esforços realizados em todas as áreas e em todos os níveis da organização” (CHIAVENATO, 2003, p. 11). Segundo Lacombe (2003), a essência do trabalho da administração é obter resultados por meio da coordenação de pessoas.

A inclusão dessa categoria no i-Educ está relacionada com a importância que a administração trouxe às atividades humanas no atual contexto de complexidade das relações sociais. Nesse sentido, Chiavenato (2003, p. 10) destaca que a tarefa básica da administração “[...] é a de fazer as coisas por meio das pessoas de maneira eficiente e eficaz [...]”, ressaltando ainda que “[...] nas organizações, [...] a eficiência e a eficácia com que as pessoas trabalham em conjunto para conseguir objetivos comuns dependem diretamente da capacidade daqueles que exercem a função administrativa” (CHIAVENATO, 2003, p. 10).

A gestão avaliada nessa categoria, portanto, não está relacionada especificamente à gestão democrática, tal como prevista no art. 3º, VIII, da LDB, consubstanciada na participação da comunidade na escola, mas sim à administração pública propriamente dita, entendida como categoria de análise necessariamente prévia à sua democratização. Desse



modo, essa categoria envolve a ideia de direção, ou seja, não só prestação do serviço, mas, também, dirigir, governar, exercer a função com o objetivo de obter um resultado útil, e, para tanto, traçar um programa de ação e executá-lo (MELLO, 2007).

Nesse aspecto, a importância da gestão transcende a disciplina legal da LDB e busca seu fundamento de validade diretamente na Constituição Federal, que, em seu Capítulo VII dispõe acerca da Administração Pública brasileira. Nos termos do art. 37 da Carta Magna, não só a educação municipal, mas toda a Administração Pública deve ser pautada pela qualidade da gestão, obedecendo aos princípios da Administração, em especial, ao princípio da eficiência, introduzido em nosso ordenamento constitucional pela Emenda n.º 19/1998.

Segundo Di Pietro (2017), o princípio da eficiência apresenta dois aspectos, o primeiro relacionado “[...] ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados [...]” e o segundo refere-se mais propriamente à atuação macro da administração, ou seja, “[...] ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público” (DI PIETRO, 2017, p. 119).

A gestão aqui tratada refere-se ao segundo aspecto, vale dizer, à administração em sentido amplo, cujos escopos principais são o planejamento, organização, coordenação e controle das atividades administrativas das instituições de ensino.

Fruto da Reforma Administrativa do Estado, a introdução do princípio da eficiência em nosso ordenamento jurídico trouxe importantes reflexos para a gestão pública, representando uma mudança do modelo burocrático de administração até então hegemônico no Estado brasileiro. Esse, segundo Chiavenato (2003), é caracterizado pelo caráter legal das normas e regulamentos, formalidade das comunicações, racionalidade e divisão do trabalho, impessoalidade das relações, hierarquia da autoridade, rotinas e procedimentos padronizados, competência técnica e meritocracia, especialização da administração, profissionalização dos participantes e completa previsibilidade do funcionamento.

Esse modelo, a partir da segunda metade do século XX, mostrou-se incapaz de responder às demandas sociais, o que, aliado à baixa eficiência de sua estrutura, à captura do Estado por interesse privados e ao processo de globalização e às transformações tecnológicas, o levaram à crise e, conseqüentemente, à obsolescência. Como denominou Merton (1957 apud CHIAVENATO, 2003, p. 268), passou a ter disfunções, tais como internalização das regras e apego aos regulamentos, excesso de formalismo e de papelório, resistência às mudanças, despersonalização do relacionamento, categorização como base do processo decisório,

superconformidade às rotinas e aos procedimentos, exibição de sinais de autoridade e dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público (CHIAVENATO, 2003).

Por conseguinte, era preciso reformulá-lo, a fim de responder à expansão das funções econômicas e sociais dos Estados, bem como ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. No Brasil, isso se deu em 1995, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) que, dentre outros problemas, voltava-se para enfrentar as limitações da capacidade estatal de implementar políticas, públicas em face da “[...] rigidez e ineficiência da máquina administrativa” (BRASIL, 1995, p. 19).

O Plano, sem descuidar da observância das rotinas e procedimentos, característica marcante da administração burocrática, introduziu mecanismos de controle com enfoque na atividade finalística da Administração, tendo em vista a eficiência administrativa, vale dizer, a busca de “[...] resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros” (MEIRELLES, 2003, p. 102).

No âmbito da educação pública, conforme o art. 206, a Constituição Federal, ao estabelecer os princípios aos quais o ensino deve basear-se, determina no inciso VII a “garantia do padrão de qualidade” (BRASIL, 1988), alinhando a gestão pública do ensino ao princípio da eficiência, na medida em que exige mais do que mera disponibilização do serviço educacional, ou seja, impõe ao Estado a garantia de que o serviço seja prestado com qualidade, garantindo-se a satisfação do atendimento das necessidades dos cidadãos. A Carta Magna, portanto, determina ao Estado que estabeleça um modelo gerencial de administração também para a educação.

A LDB, por sua vez, em que pese não dispensar um capítulo próprio para a gestão do ensino, também possui dispositivos legais em que é possível identificar uma sintonia com o princípio constitucional da eficiência e o foco na administração gerencial, dando ênfase ao planejamento, organização, coordenação e controle das atividades administrativas das instituições de ensino. Esses dispositivos podem ser identificados a partir de três espécies de atribuições previstas na Lei: a) a elaboração de planos nacional (art. 9º, I) e estadual (art. 10, III) de educação, em regime de colaboração por todos os entes; b) a gestão a cargo dos estabelecimentos de ensino (art. 12); e c) a gestão de responsabilidade dos docentes (art. 13).

No tocante ao planejamento educacional, foi editada a Lei n.º 10.172/2001, que aprovou o primeiro plano decenal de educação, com vigência entre 2001 e 2010. Posteriormente, foi publicada a Lei n.º 13.005/2014, que aprovou o atual Plano Nacional de Educação – PNE, com vigência de 2014 a 2024. De acordo com o art. 8º do PNE, “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de

educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei” (BRASIL, 2014).

Em relação à gestão a cargo dos estabelecimentos de ensino, o art. 12 da LDB dispõe que são atribuições desses estabelecimentos: “I – elaborar e executar sua proposta pedagógica; II – administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros; III – assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aulas estabelecidas; IV – velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente” (BRASIL, 1996).

Quanto à gestão sob responsabilidade dos docentes, os incisos do art. 13 da LDB revelam a incumbência de: “I – participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; II - elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; V - ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional” (BRASIL, 1996).

O i-Educ, por conseguinte, afere o cumprimento desses dispositivos, pois, ao examinar o número de professores conforme o vínculo funcional e conforme a quantidade daqueles com pós-graduação, confere a possibilidade de que o ensino seja oferecido; com a quantidade de faltas do corpo docente, verifica o cumprimento dos dias e horas-aulas previstos; e com a entrega de kit escolar para os alunos, que esses disponham dos materiais necessários ao aprendizado. Desse modo, enfatiza os meios, isto é, os processos necessários para que o serviço seja prestado.

### 2.2.2 Oferta

Na categoria oferta, os fatores são os seguintes: avaliação municipal do número de crianças que necessitavam de estabelecimentos de ensino; quantidade de turmas e de unidades de ensino para creches, pré-escolas e anos iniciais do ensino fundamental; total de unidades de ensino em funcionamento no município; vagas e estabelecimentos de ensino destinados para o ensino em tempo integral; e quantidade de professores para atendimento constante a alunos da rede municipal.

Tais fatores aferem a efetivação do dever do Estado, estabelecido no art. 205 da Constituição, de garantir ensino público aos cidadãos, bem como § 2º do art. 208, que assevera que “[...] o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente” (BRASIL, 1988).

São normas que, segundo a regulamentação dada pela LDB, envolvem desde a oferta de vagas próxima à residência (inciso X) e a escolaridade obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade (inciso I), até o ensino regular noturno, adequado às condições do educando (inciso VI), e a escolarização de jovens e adultos (inciso VII). São obrigações cuja negligência, conforme § 4º do art. 5º da Lei, constitui crime de responsabilidade.

Os municípios são incumbidos, nos termos do inciso V do art. 11 da LDB, da oferta de “[...] educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental [...]” (BRASIL, 1996). É a efetividade dessa oferta que o i-Educ afere, verificando se o município disponibiliza as vagas em creches, pré-escolas e no ensino fundamental, necessárias ao atendimento da demanda que foi diagnosticada por chamada pública ou por outros meios.

Em cumprimento à LDB e, principalmente, tendo em vista o alcance da Meta 6 do PNE, o i-Educ ainda afere a oferta de vagas para ensino que funciona em tempo integral, no intuito de diagnosticar o cumprimento ao disposto no § 2º do art. 34 da Lei, que trata da progressividade desse tipo de educação no ensino fundamental. A verificação da oferta se completa com o exame na quantidade de professores para atendimento constante a alunos da rede municipal, conforme o inciso V do art. 12 da LDB, no intuito de “[...] prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento” (BRASIL, 1996).

Então, nessa categoria afere-se o cumprimento da legislação relativa à garantia do acesso à educação.

### 2.2.3 Infraestrutura

Os fatores avaliados na categoria infraestrutura envolvem os seguintes aspectos: quantidade de escolas com biblioteca e/ou sala de leitura; existência de laboratórios de informática com computadores para os alunos; infraestrutura física das unidades de ensino, em especial, a higiene da cozinha e a acessibilidade das escolas; idade média da frota de transporte escolar; número de profissionais não docentes ocupantes de cargos efetivos ou temporários; e o percentual de aplicação do FUNDEB em manutenção e desenvolvimento do ensino e magistério.

A infraestrutura da educação pública municipal é pressuposto da garantia de qualidade do ensino (art. 206, VII, da Constituição Federal e art. 3º, IX, da LDB), constituindo, pois, categoria essencial para a aferição da efetividade da gestão pública na educação. Nessa seara, a garantia de um padrão mínimo de qualidade, segundo o inciso IX do art. 4º da LDB, é

definida como “[...] a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 1996).

O i-Educ afere, por um lado, a existência de recursos que auxiliam na aprendizagem – bibliotecas e/ou salas de leitura e laboratórios de informática – por outro, os recursos necessários à aprendizagem: instalações físicas das unidades de ensino, em especial, as cozinhas e a acessibilidade, a frota de transporte escolar, quantidade de funcionários de apoio, e o percentual de aplicação do FUNDEB em manutenção e desenvolvimento do ensino e magistério.

Com tais questionamentos, o i-Educ busca aferir se, além da disponibilização de oferta adequada de ensino público, a infraestrutura existente é suficiente para a prestação de um serviço de qualidade (art. 206, VII, da Constituição Federal), com todos os insumos legalmente necessários para tanto, a exemplo das bibliotecas, que, segundo o art. 1º da Lei n.º 12.244/2010, devem estar presentes em todas as instituições de ensino. Além disso, afere se, nos termos da Lei n.º 11.494/2007, o município está aplicando o percentual mínimo previsto dos recursos do FUNDEB em manutenção e desenvolvido do ensino, a fim de, igualmente, avaliar se há meios para viabilizar a infraestrutura necessária para um ensino de qualidade.

#### 2.2.4 Qualidade do ensino

Essa categoria afere a existência de avaliação do rendimento escolar pelo município, com a utilização de indicadores de qualidade do ensino; formação dos docentes da educação básica; utilização de programa para desenvolvimento de leitura e escrita dos alunos; e utilização de material didático.

A qualidade do ensino constitui princípio disposto expressamente no inciso VII do art. 205 da Constituição Federal, ecoando ainda no inciso IX do art. 4º da LDB, que prevê a garantia de padrões mínimos de qualidade para a educação pública. De maneira mais específica, essa garantia é ainda estabelecida, dentre outros dispositivos, no art. 25 também da LDB, onde se estabelece a necessidade permanente de observância da relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento, tudo com vistas a potencializar a qualidade das aulas.

Em atenção à Meta 7 do PNE, que visa fomentar a qualidade da educação básica com vistas ao atingimento de médias nacionais para o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), o i-Educ afere se os municípios se utilizam de programas e indicadores de rendimento escolar, seja o IDEB ou outro de sua escolha.

O i-Educ afere ainda a qualidade do ensino no tocante ao cumprimento do art. 62 da LDB, que exige nível superior de formação dos docentes que atuam na educação básica, ressalvado o magistério na educação infantil e nos anos iniciais do ensino, em que é admitida formação de nível médio na modalidade normal.

Assim, além aferir a infraestrutura e a oferta de ensino, categorias que, indiretamente, relacionam-se com a qualidade da educação pública, o i-Educ fornece subsídios para aferição direta dessa qualidade.

#### 2.2.5 Acesso

Os fatores avaliados na categoria acesso envolvem os seguintes aspectos: quantidade de crianças matriculadas na pré-escola; quantidade de matrículas em creche, pré-escola e anos iniciais do ensino fundamental; e transporte escolar.

O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é, segundo o § 1º do art. 208 da Constituição Federal, direito público subjetivo, sendo garantido a todos os cidadãos em igualdade de condições (art. 206, I, da Constituição Federal). Esse direito foi ampliado com a LDB, que o universalizou, garantindo, nos termos do inciso III de seu art. 4º, o acesso aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. Ademais, o acesso foi estendido também para todos aqueles que não concluíram os ensinos fundamental e médio na idade própria (art. 4º, IV, da LDB).

A LDB estabeleceu como prioridade o acesso ao ensino obrigatório, dos 4 aos 17 anos de idade, em todas as esferas administrativas, contemplando, em seguida, os demais níveis e modalidades de ensino, conforme o art. 5º, § 2º, da Lei.

Assim, a educação pública a cargo dos municípios (art. 11, V, da LDB), além de obrigatória, insere-se no acesso prioritário estabelecido pela LDB. Por esse motivo, e em atenção às Metas 1 e 2 do PNE, que tratam, respectivamente, da universalização da educação infantil e do ensino fundamental, o i-Educ avalia, inicialmente, a quantidade de crianças de 4 a 5 anos de idade não matriculadas na pré-escola. Ainda nessa seara, afere a quantidade de matrículas realizadas em creches, pré-escolas e anos iniciais do ensino fundamental, a fim de diagnosticar, a partir das informações dos demais questionamentos, qual o percentual de cobertura do acesso ao ensino municipal.

Por fim, o i-Educ afere a existência de estudo do município a respeito do traçado e do tempo de viagem até a escola, por meio de transporte escolar. Isso porque a mera disponibilização dos estabelecimentos de ensino, por si só, não garante o exercício do direito

constitucional à educação, sendo imprescindível a disponibilização de meios para que exista o efetivo acesso ao ensino.

Desse modo, o i-Educ avalia não só a oferta, mas também o efetivo acesso à educação pública.

### 2.2.6 Permanência

Os fatores avaliados na categoria permanência envolvem os seguintes aspectos: monitoramento da taxa de abandono escolar; quantidade de alunos que, ao terminar o 5º ano, se matricularam no 6º ano; e levantamento da distorção idade/série.

Essa categoria mereceu atenção especial da Constituição, que, no § 3º do art. 208, dispôs expressamente que é competência do Poder Público “[...] recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola” (BRASIL, 1988). A permanência também foi objeto de preocupação do legislador infraconstitucional, que inseriu dispositivo semelhante na LDB, em seu art. 5º. Além disso, a LDB acrescentou a exigência de frequência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação dos educandos do ensino fundamental e médio, nos termos de seu art. 24, inciso VI.

A aferição que o i-Educ realizou dessa categoria dá ênfase ao monitoramento da taxa de abandono escolar nos anos iniciais do ensino fundamental, possibilitando um diagnóstico das causas de abandono, as quais já vêm previamente discriminadas no questionário: necessidade de trabalho, dificuldades de aprendizado, doenças crônicas, falta de incentivo dos pais, mudança de endereço ou outros motivos. Com isso, o i-Educ objetiva diagnosticar se o município acompanha os alunos, isto é, se há o monitoramento da frequência escolar, com o efetivo controle de permanência dos educandos na escola e das razões de abandono.

Afere-se também a quantidade de alunos que terminaram o 5º ano do ensino fundamental e a quantidade destes que se matricularam no 6º ano. Essa informação, aliada àquela referente à quantidade de matrículas realizadas (categoria oferta), permite o monitoramento real da permanência na escola.

Além disso, é questionado ainda se o município possui levantamento da distorção idade/série nos anos iniciais do ensino fundamental, a fim de identificar o atraso de alguns alunos com relação à sua idade escolar, objetivando diagnosticar se a permanência na escola reflete-se em aprovação.

Com essa categoria, o i-Educ avança no monitoramento da efetividade da gestão pública municipal na educação, que, iniciado pela gestão, passando pela oferta, infraestrutura, qualidade e acesso, agora enfoca a permanência dos alunos na escola.

### 2.2.7 Valorização dos docentes

Os fatores avaliados na categoria valorização dos docentes envolvem os seguintes aspectos: piso salarial municipal dos professores; a quantidade de recursos aplicados na capacitação e avaliação do corpo docente; a existência de plano de cargos e salários para os professores; e o total de horas de treinamento e capacitação oferecidos pelo município.

A valorização do corpo docente da educação pública possui assento na Constituição Federal, que, no inciso V de seu art. 206, a alçou à categoria de princípio do ensino público, garantindo a esses profissionais planos de carreira com ingresso exclusivo por concurso público de provas e títulos. Ademais, a Constituição Federal garantiu ainda um piso salarial profissional nacional.

A LDB, por sua vez, também tratou da valorização dos docentes como um princípio do ensino público (art. 3º, VII), além de assegurar-lhes, nos termos de seu art. 67:

I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim; III - piso salarial profissional; IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho; V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; VI - condições adequadas de trabalho. (BRASIL, 1996).

O i-Educ, objetivando aferir essa valorização no âmbito da educação pública municipal, questiona aos municípios o valor do piso salarial municipal dos professores, bem como a existência de plano de cargos e salários para tais profissionais.

Além disso, a fim de avaliar o aperfeiçoamento contínuo dos docentes, o i-Educ questiona, além da aplicação do percentual mínimo do FUNDEB (Lei n.º 11.494/2007) na manutenção e desenvolvimento do ensino, como visto acima, quanto foi aplicado de recursos municipais na capacitação e avaliação do corpo docente municipal em creches, pré-escolas e nos anos iniciais do ensino fundamental, bem como a quantidade total de horas de treinamento e capacitação oferecidos pelo município e destinados aos professores da rede pública.



### 2.2.8 Alimentação

Os fatores avaliados na categoria alimentação envolvem os seguintes aspectos: como é preparada a merenda no município; divulgação e observância de cardápio preestabelecido por nutricionista; e a existência de controle sobre as condições da cozinha no que tange à higienização e acondicionamento de alimentos e acompanhamento do cardápio.

A alimentação dos alunos da educação básica é dever do Estado, estando prevista expressamente no inciso VII do art. 208 da Constituição Federal e no inciso VIII do art. 4º da LDB. Atento a isso, a aferição que o i-Educ faz dessa categoria envolve a utilização de cardápio preestabelecido por profissional capacitado em nutrição, bem como a infraestrutura de preparação dos alimentos.

Com isso, o i-Educ busca diagnosticar o cumprimento do dever do município não só com o fornecimento de alimentação aos alunos, mas também com a qualidade desses alimentos.

### 2.2.9 Democratização da gestão

Essa categoria avalia unicamente a existência e funcionamento do Conselho Municipal de Educação, tendo em vista examinar a efetividade do princípio constitucional disposto no inciso VI do art. 206 da Constituição Federal e no inciso VIII do art. 3º da LDB de estabelecer uma gestão democrática do ensino público.

Essa categoria está ligada à descentralização da educação e à criação dos sistemas municipais de ensino, os quais, a partir de Sarmiento (2005), são definidos como a possibilidade de o município “[...] assumir a autonomia em relação à política educacional [...]”, o que, segundo o autor, pressupõe “[...] uma decisão pautada em lei, devendo ser interesse do executivo, aprovada pelo legislativo e contar com a participação de setores das comunidades nos Conselhos Municipais de Educação, parte integrante do sistema” (SARMENTO, 2005, p. 1374).

São, segundo o portal Todos pela Educação (2018), mediadores e articuladores da relação entre a sociedade e os gestores da educação municipal, sendo criados por meio de Lei municipal e previstos como uma das estratégias da Meta 19 do Plano Nacional da Educação (Lei n.º 13.005/2014), que, em seu item 19.5, diz:

Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo. (BRASIL, 2014).

Em cumprimento a esses dispositivos, o i-Educ avalia se o município possui Conselho Municipal de Educação estruturado e atuante, de acordo com a legislação, verificando quantas reuniões foram efetuadas no último exercício e atribuindo mais pontos àqueles que as realizaram em maior número.

#### 2.2.10 Aplicação do mínimo constitucional na Educação

O único fator avaliado nessa categoria, composta de apenas uma pergunta, é o percentual da receita de impostos aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, se igual, inferior ou superior a 25%.

A obrigatoriedade dessa aplicação mínima advém do art. 212 da Constituição Federal. A desobediência a essa determinação constitucional acarreta uma série de consequências ao município, tais como: a) a possibilidade de intervenção estadual no ente, conforme art. 35, III, da Constituição Federal; b) a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, por parte do Tribunal de Contas do Estado; e c) a suspensão de transferências voluntárias, nos termos do art. 25, § 1º, IV, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

As ações referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino estão dispostas no art. 70 da LDB, constituindo-se como tais aquelas que visem à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, em especial:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (BRASIL, 1996).

O art. 71 da LDB, por sua vez, estabelece quais as despesas não se consideram manutenção e desenvolvimento do ensino:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1966).

Nessa categoria, o i-Educ afere se o gestor municipal cumpriu a norma constitucional, aplicando o percentual mínimo da receita de impostos em MDE.

Por conseguinte, a aferição que o i-Educ faz da efetividade da educação pública envolve todos os aspectos necessários à prestação do serviço educacional a cargo dos municípios conforme disposto na Constituição e na legislação infraconstitucional. Começa pela gestão pública, enfocando o conjunto de processos capazes de viabilizar a prestação do serviço educacional. Afere a capacidade de oferta do ensino público municipal, bem como a infraestrutura física desse serviço, a fim de diagnosticar se são disponibilizados os insumos adequados para o desempenho de uma educação de qualidade, em observância às Metas do PNE.

Após, afere se a disponibilização dessa oferta é convertida em efetivo acesso à educação infantil e fundamental. Todavia, além do acesso, avalia também a permanência daqueles que ingressam na educação pública municipal, monitorando a taxa e os motivos de abandono escolar, bem como o cumprimento do dever constitucional do município de fornecer alimentação adequada e de qualidade para os estudantes.

Aliado a essas categorias, o i-Educ afere ainda se o ente municipal está cumprindo seu dever de valorização dos docentes, ferramenta essencial para a efetividade das demais categorias, além de avaliar se o município dispõe de mecanismos para a participação da sociedade na gestão do Sistema de Ensino, com a institucionalização de Conselhos Municipais e se destina os recursos definidos pela Constituição e os aplica, como previsto, na manutenção e desenvolvimento da educação.

Diante do exposto, é possível afirmar que o i-Educ avalia a gestão pública municipal a partir do monitoramento do cumprimento das normas constitucionais e legais que regem a educação pública. Desse modo, a aferição que o IEGM faz da efetividade da gestão pública educacional concentra-se na conformidade da gestão, a partir da qual o índice mede se as

ações do governo estão de acordo com as exigências da comunidade, conforme prometido quando de sua criação.

O desempenho dos municípios piauienses no i-Educ é o que se examina a seguir.

### 3 O i-EDUC E SUAS DIFERENÇAS NOS MUNICÍPIOS PIAUIENSES

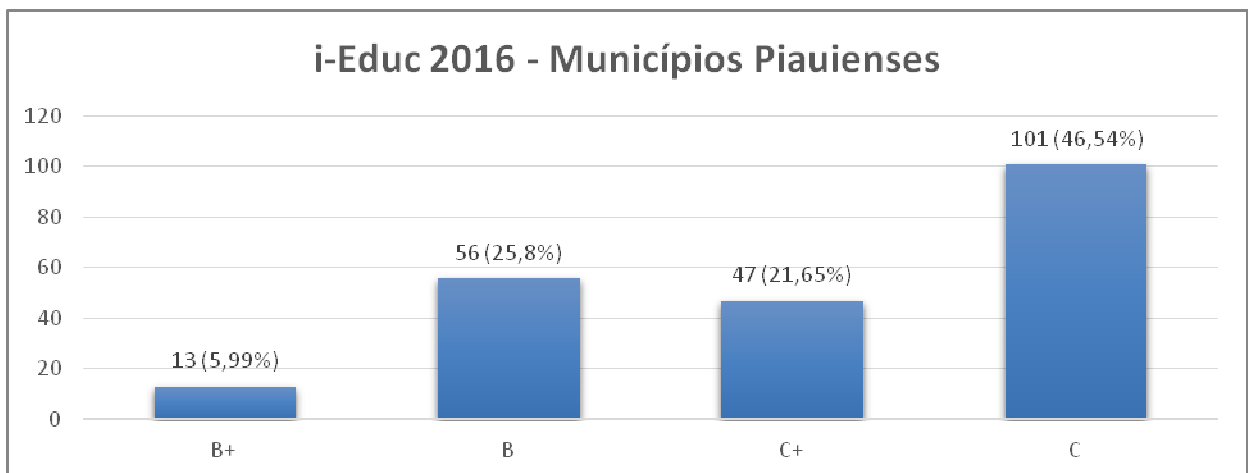
Este capítulo expõe o desempenho dos municípios piauienses no i-Educ 2016 e compara seus resultados, a fim de identificar suas diferenças em realidades semelhantes. Dentre eles, destacam-se dois de porte muito pequeno que, embora sejam parecidos em termos de população, cota do FPM e percentual de dependência financeira de transferências externas, obtiveram desempenhos diferentes no IEGM na área de Educação.

A exposição é dividida em dois tópicos: o primeiro expõe os resultados do i-Educ 2016, explicitando as diferenças em municípios que possuem número de habitantes semelhante e o segundo delinea os cenários socioeconômicos e o desempenho educacional dos municípios de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí.

#### 3.1 O desempenho dos municípios piauienses no i-Educ 2016

No i-Educ 2016, dos 217 municípios piauienses avaliados, 101 (ou 46,54%) foram classificados na faixa C, 47 (ou 21,65%) na faixa C+, 56 (ou 25,8%) na faixa B e 13 (5,99%) na faixa B+. Por conseguinte, não foram registrados municípios na faixa A, cujo resultado indica gestão altamente efetiva, estando a maioria classificados como gestão em fase de adequação (nota C+) ou com baixo nível de adequação (faixa C), conforme demonstra o Gráfico 7.

**Gráfico 7** – Resultados dos Municípios piauienses no i-EDUC 2016



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados pelo Instituto Rui Barbosa (2016).

Esse desempenho, como evidenciado na Tabela 4, prevaleceu em municípios com menos de 5.000 habitantes (muito pequenos), de 5.001 a 20.000 habitantes (pequenos) e com 20.001 a 200.000 habitantes (médios), segundo critérios de dimensão populacional utilizados pelo Instituto Rui Barbosa (2015) para classificação dos municípios. Nos primeiros, dos 77 que prestaram as informações solicitadas, 23% estão na Faixa C+ e 40% na C; nos segundos, dos 115, 19% estão na Faixa C+ e 53% na C; nos últimos, dos 24, 29% estão na Faixa C+ e 38% na C. O único município de grande porte, Teresina, ficou na Faixa B.

**Tabela 4** – Distribuição dos municípios por porte do número de habitantes segundo as faixas de i-Educ

| Faixa        | Grande |       | Médio |       | Pequeno |       | Muito Pequeno |       |
|--------------|--------|-------|-------|-------|---------|-------|---------------|-------|
|              | abs    | %     | abs   | %     | abs     | %     | abs           | %     |
| <b>A</b>     | 0      | 0,0   | 0     | 0,0   | 0       | 0,0   | 0             | 0,0   |
| <b>B+</b>    | 0      | 0,0   | 0     | 0,0   | 6       | 5,0   | 7             | 9,0   |
| <b>B</b>     | 1      | 100,0 | 8     | 33,0  | 26      | 23,0  | 21            | 27,0  |
| <b>C+</b>    | 0      | 0,0   | 7     | 29,0  | 22      | 19,0  | 18            | 23,0  |
| <b>C</b>     | 0      | 0,0   | 9     | 38,0  | 61      | 53,0  | 31            | 40,0  |
| <b>TOTAL</b> | 1      | 100,0 | 24    | 100,0 | 115     | 100,0 | 77            | 100,0 |

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados pelo Instituto Rui Barbosa (2016).

Contudo, enquanto os de médio porte estão distribuídos nas faixas B, C+ e C em percentuais aproximados (33%, 29% e 38%), entre os pequenos e muito pequenos, ainda que se concentrem na faixa C (53,0% e 40,0%), verifica-se a presença tanto de municípios na Faixa B+ (5% e 9%), quanto nas Faixas B (23% e 27%) e C+ (19% e 23%), indicando maior heterogeneidade nesses do que naqueles.

Assim, tanto há municípios de diferentes tamanhos com os mesmos resultados, como há diferentes resultados para municípios do mesmo tamanho. Entre os pequenos e muito pequenos, há municípios com a melhor nota (B+), que não foi obtida nem pelos de médio porte, nem pelo de grande porte.

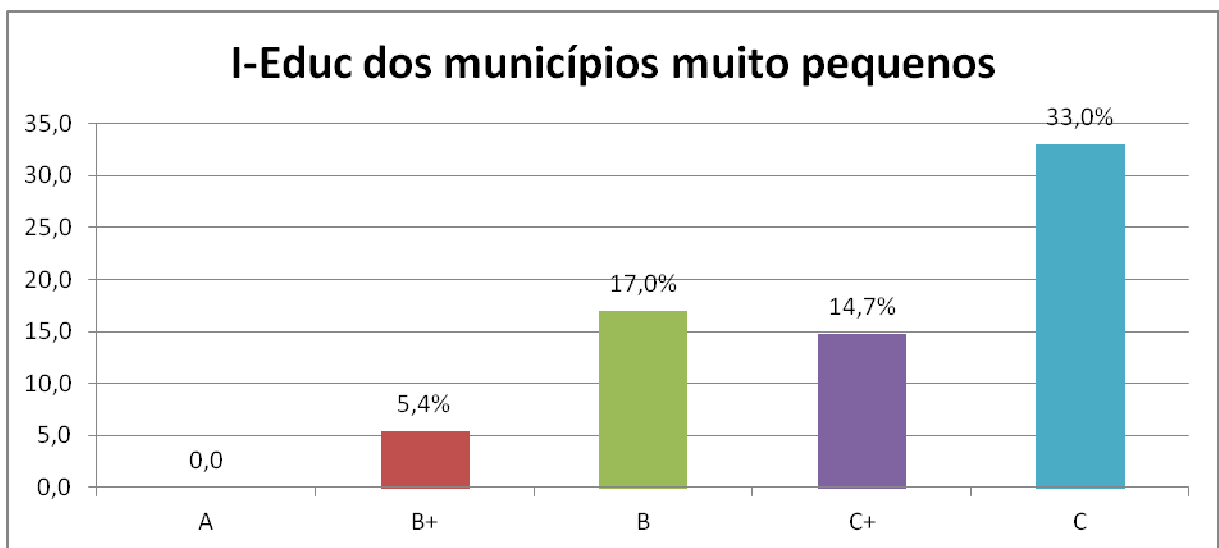
Desse modo, se por um lado o tamanho da população não influencia na efetivação das ações governamentais na área de educação, por outro, também a receita tributária, definida a partir do número de habitantes, não influi nos resultados. É verdade que, entre pequenos e muito pequenos, como se observa na Tabela 5, há diferenças na parcela do FPM, os muito pequenos (até 5.000 habitantes) possuem coeficiente 0,6, já os pequenos (de 5.001 a 20.000 habitantes), dividem-se entre os coeficientes 0,6 a 1,2.

**Tabela 5 – FPM Interior – coeficientes por faixa de municípios**

| Faixa de habitantes | Coeficiente | Faixa de habitantes  | Coeficiente |
|---------------------|-------------|----------------------|-------------|
| Até 10.188          | 0,6         | De 61.129 a 71.316   | 2,4         |
| De 10.189 a 13.584  | 0,8         | De 71.317 a 81.504   | 2,6         |
| De 13.585 a 16.980  | 1,0         | De 81.505 a 91.692   | 2,8         |
| De 16.981 a 23.772  | 1,2         | De 91.693 a 10.1880  | 3,0         |
| De 23.773 a 30.564  | 1,4         | De 101.881 a 115.464 | 3,2         |
| De 30.565 a 37.356  | 1,6         | De 115.465 a 129.048 | 3,4         |
| De 37.357 a 44.148  | 1,8         | De 129.049 a 142.632 | 3,6         |
| De 44.149 a 50.940  | 2,0         | De 142.633 a 156.216 | 3,8         |
| De 50.941 a 61.128  | 2,2         | Acima de 156.216     | 4,0         |

Fonte: Cartilha do FPM, elaborada pela Secretaria do Tesouro Nacional (2018, p. 11).

Entre os que recebem a mesma cota a título de FPM (coeficiente 0,6), conforme Tabela 2, acima, os municípios muito pequenos, em quantidade de 157, ou 70,1% do total de municípios no estado, a heterogeneidade não é maior. Tem-se, como destacado no Gráfico 8, desde aqueles 5,4% que receberam nota B+, uma minoria, é verdade, até aqueles que receberam nota C (33%).

**Gráfico 8 – Distribuição dos municípios muito pequenos segundo o i-Educ 2016**

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (2018) e Instituto Rui Barbosa (2016).

O que influencia esses resultados? É o que se verifica, como se expõe no próximo item, em Belém do Piauí, município muito pequeno com i-Educ B+, e em Barreiras do Piauí, que, igualmente muito pequeno, tem nota C.

### 3.2 Belém do Piauí e Barreiras do Piauí: igualdades e diferenças

Belém do Piauí, cuja população é de 3.284 pessoas, e Barreiras do Piauí, com 3.234 pessoas, obtiveram resultados diferentes no IEGM. Conforme dados da Tabela 5, o primeiro obteve resultado B (gestão efetiva) na média geral do IEGM, e B+ (gestão muito efetiva) nas dimensões educação, saúde e fiscal, tendo recebido nota C+ (gestão em fase de adequação) na dimensão cidade e nota C (gestão com baixo nível de adequação) nas dimensões planejamento, ambiental e governança e tecnologia da informação. Barreiras do Piauí, por sua vez, obteve resultado C na média geral do IEGM, desempenho que se repetiu nas dimensões educação, planejamento, ambiental, cidade e governança e tecnologia da informação, e nota B nas dimensões saúde e fiscal.

**Tabela 5** – Resultados de Belém do Piauí e Barreiras do Piauí no IEGM 2016

| Município                 | IEGM | i-Educ | i-Saúde | i-Planejamento | i-Fiscal | i-Amb | i-Cidade | i-GovTI |
|---------------------------|------|--------|---------|----------------|----------|-------|----------|---------|
| <b>Belém do Piauí</b>     | B    | B+     | B+      | C              | B+       | C     | C+       | C       |
| <b>Barreiras do Piauí</b> | C    | C      | B       | C              | B        | C     | C        | C       |

Fonte: IBGE (2000, 2010).

Os dois municípios estão classificados, para fins de FPM, na primeira faixa populacional (até 10.188 habitantes), por consequência, encontram-se igualmente no coeficiente 0,6, que significou, no exercício de 2016, repasse de R\$ 5,6 milhões. Os recursos externos, conforme o IBGE (2015), representaram, em 2015, 96,5% da receita de Belém do Piauí e 98% da de Barreiras do Piauí, logo, ainda que essa seja a principal fonte de ambos, este é mais dependente do que aquele da transferência federal.

A situação socioeconômica desses municípios é o que se expõe a seguir.

#### 3.2.1 O cenário socioeconômico de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí

Este tópico delinea os municípios analisados em seus aspectos históricos, populacionais, econômicos e educacionais e expõe o desempenho da Rede Municipal de Ensino nas avaliações realizadas pelo Ministério da Educação, configurando as condições em



que se desenvolvem as ações educacionais dos municípios e os resultados alcançados, a fim de se chegar a um panorama geral do cenário avaliado pelo IEGM.

Barreiras do Piauí teve origem na expansão pecuária da região de Paranaguá, a partir da qual, segundo o IBGE (2010), surgiu a “Fazenda dos Meios”. De acordo com o Instituto, o aumento populacional e o desenvolvimento da região ocasionaram a emancipação política do povoado, que, por meio da Lei Estadual n.º 2.355/1962, foi desmembrado do município de Gilbués e passou à atual denominação de Barreiras do Piauí, em homenagem aos seus primeiros desbravadores, a "família Barreira".

Com uma área de 2.037,32 km<sup>2</sup>, ocupa a região sudoeste do Piauí, distante 760 km da capital, sendo o único município do estado que faz divisa com o Tocantins, e também com o Maranhão e a Bahia. Sua população, como se demonstra na Tabela 6, era de 3.098 habitantes em 2000, distribuída em 51,06% na zona urbana e 48,94% na zona rural, segundo dados do IBGE (2000). Seguindo a tendência nacional de urbanização, o último censo demonstra o crescimento populacional da cidade, bem como uma concentração maior de habitantes na zona urbana, de modo que, dos 3.234 habitantes em 2010, 58% residiam na zona urbana e 42% vivam na zona rural (IBGE, 2010).

**Tabela 6** – Distribuição da população de Barreiras do Piauí segundo a zona de residência

| Município          | Censo | Habitantes | Urbana (%) | Rural (%) |
|--------------------|-------|------------|------------|-----------|
| Barreiras do Piauí | 2000  | 3098       | 51,06      | 48,94     |
|                    | 2010  | 3234       | 58,00      | 42,00     |

Fonte: IBGE (2000, 2010).

A história de Belém do Piauí, por sua vez, inicia-se, segundo o IBGE (2010), em meados do século XVIII, quando o português Joaquim Ribeiro Torres se instala na localidade Perigo, atualmente município de Padre Marcos – PI. Posteriormente, de acordo com o Instituto, o português se mudou para as margens do rio Grande, a fim de explorar a agricultura e a pecuária que eram prósperas naquela região. O desenvolvimento agropecuário constituiu o embrião do surgimento de Belém do Piauí, que foi oficialmente emancipada por meio da Lei Estadual n.º 4.810/1995, desmembrando-se de Padre Marcos - PI.

O município possui uma extensão territorial de 220,97 km<sup>2</sup>, localizando-se na região sudeste do Piauí, distante 383 km da capital. De acordo com o censo de 2000, com uma população de 2.429 habitantes, quase dois terços das pessoas viviam na zona rural, ao passo que apenas 36,18% ocupavam a zona urbana, conforme dados da Tabela 7. O último censo demonstra uma sensível urbanização no município, que, embora ainda detenha mais da

metade de seus 3.284 habitantes morando no campo, já possui um percentual de 48,8% de pessoas vivendo na zona urbana e 51,2% na zona rural. A prevalecer essa tendência de urbanização, é provável que atualmente a população de Belém do Piauí já possua maioria urbana.

**Tabela 7** – Distribuição da população de Belém do Piauí segundo a zona de residência

| Município      | Censo | Habitantes | Urbana (%) | Rural (%) |
|----------------|-------|------------|------------|-----------|
| Belém do Piauí | 2000  | 2429       | 36,18      | 63,82     |
|                | 2010  | 3284       | 48,80      | 51,20     |

Fonte: IBGE (2000, 2010).

Grande parte da população de ambos os municípios, conforme exposto na Tabela 8, ainda se encontra na faixa de idade de 0 a 19 anos, apesar da redução de 51,11%, em 2000, para 41,51%, em 2010, em Barreiras do Piauí e de 40,83% para 35,05%, no mesmo período, em Belém do Piauí.

Nesse contexto, as pressões sobre o governo municipal concentram-se especialmente na educação pública em nível infantil e fundamental.

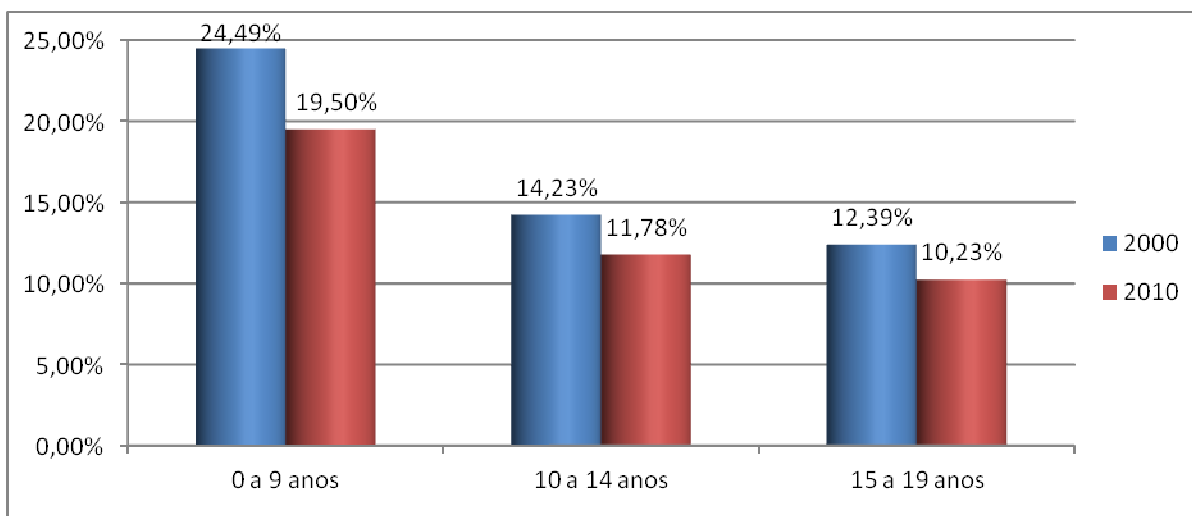
**Tabela 8** – População residente por faixa etária segundo o ano em Barreiras do Piauí e Belém do Piauí

| Município          | Censo | 0 a 4 anos |        | 5 a 9 anos |        | 10 a 14 anos |        | 15 a 19 anos |        | Total |
|--------------------|-------|------------|--------|------------|--------|--------------|--------|--------------|--------|-------|
|                    |       | Abs.       | %      | Abs.       | %      | Abs.         | %      | Abs.         | %      |       |
| Barreiras do Piauí | 2000  | 399        | 12,87% | 360        | 11,62% | 441          | 14,23% | 384          | 12,39% | 3098  |
|                    | 2010  | 264        | 8,16%  | 367        | 11,34% | 381          | 11,78% | 331          | 10,23% | 3234  |
| Belém do Piauí     | 2000  | 224        | 9,22%  | 241        | 9,92%  | 250          | 10,29% | 277          | 11,40% | 2429  |
|                    | 2010  | 265        | 8,06%  | 265        | 8,06%  | 312          | 9,50%  | 310          | 9,43%  | 3284  |

Fonte: IBGE (2000, 2010).

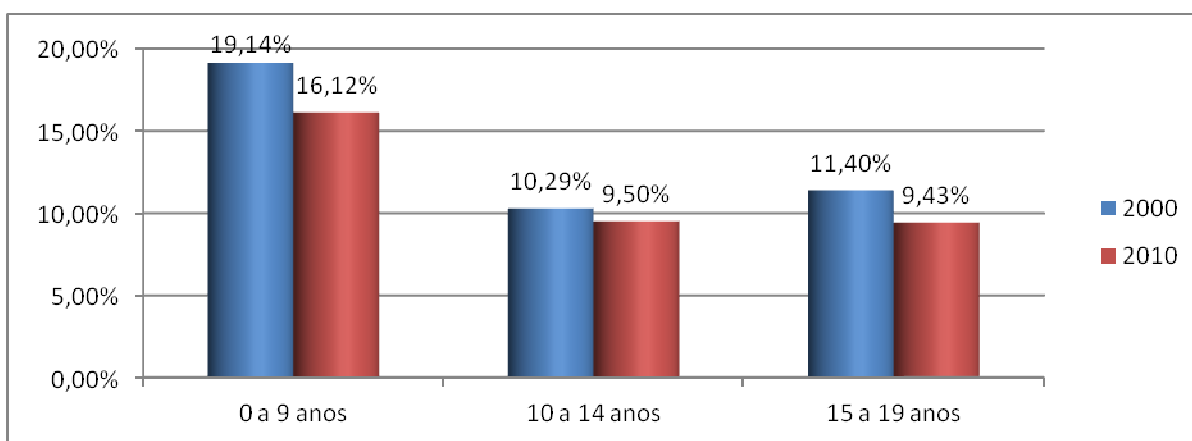
Os Gráficos 9 e 10 corroboram essa situação, demonstrando que, mesmo havendo sensível diminuição do percentual entre os censos de 2000 e 2010, os maiores grupos populacionais, ao longo da série histórica, estão nas faixas de 0 a 9 anos, 10 a 14 anos e 15 a 19 anos, o que contribui sobremaneira para a pressão por mais educação pública, especialmente, a educação infantil e o ensino fundamental.

**Gráfico 9** – Distribuição percentual da população de Barreiras do Piauí na faixa de 0 a 19 anos segundo os grupos de idade



Fonte: IBGE (2000, 2010).

**Gráfico 10** – Distribuição percentual da população de Belém do Piauí na faixa de 0 a 19 anos segundo os grupos de idade



Fonte: IBGE (2000, 2010).

A oferta de educação e, de maneira geral, a correspondência das ações dos governos às exigências da comunidade, dependem diretamente das receitas municipais. Não obstante, nos municípios analisados, segundo dados do IBGE (2015), o percentual de dependência de receitas oriundas de fontes externas é de 98% e 96,5% para Barreiras do Piauí e Belém do Piauí, respectivamente, refletindo, conseqüentemente, na incapacidade desses entes de gerar oportunidades de emprego e renda.

Isso é confirmado pelos dados de 2015 do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que, expostos na Tabela 9, revelam que em Barreiras do Piauí o número de empregos formais era de apenas 128, o que equivale a 2,98% da população. A fragilidade econômica é ainda

mais acentuada em Belém do Piauí, município que, no mesmo período, possuía apenas 47 empregos formais registrados no MTE, equivalentes a 0,86% da população.

**Tabela 9** – Número de empregos formais em Barreiras do Piauí e Belém do Piauí, em 2015

| Município          | Quantidade | %    |
|--------------------|------------|------|
| Barreiras do Piauí | 128        | 2,98 |
| Belém do Piauí     | 47         | 0,86 |

Fonte: RAIS/MTE, 2015.

Outra evidência dessa fragilidade econômica é o valor do Produto Interno Bruto (PIB). Segundo dados de 2015 do IBGE, expostos na Tabela 10, dos 244 municípios existentes no Piauí, Barreiras e Belém ocupam, respectivamente, as posições 205º e 201º em importância de PIB no estado. Os valores são quase dez vezes menores que o da capital Teresina, primeira colocada no ranking estadual.

**Tabela 10** – Produto Interno Bruto a preços correntes e PIB per capita dos municípios analisados em 2015

| Município          | Produto Interno Bruto a preços correntes (1 000 R\$) | PIB per capita (R\$) | Ranking |
|--------------------|--|----------------------|---------|
| Barreiras do Piauí | 21.701,87  | 6.602,33             | 205º    |
| Belém do Piauí     | 23.180,55  | 6.691,84             | 201º    |
| Teresina           | 17.627.624,66  | 20.879,75            | 1º      |

Fonte: IBGE (2015).

Esse cenário econômico é refletido também no Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios analisados, uma vez que, conforme demonstrado na Tabela 10, apesar da variação de 0,199 e 0,372, para Barreiras e Belém do Piauí, respectivamente, ambas as cidades ocupam apenas as posições 5.098 e 5.186 de um total de 5.565 municípios analisados.

**Tabela 11** – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí - 1991 a 2010

| Município          | Ano 1991 |         | Ano 2000 |         | Ano 2010 |         | Δ 2010-1991 |
|--------------------|----------|---------|----------|---------|----------|---------|-------------|
|                    | IDH      | Ranking | IDH      | Ranking | IDH      | Ranking |             |
| Barreiras do Piauí | 0,358    | 3142    | 0,413    | 4564    | 0,557    | 5098    | 0,199       |
| Belém do Piauí     | 0,179    | 5470    | 0,324    | 5452    | 0,551    | 5186    | 0,372       |

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013).

O fator que mais contribuiu para a variação apresentada, nos dois municípios, foi a educação, conforme demonstrado nas Tabelas 12 e 13. Nesse fator, o município de Barreiras do Piauí apresentou uma melhoria de 0,252, conforme exposto na Tabela 12.

**Tabela 12** – Evolução dos componentes do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Barreiras do Piauí – entre 1991 e 2010

| IDHM e Componentes | 1991  | 2000  | 2010  | Δ 1991-2010 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------------|
| IDHM Educação      | 0,171 | 0,211 | 0,423 | 0,252       |
| IDHM Longevidade   | 0,630 | 0,679 | 0,730 | 0,100       |
| IDHM Renda         | 0,427 | 0,490 | 0,560 | 0,133       |

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013).

A análise dos componentes do IDH educação revela que essa melhoria decorre principalmente da elevação da frequência escolar na faixa etária dos 5 aos 17 anos, conforme demonstra a Tabela 13.

**Tabela 13** – Evolução dos componentes de educação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Barreiras do Piauí – entre 1991 e 2010

| IDHM Educação – componentes   | 1991  | 2000  | 2010  |
|---|-------|-------|-------|
| % de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo                | 15,28 | 21,97 | 36,24 |
| % de 5 a 6 anos frequentando a escola                               | 56,56 | 56,56 | 76,54 |
| % de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental | 11,21 | 21,98 | 72,42 |
| % de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo                   | 3,06  | 3,06  | 21,71 |
| % de 18 a 20 anos com ensino médio completo                         | 1,16  | 1,16  | 12,32 |

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013).

Em Belém do Piauí, o IDH educação teve um salto ainda maior, passando de 0,033 em 1991 para 0,448 em 2010, um aumento de 0,415, o que contribuiu sobremaneira para que o IDH do município aumentasse de 0,179 para 0,551 no mesmo período, conforme demonstrado na Tabela 14.

**Tabela 14** – Evolução dos componentes do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Belém do Piauí – entre 1991 e 2010.

| IDHM e Componentes | 1991  | 2000  | 2010  | Δ 1991-2010 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------------|
| IDHM Educação      | 0,033 | 0,138 | 0,448 | 0,415       |
| IDHM Longevidade   | 0,536 | 0,588 | 0,696 | 0,160       |
| IDHM Renda         | 0,323 | 0,418 | 0,537 | 0,214       |

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013).

Nesse município, assim como em Barreiras do Piauí, a Tabela 15 demonstra que a elevação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) educação é atribuída essencialmente

ao incremento da frequência escolar na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental.

**Tabela 15** – Evolução dos componentes de educação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Belém do Piauí – entre 1991 e 2010

| <b>IDHM Educação – componentes</b>                                  | <b>1991</b> | <b>2000</b> | <b>2010</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|
| % de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo                | 1,73        | 6,69        | 24,27       |
| % de 5 a 6 anos frequentando a escola                               | 12,22       | 68,24       | 100,00      |
| % de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental | 3,60        | 7,61        | 80,81       |
| % de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo                   | 2,35        | 2,81        | 40,74       |
| % de 18 a 20 anos com ensino médio completo                         | -           | -           | 21,58       |

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013).

Essa faixa de escolaridade é, segundo o inciso V do art. 11 da LDB, de competência dos entes municipais, que devem garantir “[...] educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental [...]” (BRASIL, 1996).

Expõe-se a seguir o desempenho dos municípios analisados nas avaliações realizadas pelo Ministério da Educação.

### 3.2.2 O desempenho da educação nos municípios de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí

Este tópico analisa o desempenho educacional dos municípios de Barreiras e Belém do Piauí a partir de indicadores de qualidade aplicados nacionalmente pelo Ministério da Educação, a fim de identificar se os resultados obtidos no IEGM 2016 correspondem àqueles avaliados por outros índices.

A evolução dos componentes de educação no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) reflete a melhoria da qualidade no ensino em Belém do Piauí, como se constata nos dados expostos na Tabela 16 sobre evasão, distorção idade/série e taxa de aprovação escolar no período de 2012 a 2016. A taxa de evasão caiu de 2,6% para 0,4%, a de distorção idade/série passou de 28% para 13% e a de aprovação subiu de 90,1% para 96,7%.

**Tabela 16** – Indicadores de Qualidade: Ensino Fundamental em Belém do Piauí – 2012 a 2016

| Município      | Ano  | Evasão (%)  | Distorção Idade/Série (%) | Aprovação Média (%) |
|----------------|------|-------------|---------------------------|---------------------|
| Belém do Piauí | 2012 | 2,6         | 28                        | 90,1                |
|                | 2013 | 0,0         | 25                        | 94,1                |
|                | 2014 | 1,1         | 20                        | 94,9                |
|                | 2015 | 1,1         | 17                        | 96,3                |
|                | 2016 | 0,4         | 13                        | 96,7                |
| <b>Δ</b>       | -    | <b>-2,2</b> | <b>-15</b>                | <b>6,5</b>          |

Fonte: QEDU (2016).

Em Barreiras do Piauí, conforme demonstra a Tabela 17, o IDH Educação sofreu influência da queda da taxa de evasão escolar, que passou de 6,1% para 4,3% no período 2012 a 2016, o que corrobora os dados da Tabela 13. Em relação às taxas de distorção idade/série e aprovação, todavia, os dados demonstram que, nesse período, o município experimentou uma sensível queda de desempenho. A taxa de distorção idade/série subiu de 42% para 46% e a de aprovação, que em 2012 era de 74,3%, após alguma oscilação nesse período, caiu para 69,4% em 2016.

**Tabela 17** – Indicadores de Qualidade: Ensino Fundamental em Barreiras do Piauí – 2012 a 2016

| Município          | Ano  | Evasão (%)  | Distorção Idade/Série (%) | Aprovação Média (%) |
|--------------------|------|-------------|---------------------------|---------------------|
| Barreiras do Piauí | 2012 | 6,1         | 42                        | 74,3                |
|                    | 2013 | 2,7         | 40                        | 88,1                |
|                    | 2014 | 3,5         | 41                        | 78,52               |
|                    | 2015 | 4,6         | 40                        | 72,58               |
|                    | 2016 | 4,3         | 46                        | 69,4                |
| <b>Δ</b>           | -    | <b>-1,8</b> | <b>4</b>                  | <b>-4,9</b>         |

Fonte: QEDU (2016).

Os dados das Tabelas 16 e 17, acima, evidenciam as disparidades de desempenho entre os municípios. Em Barreiras do Piauí, em que pese a diminuição da evasão escolar, as taxas de distorção idade/série e aprovação média, ainda que com alguma oscilação, variaram negativamente no mesmo período. Em Belém do Piauí, todavia, a situação é diametralmente oposta, uma vez que, além da queda na evasão escolar, o município experimentou uma sensível melhoria nas taxas de distorção idade/série e aprovação média.

Essas disparidades são corroboradas pela análise das taxas de aprovação em cada um dos anos iniciais do ensino fundamental. Os dados expostos na Tabela 18, relativos ao mesmo período acima, revelam que, em Barreiras do Piauí, com exceção do 4º ano, todos os demais

sofreram redução da taxa de aprovação, o que explica o déficit de 4,9% no desempenho do município no período. Belém do Piauí, por sua vez, registrou aumento da taxa de aprovação em todos os anos iniciais do ensino fundamental, não é à toa que elevaram em mais de 6,5% o acumulado do período.

**Tabela 18** – Evolução das taxas de aprovação dos anos iniciais ensino fundamental (Rede Pública Municipal de ensino de Barreiras e Belém do Piauí). Anos: 2012 a 2016

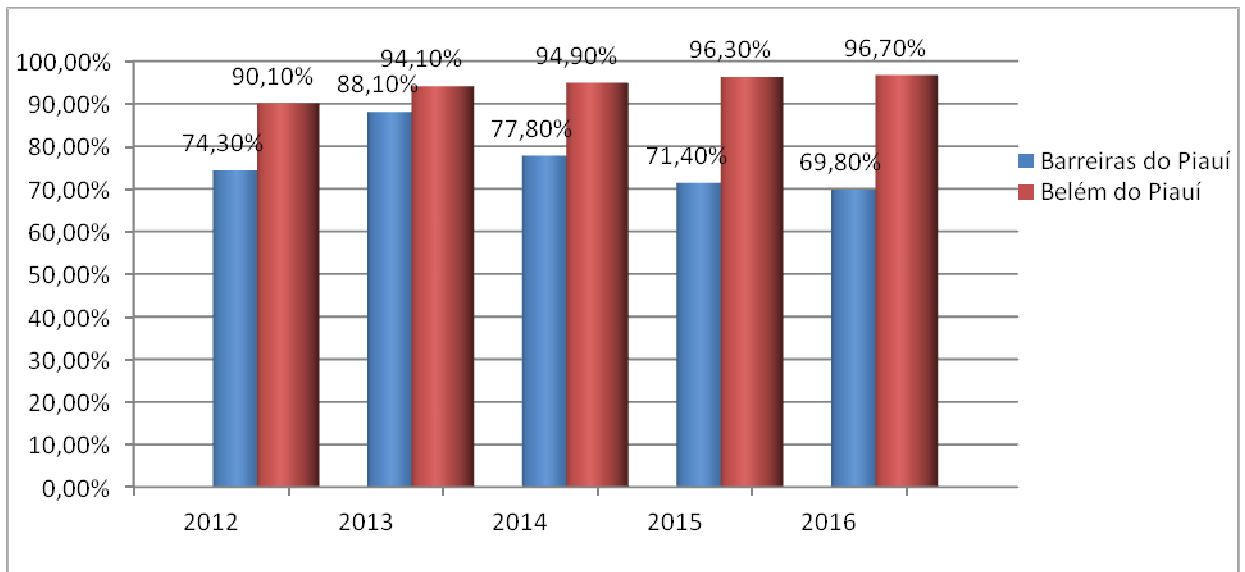
| ENSINO FUNDAMENTAL<br>ANOS INICIAIS |              | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         |
|-------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| BARREIRAS DO<br>PIAUI               | 1º ano       | 76,3%        | 98,5%        | 88,1%        | 55,6%        | 59,2%        |
|                                     | 2º ano       | 71,9%        | 96,5%        | 90,1%        | 87%          | 69,4%        |
|                                     | 3º ano       | 75,3%        | 75,5%        | 76,6%        | 69,9%        | 69,2%        |
|                                     | 4º ano       | 77,3%        | 87,8%        | 74,7%        | 81,3%        | 83,8%        |
|                                     | 5º ano       | 70,4%        | 85,9%        | 63,1%        | 69,1%        | 65,4%        |
|                                     | <b>Média</b> | <b>74,3%</b> | <b>88,1%</b> | <b>77,8%</b> | <b>71,4%</b> | <b>69,8%</b> |
| BELÉM DO PIAUI                      | 1º ano       | 97,7%        | 97,4%        | 96,6%        | 96,6%        | 100,0%       |
|                                     | 2º ano       | 89,7%        | 89,8%        | 95,7%        | 100,0%       | 98,1%        |
|                                     | 3º ano       | 83,5%        | 91,4%        | 91,8%        | 100,0%       | 90,9%        |
|                                     | 4º ano       | 96,2%        | 93,5%        | 89,7%        | 93,0%        | 98,0%        |
|                                     | 5º ano       | 90,2%        | 100,0%       | 100,0%       | 91,5%        | 97,8%        |
|                                     | <b>Média</b> | <b>90,1%</b> | <b>94,1%</b> | <b>94,9%</b> | <b>96,3%</b> | <b>96,7%</b> |

Fonte: QEDU (2016).

O gráfico 11 evidencia a diferença de resultados entre os municípios analisados, demonstrando que, durante todo o período, Belém do Piauí obteve desempenho superior ao de Barreiras do Piauí no tocante às taxas de aprovação.



**Gráfico 11** – Taxas de aprovação média nos anos iniciais do ensino fundamental na Rede Pública Municipal de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí entre 2012 e 2016



Fonte: QEDU (2016).

Seguindo a tendência verificada em relação à taxa de aprovação, as disparidades também são consideráveis no tocante à distorção idade/série em cada um dos anos iniciais do ensino fundamental. A Tabela 19 evidencia que o desempenho de Barreiras do Piauí não só foi inferior ao de Belém na média do período, mas, também, em todos os anos iniciais do ensino fundamental.

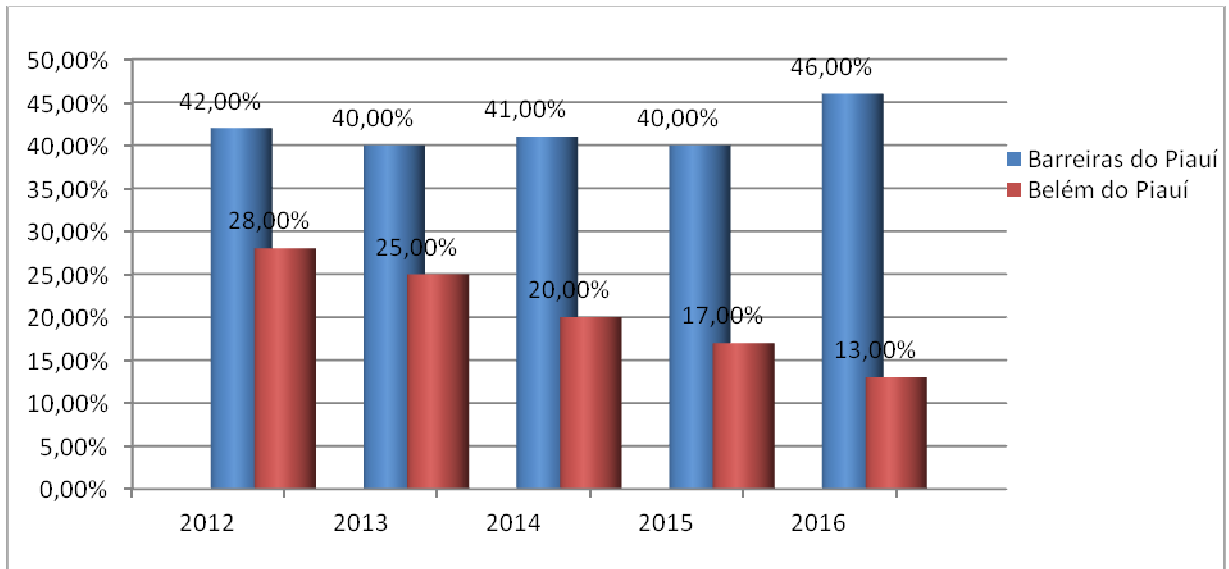
**Tabela 19** – Evolução das taxas de distorção idade/série dos anos iniciais do ensino fundamental (Rede Pública Municipal de ensino de Barreiras e Belém do Piauí). Anos: 2012 a 2016

| ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS |        | 2012       | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       |
|----------------------------------|--------|------------|------------|------------|------------|------------|
| BARREIRAS DO PIAUÍ               | 1º ano | 26%        | 7%         | 5%         | 13%        | 30%        |
|                                  | 2º ano | 42%        | 39%        | 15%        | 24%        | 24%        |
|                                  | 3º ano | 52%        | 56%        | 53%        | 40%        | 47%        |
|                                  | 4º ano | 47%        | 50%        | 57%        | 53%        | 49%        |
|                                  | 5º ano | 43%        | 42%        | 49%        | 59%        | 64%        |
|                                  | Média  | <b>42%</b> | <b>40%</b> | <b>41%</b> | <b>40%</b> | <b>46%</b> |
| BELÉM DO PIAUÍ                   | 1º ano | 11%        | 3%         | 3%         | 5%         | 3%         |
|                                  | 2º ano | 27%        | 13%        | 11%        | 10%        | 4%         |
|                                  | 3º ano | 34%        | 35%        | 21%        | 18%        | 11%        |
|                                  | 4º ano | 31%        | 30%        | 33%        | 26%        | 24%        |
|                                  | 5º ano | 31%        | 31%        | 28%        | 26%        | 29%        |
|                                  | Média  | <b>28%</b> | <b>25%</b> | <b>20%</b> | <b>17%</b> | <b>13%</b> |

Fonte: QEDU (2016).

O Gráfico 12 demonstra que, ao longo de todo o período, Barreiras do Piauí obteve um percentual maior de distorção idade/série em comparação à Belém do Piauí.

**Gráfico 12** – Taxas média de distorção idade/série nos anos iniciais do ensino fundamental na Rede Pública Municipal de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí entre 2012 e 2016

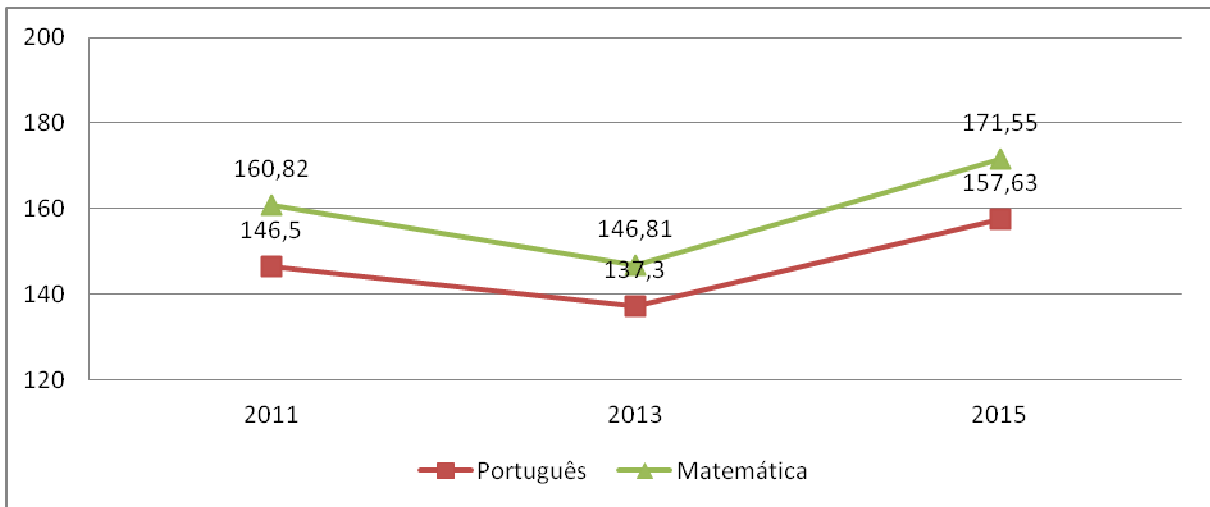


Fonte: QEDU (2016).

O mesmo cenário é constatado nas notas da Prova Brasil, avaliação para diagnóstico desenvolvida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). A Prova tem o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos. Nos testes aplicados na quarta e oitava séries (quinto e nono anos) do ensino fundamental, os estudantes respondem a itens (questões) de Língua Portuguesa, com foco em leitura, e Matemática, com ênfase na resolução de problemas. No questionário socioeconômico, os estudantes fornecem informações sobre fatores de contexto que podem estar associados ao desempenho (BRASIL, 2016).

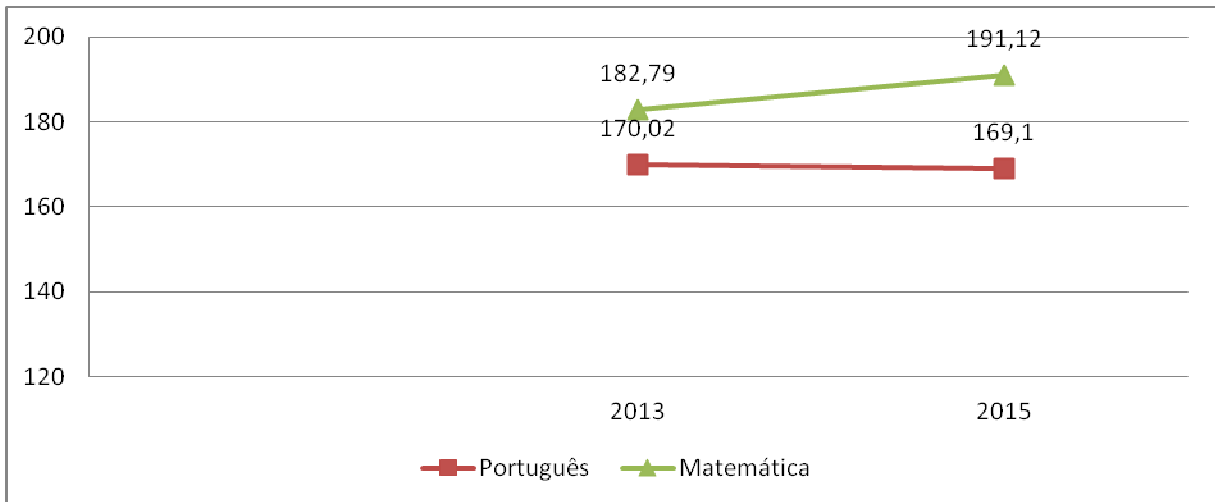
Os Gráficos 13 e 14 demonstram que o desempenho dos alunos do 5º ano de Belém do Piauí na Prova Brasil é muito superior àqueles de Barreiras do Piauí, nos anos de 2013 e 2015.

**Gráfico 13** – Evolução das notas da Prova Brasil do 5º ano (Rede Pública Municipal de Barreiras do Piauí) anos 2011, 2013 e 2015



Fonte: QEDU (2016).

**Gráfico 14** – Evolução das notas da Prova Brasil do 5º ano (Rede Pública Municipal de Belém do Piauí) anos 2013 e 2015



Fonte: QEDU (2016).

Os resultados dos dois municípios, tanto em 2013 quanto em 2015, como evidenciado na Tabela 20, ficaram abaixo das médias nacional e estadual no período nas duas proficiências analisadas.

**Tabela 20** – Média na Prova Brasil 2013 e 2015 no Brasil, no Piauí, em Barreiras e em Belém do Piauí nos anos iniciais do ensino fundamental

|                           | 2013              |            | 2015              |            |
|---------------------------|-------------------|------------|-------------------|------------|
|                           | Língua Portuguesa | Matemática | Língua Portuguesa | Matemática |
| <b>BRASIL</b>             | 191,19            | 206,87     | 208               | 219        |
| <b>Piauí</b>              | 176               | 189        | 190               | 202        |
| <b>Barreiras do Piauí</b> | 137               | 146,81     | 157,63            | 171,55     |
| <b>Belém do Piauí</b>     | 170,02            | 182,79     | 169,1             | 191,22     |

Fonte: INEP (2016).

Segundo a Plataforma de dados QEdU Academia (2016), o Movimento “Todos pela Educação”, baseado nos resultados da Prova Brasil, divide os alunos nos níveis insuficiente, básico, proficiente e avançado. No 5º ano, em Língua Portuguesa: insuficiente vai de 0 a 149 pontos; básico, de 150 a 199; proficiente, de 200 a 249; e avançado, igual ou maior que 250. Em Matemática: insuficiente, 0 a 174; básico, de 175 a 224; proficiente, de 225 a 274; e avançado, igual ou maior que 275.

Os alunos de Barreiras do Piauí tiveram resultados considerados insuficientes em Língua Portuguesa na Prova Brasil de 2013 e básico na de 2015, já em Matemática, o município obteve resultado insuficiente nas duas avaliações. Belém do Piauí, por sua vez, teve um desempenho melhor, alcançando o nível básico em todas as avaliações realizadas, seja em Língua Portuguesa ou Matemática. A Tabela 21 demonstra os desempenhos dos dois municípios.

**Tabela 21** – Níveis de desempenho na Prova Brasil 2013 e 2015 em Barreiras e Belém do Piauí nos anos iniciais do ensino fundamental

|                           | 2013              |              | 2015              |              |
|---------------------------|-------------------|--------------|-------------------|--------------|
|                           | Língua Portuguesa | Matemática   | Língua Portuguesa | Matemática   |
| <b>Barreiras do Piauí</b> | Insuficiente      | Insuficiente | Básico            | Insuficiente |
| <b>Belém do Piauí</b>     | Básico            | Básico       | Básico            | Básico       |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo INEP (2016).

Usando os parâmetros do movimento “Todos pela Educação”, o QEdU Academia ([2015]) classifica como aprendizado adequado os alunos que estão nos níveis proficiente e avançado. Com base nos resultados da Prova Brasil 2013 e 2015, o QEdU (2016) calculou que, em Barreiras do Piauí, no 5º ano, em Língua Portuguesa, obtiveram aprendizado

adequado 4% dos alunos em 2013 e 10% em 2015, já em Matemática, os percentuais foram de 0% em 2013 e apenas 2% em 2015.

Em Belém do Piauí, por sua vez, o percentual de alunos do 5º ano com aprendizado adequado foi superior nas duas avaliações, chegando ao patamar, em Língua Portuguesa, de 20% em 2013 e 23% em 2015, já em Matemática, o município experimentou um decréscimo da quantidade de alunos com aprendizado adequado, caindo de 20% em 2013 para 16% em 2015. A Tabela 22 evidencia essa evolução.

**Tabela 22** – Percentual de alunos com aprendizado adequado na Prova Brasil 2013 e 2015, em Barreiras e Belém do Piauí, nos anos iniciais do ensino fundamental

|                           | <b>2013</b>              |                   | <b>2015</b>              |                   | <b>Δ</b>                 |                   |
|---------------------------|--------------------------|-------------------|--------------------------|-------------------|--------------------------|-------------------|
|                           | <b>Língua Portuguesa</b> | <b>Matemática</b> | <b>Língua Portuguesa</b> | <b>Matemática</b> | <b>Língua Portuguesa</b> | <b>Matemática</b> |
| <b>Barreiras do Piauí</b> | 4%                       | 0%                | 10%                      | 2%                | +6%                      | +2%               |
| <b>Belém do Piauí</b>     | 20%                      | 20%               | 23%                      | 16%               | +3%                      | -4%               |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo QEdU (2016).

Esses resultados se refletem no IDEB, criado em 2007 pelo Inep “[...] para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino” (BRASIL, 2007), pois tem por base a taxa de rendimento escolar (aprovação), informada no Censo Escolar, e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep – Prova Brasil, para escolas e municípios, e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), para os estados e o País, realizados a cada dois anos.

Conforme os dados expostos na Tabela 23, os desempenhos de Barreiras do Piauí, além de ficarem abaixo daqueles de Belém do Piauí, também ficaram abaixo do IDEB projetado para o município nos dois períodos. A situação é diferente em Belém, onde os resultados observados superaram, tanto em 2013, quanto em 2015, a projeção do IDEB para o município no período.

**Tabela 23** – Evolução dos resultados do IDEB (Rede Pública Municipal de Ensino de Barreiras e Belém do Piauí). Anos: 2013 e 2015

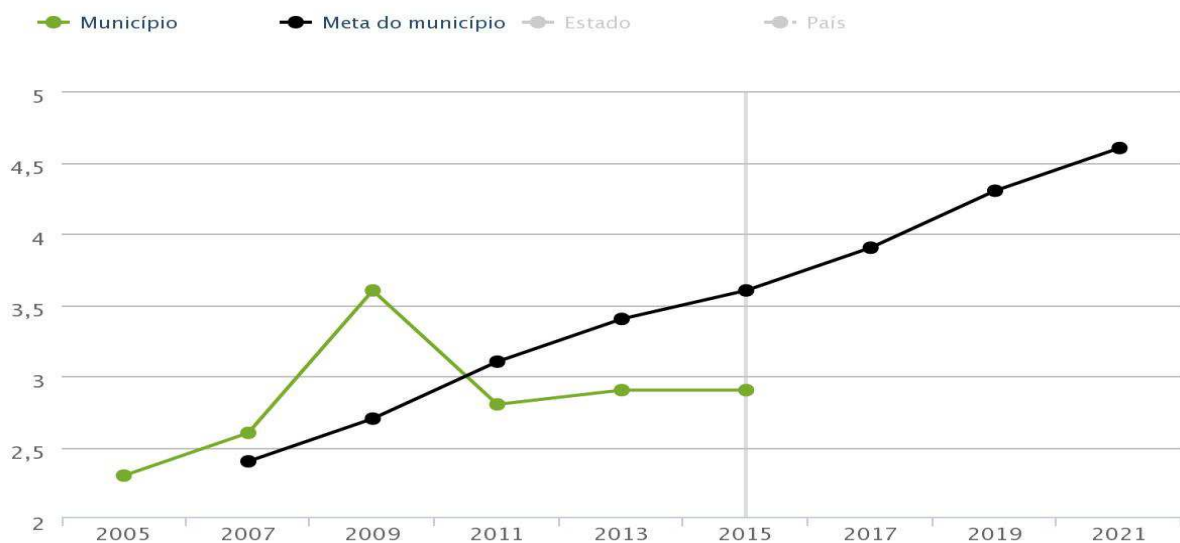
| ENSINO<br>FUNDAMENTAL<br>ANOS INICIAIS | 2013              |                   | 2015              |                   |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|  | IDEB<br>Projetado | IDEB<br>Observado | IDEB<br>Projetado | IDEB<br>Observado |
| Barreiras do Piauí                     | 3,4               | 2,9               | 3,7               | 2,9               |
| Belém do Piauí                         | 3,8               | 4,3               | 4,1               | 4,5               |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo INEP (2016).

Os Gráficos 15 e 16 demonstram a evolução do IDEB observado em comparação ao projetado para o período, deixando mais evidente a distorção de desempenho entre os dois municípios.

**Gráfico 15** – Evolução dos resultados do IDEB observado e projetado (Rede Pública Municipal de Ensino de Barreiras do Piauí). Anos: 2005 a 2015

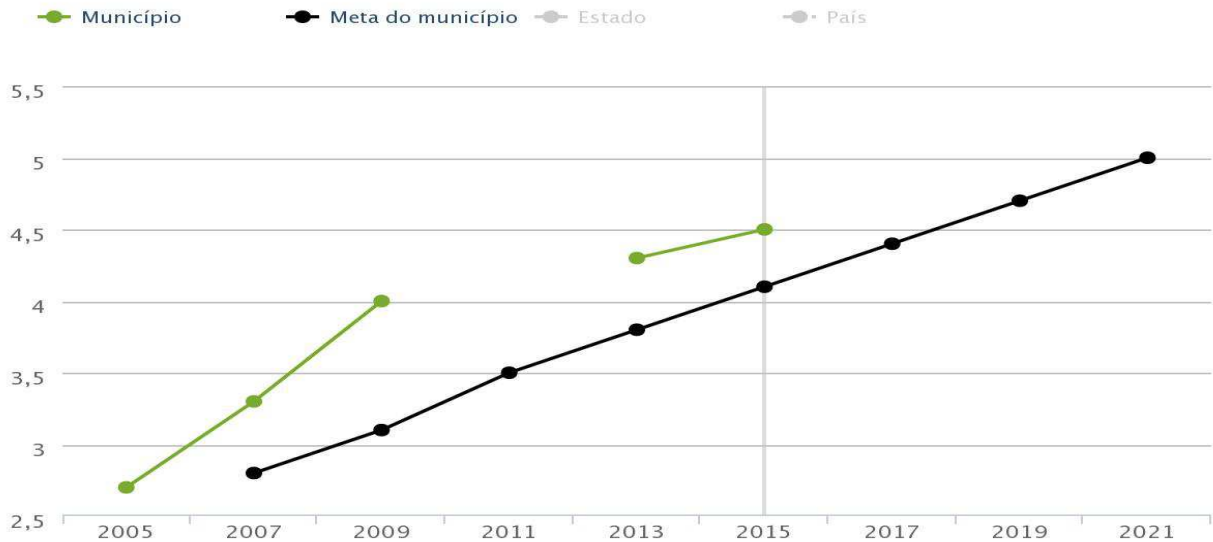
#### EVOLUÇÃO DO IDEB



Fonte: QEDU (2016).

**Gráfico 16** – Evolução dos resultados do IDEB observado e projetado (Rede Pública Municipal de Ensino de Belém do Piauí). Anos: 2005 a 2015

**EVOLUÇÃO DO IDEB**



Fonte: QEDU (2016).

Da análise dos dados, constata-se que a avaliação de conformidade da educação pública municipal medida pelo i-Educ corresponde à efetividade da gestão medida por outros indicadores, resultando que, tanto nestes quanto naquele, há maior efetividade nos serviços prestados por Belém em relação a Barreiras do Piauí

Conforme os dados da Tabela 24, Barreiras do Piauí alcançou a faixa C de desempenho tanto no IEGM quanto no i-Educ, configurando, pois, uma gestão com baixo nível de adequação, ao passo que Belém do Piauí obteve nota B+ no i-Educ, que significa gestão muito efetiva, e a melhor nota do Estado nessa dimensão, além de nota B no consolidado do IEGM.

Observa-se ainda, segundo a Tabela 24, que Barreiras do Piauí, na dimensão educação, ficou abaixo da nota média do Brasil e do Piauí. Por outro lado, Belém obteve notas superiores às médias nacional e estadual tanto no consolidado do IEGM quanto especificamente no i-Educ.

**Tabela 24** – Índice Municipal da Educação (i-Educ) – 2016 no Brasil, no Piauí, em Barreiras e em Belém do Piauí

|                           | 2016 |        |
|---------------------------|------|--------|
|                           | IEGM | i-Educ |
| <b>BRASIL</b>             | C+   | C+     |
| <b>PIAÚÍ</b>              | C    | C+     |
| <b>Barreiras do Piauí</b> | C    | C      |
| <b>Belém do Piauí</b>     | B    | B+     |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Instituto Rui Barbosa (2016).

Destarte, constata-se que Barreiras do Piauí e Belém do Piauí possuem indicadores de desenvolvimento social e econômico similares, todavia, ao se analisar os indicadores específicos de desempenho da educação, Belém do Piauí apresenta resultados superiores ao de Barreiras em todos eles. O que influencia esses resultados é o que se examina a seguir.



## **4 A INFLUÊNCIA DOS FATORES ECONÔMICO-ESTRUTURAIS E POLÍTICO-INSTITUCIONAIS NA EFETIVIDADE DO IEGM DE BARREIRAS E BELÉM DO PIAUÍ NA ÁREA DA EDUCAÇÃO (i-EDUC)**

Este capítulo analisa o conjunto de fatores que influencia a efetividade da gestão pública municipal medida pelo IEGM nos municípios de Barreiras e Belém do Piauí, a fim de identificar porque a efetividade educacional neste é superior àquele.

### **4.1 Os fatores que influenciam na efetividade das políticas públicas**

O IEGM, dado que avalia a efetividade, “[...] mede os efeitos positivos ou negativos na realidade que sofreu a intervenção [...]”, não se limitando a aferir apenas os níveis de despesas de determinada política, senão a qualidade do serviço, apontando “[...] se houve mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados obtidos pela política, plano ou programa” (BRASIL, 2012, p. 22). Esse aspecto, segundo o Manual sobre Orientações aplicadas à Gestão Pública (2012) “[...] é o que realmente importa para efeitos de transformação social” (BRASIL, 2012, p. 22).

Analisar a efetividade é importante porque os modelos que buscam explicar os determinantes das políticas públicas normalmente levam em consideração apenas os níveis de gastos das ações governamentais, partindo-se, segundo Cavalcante (2011, p. 12), da premissa de que “[...] o aumento da despesa numa jurisdição indica a natureza dos serviços prestados [...]”, sem, no entanto, considerar outros fatores que podem exercer influência, “[...] tais como [a] qualidade da burocracia” (CAVALCANTE, 2011, p. 12).

Considerar somente os níveis de gastos revela uma análise apenas do ponto de vista da eficiência da política, entendida essa como o método e os insumos utilizados para a concretização dos objetivos governamentais, não sendo apropriado para se revelar a qualidade dos serviços prestados, ou seja, “[...] as despesas do governo não necessariamente se traduzem em grau de efetividade ou de comprometimento com a da política” (CAVALCANTE, 2011, p. 12). Essa também é a compreensão de Sátyro (2008), para quem a maior fraqueza dos determinantes de ordem econômico-estruturais “[...] está na sua incapacidade em explicar a variação do *Welfare State* em países com características econômicas semelhantes” (SÁTYRO, 2008, p. 60). Daí a análise, a partir da perspectiva político-institucional, centrar-se na distribuição de preferências dos atores políticos e no legado de políticas prévias, que são dois dos quatro fatores que, segundo Sátyro (2008), influenciam a tomada de decisões políticas.

A distribuição de preferências consiste nos “[...] interesses dos atores envolvidos na arena política [...]”, expressa pela competição política, e o legado são as “[...] condições reais de implementação de políticas públicas dadas as políticas realizadas em governos anteriores” (SÁTYRO, 2008, p. 61).

A competição política é medida pelo número de partidos políticos em disputa pelo Executivo, o número de cadeiras obtidas por cada um no Legislativo e a divisão de cargos políticos entre os partidos (SÁTYRO, 2008). Esses componentes, conforme Sátyro (2008, p. 67), dizem respeito “[...] aos níveis de dispersão ou concentração eleitoral [...]”, a propensão a arranjos clientelistas ou universalistas e as modificações nesses arranjos a partir da competição política. A concentração de votos em um único partido, segundo Sátyro (2008, p. 67), “[...] significa baixo nível de competição político-eleitoral [...]” e, conseqüentemente, menor a probabilidade de gastos sociais. Ao contrário, a diluição de votos entre os atores políticos aumentaria os gastos sociais.

Esses atores políticos, segundo Rua (1998, p. 4), “[...] se distinguem por exercer funções públicas e por mobilizar os recursos associados a estas funções [...]”, sendo personificados, em âmbito municipal, essencialmente nas figuras do prefeito, vice-prefeito e vereadores.

A ação desses atores é melhor compreendida no Ciclo da Política Pública (*policy cycle*), isto é, nas fases em que comumente se dividem as políticas (SOUZA, 2006; RAEDER, 2014). O *policy cycle*, conforme Frey (2000, p. 226), “[...] acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública [...]”, pois, complementa:

As várias fases correspondem a uma seqüência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase. (FREY, 2000, p. 226).

As fases da vida de uma política não são consensuais entre os estudiosos (FREY, 2000), sendo as mais comuns: formulação, implementação e avaliação. Na fase da formulação, há um complexo processo político permeado de negociações e barganhas, onde os interesses dos atores envolvidos tendem a ser orquestrados a fim de se obter algum grau de acordo ao longo do processo decisório (MACEDO *et al.*, 2016; ARRETCHE, 2001; FREY, 2000); a implementação, por sua vez, é a etapa em que são desenvolvidas atividades tendentes a concretizar os objetivos desejados pelos formuladores, envolvendo, para tanto, a atuação de

outras estruturas político-administrativas e atores sociais que não participaram diretamente do processo de formulação (SECCHI, 2013; MACEDO *et al.*, 2016; FREY, 2000); a última etapa, a avaliação, que pode ser *ex ante* (anterior à implementação), *in itinere* ou monitoramento (durante a implementação) ou *ex post* (após a implementação), é a fase em que se examina o desempenho da política e o nível de redução do problema que a gerou, estando diretamente relacionada às demais etapas por fornecer informações para adequação e correção do processo de implementação, possibilitando a adaptação contínua da política ou, caso contrário, a sua extinção, com a elaboração de um novo programa político e o início de um novo ciclo (SECCHI, 2013; MACEDO *et al.*, 2016; FREY, 2000).

A fase da implementação, conforme Silva e Melo (2000, p. 3), “[...] revelou-se [...] o 'elo perdido' nas discussões sobre a eficiência e eficácia das ações governamentais [...]”, sendo suas vicissitudes, explica, “[...] uma das dimensões cruciais — senão a variável central — para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas”. Por conseguinte, é nessa fase que são tomadas as decisões que impactam diretamente na efetividade da gestão avaliada pelo IEGM, razão pela qual é para ela que se volta esse trabalho.

Nos estudos da implementação, segundo Frey (2000, p. 228), distinguem-se duas abordagens: as que têm como objetivo “[...] a análise da qualidade material e técnica de projetos ou programas [...]” e, por isso, enfocam “[...] o conteúdo dos programas e planos [...]” e as que analisam “[...] as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos [...]”, em que “[...] o que está em primeiro plano é o processo de implementação, isto é, a descrição do como e da explicação do porquê”.

As primeiras comparam “[...] os fins estipulados na formulação dos programas com os resultados alcançados [e examinam] até que ponto a encomenda de ação foi cumprida e quais as causas de eventuais déficits de implementação [...]”. Na segunda, conforme Windhoff-Héritier (1987 *apud* FREY, 2000, p. 228), “[...] de maneira indutiva e empírica descreve-se o que acontece, quais atores atuam com quais motivos e com quais resultados”.

As primeiras enquadram-se naquelas abordagens que Silva e Melo (2000, p. 4) denominaram de “[...] visão clássica ou canônica da ação governamental [...]” em que a implementação, como uma das fases do *policy cycle*, “[...] corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas” (SILVA; MELO, 2000, p. 4).

Essas abordagens não consideram as limitações cognitivas acerca da realidade sobre a qual pretendem intervir, nem os poucos recursos disponíveis, ou a ausência de hierarquia

garantida pela autonomia dos diversos entes que compõem o Estado brasileiro. Pelo contrário, segundo Silva e Melo (2000), elas estão ancoradas no ideal weberiano de que o funcionamento da administração pública é “[...] ‘um mecanismo operativo perfeito’, onde seria possível assegurar a fidelidade da implementação ao desenho proposto inicialmente” (SILVA; MELO, 2000, p. 8). Nesses modelos, toma-se como núcleo essencial da política a etapa de formulação, ou, nas palavras de Draibe (2001), “[...] a dimensão política das políticas públicas [...], sobretudo, às decisões iniciais” (DRAIBE, 2001, p. 27), ao passo que a implementação é geralmente identificada como uma fase de mera execução de atividades anteriormente formuladas, com vistas à obtenção de metas previamente definidas.

As abordagens que analisam as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos, por seu turno, contemplam situações onde, conforme Silva e Melo (2000, p. 9), “[...] prevalece a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos [...]”, sobretudo porque a formulação de políticas públicas apresenta obstáculos e incertezas que variam desde “[...] limitações cognitivas sobre os fenômenos sobre os quais intervêm” (SILVA; MELO, 2000, p. 9) até a existência de um “[...] amplo espaço para o comportamento discricionário dos agentes implementadores” (SILVA; MELO, 2000, p. 10). Por isso, Arretche (2001) ressalta que é praticamente impossível “[...] supor [...] que um programa público possa ser implementado inteiramente de acordo com o desenho e os meios previstos por seus formuladores” (ARRETCHE, 2001, p. 45), visto que, “[...] na prática, qualquer política pública é de fato feita pelos agentes encarregados da implementação” (ARRETCHE, 2001, p. 47).

Desse modo, considerando que, “[...] em princípio, as vontades, os interesses, as lealdades e as concepções ideológicas dos diversos agentes envolvidos em um programa público dificilmente serão inteiramente coincidentes” (ARRETCHE, 2001, p. 48), a implementação é tida como um jogo, “[...] onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos entre atores são objeto de barganha” (SILVA; MELO, 2000, p. 10).

Nessa perspectiva, portanto, a implementação é uma fase “[...] onde decisões cruciais são tomadas e não só ‘implementadas’” (SILVA; MELO, 2000, p. 10). Nela, os executores das políticas tomam decisões relevantes, pois “[...] o espaço de discricção do agente executor é muito grande, [...] a tal ponto que a adesão normativa do implementador de decisões é variável decisiva do seu sucesso” (SILVA; MELO, 2000, p. 11).

Desse modo, a implementação “[...] passa a estar fortemente imbricada em estruturas de governança (*governance*). Governança entendida enquanto regras do jogo e arranjos

institucionais que dão sustentação à cooperação, à coordenação e à negociação” (SILVA; MELO, 2000, p. 15).

Nesse caso, explicam Silva e Melo (2000, p. 12-13; 14), a implementação ocorre “[...] num campo interorganizacional”, tem uma dimensão política, isto é, “[...] distribui custos e benefícios, utiliza recursos coletivos e é formulada por autoridades públicas [...]”, além de envolver grupos e interesses e, num contexto democrático, “[...] mecanismos de cooperação interinstitucional”, bem como a substituição da hierarquia e do controle pela “[...] negociação, barganha e troca [...]” (SILVA; MELO, 2000, p. 15).

A influência da competição política na implementação de políticas públicas em Barreiras do Piauí e Belém do Piauí é o que se examina a seguir.

## **4.2 Competição político-eleitoral nos municípios de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí**

Este tópico trata da competição política nos dois municípios, a fim de identificar a distribuição de interesses dos atores envolvidos na arena política e sua influência na efetividade da política educacional medida pelo IEGM.

Segundo Araújo, Aquino e Jorge Neto (2013), não existe um consenso a respeito da melhor forma de se calcular a competição política, mormente em âmbito municipal. Por isso, serão utilizados no presente estudo dois critérios: a concentração ou dispersão de votos nos candidatos do Executivo e Legislativo (SÁTYRO, 2008) e a reeleição nos cargos do Poder Executivo, considerando, a partir de Araújo, Aquino e Jorge Neto (2013), que há maior competição política nos municípios em que se registra menor número de reeleições.

Divide-se a exposição em dois tópicos: a história político-eleitoral dos municípios de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí e a influência dos arranjos institucionais na provisão de políticas sociais.

### **4.2.1 A história político-eleitoral dos municípios de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí**

Este tópico delinea a competição política nos dois municípios, desde a sua emancipação, até a última eleição municipal realizada, em 2016, com ênfase na concentração ou dispersão de votos dos candidatos ao Executivo e Legislativo e na reeleição em cada um dos municípios.

Barreiras do Piauí foi emancipada em 1962, às vésperas da implantação da Ditadura Militar, elegendo o seu primeiro prefeito, Ancelon Barreira Parente, pela Arena, em 1970.

Durante o período de exceção, sucederam Ancelon, conforme dados expostos na Tabela 25, os seguintes prefeitos municipais: Euler Barreira Lustosa, Hugo Barreira Duailibe, ambos pela Arena, e Manoel Edinei Barreira Soares, pelo PDS, partido que veio a suceder a Arena com o fim do bipartidarismo em 1980.

**Tabela 25** – Prefeitos de Barreiras do Piauí desde a emancipação política até a redemocratização

| <b>BARREIRAS DO PIAUÍ</b>            |                |                          |                       |
|--------------------------------------|----------------|--------------------------|-----------------------|
| <b>Prefeito</b>                      | <b>Partido</b> | <b>Início do Mandato</b> | <b>Fim do Mandato</b> |
| <b>Ancelo Barreira Parente</b>       | ARENA          | 01/01/1971               | 30/01/1973            |
| <b>Euler Barreira Lustosa</b>        | ARENA          | 31/01/1973               | 31/01/1977            |
| <b>Hugo Barreira Duailibe</b>        | ARENA          | 01/02/1977               | 31/01/1983            |
| <b>Manoel Edinei Barreira Soares</b> | PDS            | 01/02/1983               | 31/12/1988            |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Com o fim da Ditadura Militar, em 1985, e até a implantação da reeleição no Brasil, pela Emenda Constitucional n.º 16, de 04 de junho de 1997, foram eleitos para a prefeitura municipal de Barreiras do Piauí: Hans Barreira e Lira, pelo PFL, uma dissidência do PDS, Manoel Edinei Barreira Soares, pelo PTB, e Glênio Barreira e Lira, pelo PSB. A Tabela 26 traz o período de governo de cada prefeito do município até esse momento.

**Tabela 26** – Prefeitos de Barreiras do Piauí desde a redemocratização até a Emenda Constitucional n.º 16/1997

| <b>BARREIRAS DO PIAUÍ</b>            |                |                          |                       |
|--------------------------------------|----------------|--------------------------|-----------------------|
| <b>Prefeito</b>                      | <b>Partido</b> | <b>Início do Mandato</b> | <b>Fim do Mandato</b> |
| <b>Hans Barreira e Lira</b>          | PFL            | 01/01/1989               | 31/12/1992            |
| <b>Manoel Edinei Barreira Soares</b> | PTB            | 01/01/1993               | 31/12/1996            |
| <b>Glênio Barreira e Lira</b>        | PSB            | 01/01/1997               | 31/12/2000            |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Glênio Barreira e Lira, do PSB, foi o primeiro prefeito a se candidatar à reeleição em Barreiras do Piauí, o que ocorreu no pleito de 2000, oportunidade em que foi eleito para um segundo mandato, permanecendo no cargo de 01/01/1997 a 31/12/2004, conforme dados expostos na Tabela 27.

**Tabela 27** – Prefeitos reeleitos no município de Barreiras do Piauí

| <b>BARREIRAS DO PIAUÍ</b>     |                |                          |                       |
|-------------------------------|----------------|--------------------------|-----------------------|
| <b>Prefeito</b>               | <b>Partido</b> | <b>Início do Mandato</b> | <b>Fim do Mandato</b> |
| <b>Glênio Barreira e Lira</b> | PSB            | 01/01/1997               | 31/12/2000            |
| <b>Glênio Barreira e Lira</b> | PSB            | 01/01/2001               | 31/12/2004            |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Esse foi o único caso em que um candidato reeleito exerceu todo o mandato na Prefeitura de Barreiras do Piauí. Isso porque, a partir de 2004, o município passou a sofrer sucessivas instabilidades políticas que impossibilitaram a consolidação de um mesmo grupo político na cidade, conforme será analisado adiante.

Belém do Piauí, por sua vez, foi emancipada em 1995, tendo escolhido seu primeiro representante para o Executivo em 1996, pleito em que foi eleito prefeito o candidato Antônio Gomes de Souza. Na eleição subsequente, em 2000, já com a possibilidade de reeleição, Antônio Gomes de Souza foi reeleito, exercendo um mandato que se estendeu até 2004, conforme demonstra a Tabela 28.

**Tabela 28** – Resultado das eleições de 1996 e 2000 em Belém do Piauí

| <b>BELÉM DO PIAUÍ</b>         |                |                          |                       |
|-------------------------------|----------------|--------------------------|-----------------------|
| <b>Prefeito</b>               | <b>Partido</b> | <b>Início do Mandato</b> | <b>Fim do Mandato</b> |
| <b>Antônio Gomes de Souza</b> | PMDB           | 01/01/1997               | 31/12/2000            |
| <b>Antônio Gomes de Souza</b> | PMDB           | 01/01/2001               | 31/12/2004            |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Os dados demonstram que a situação político-eleitoral nos dois municípios foi semelhante nas eleições de 1996 e 2000, com a reeleição dos respectivos prefeitos. Ocorre que, a partir de 2004, a competição política nos municípios tomou rumos opostos. Enquanto Barreiras sofreu com a instabilidade política, em Belém, ao contrário, a reeleição do mesmo grupo político vem sendo a tônica no Executivo municipal, conforme será demonstrado a seguir.

Nas eleições de 2004, dois candidatos disputaram a Prefeitura de Barreiras do Piauí: Leodete Barreira Soares, pela coligação composta pelo Partido Popular Socialista (PPS) e pelo Partido da Frente Liberal (PFL) e Divino Alano Barreira Seraine, pela coligação formada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido dos Trabalhadores (PT),

Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e pelo Partido Progressista (PP). A Tabela 29 contém o resultado dessas eleições, em que foi eleita a candidata da coligação PFL/PPS, com 1.263 votos, ou 55,9% dos votos válidos.

**Tabela 29 – Resultado das eleições de 2004 para a Prefeitura de Barreiras do Piauí**

| <b>BARREIRAS DO PIAUÍ</b>            |                             | <b>Eleições 2004</b> |        |
|--------------------------------------|-----------------------------|----------------------|--------|
| <b>Candidato</b>                     | <b>Coligação</b>            | <b>Votos Válidos</b> |        |
| <b>Leodete Barreira Soares</b>       | PFL/PPS                     | 1.263                | 55,93% |
| <b>Divino Alano Barreira Seraine</b> | PMDB / PT / PSDB / PSB / PP | 995                  | 44,06% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

No mesmo pleito, no âmbito do Poder Legislativo, conforme demonstram os dados da Tabela 30, a coligação da candidata eleita conseguiu 5 das 9 cadeiras e a outra, 4.

**Tabela 30 – Resultado das eleições de 2004 para a Câmara Municipal de Barreiras do Piauí**

| <b>BARREIRAS DO PIAUÍ</b>          |   | <b>Quantidade de candidatos eleitos</b> |
|------------------------------------|---|---|
| <b>Coligação</b>                   |   |   |
| <b>PFL/PPS</b>                     | 5 |   |
| <b>PMDB / PT / PSDB / PSB / PP</b> | 4 |   |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Nessa mesma eleição, em 2004, a Prefeitura de Belém do Piauí foi disputada por dois candidatos: Francisco Antônio de Carvalho, pela coligação formada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Ademar Aluisio de Carvalho, do Partido Progressista (PP), coligado com o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido da Frente Liberal (PFL). O resultado desse pleito, conforme dados da Tabela 31, deu ao candidato Ademar Aluisio de Carvalho 1.086 votos, elegendo-o com 53,47% dos votos válidos.

**Tabela 31 – Resultado das eleições de 2004 para a Prefeitura de Belém do Piauí**

| <b>BELÉM DO PIAUÍ</b>                |                               | <b>Eleições 2004</b> |        |
|--------------------------------------|-------------------------------|----------------------|--------|
| <b>Candidato</b>                     | <b>Coligação</b>              | <b>Votos Válidos</b> |        |
| <b>Francisco Antônio de Carvalho</b> | PDT / PMDB / PPS / PSB / PSDB | 945                  | 46,52% |
| <b>Ademar Aluisio de Carvalho</b>    | PP / PTB / PFL                | 1.086                | 53,47% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.



A Câmara de Vereadores de Belém do Piauí também se dividiu entre essas duas coligações, de modo que a vitoriosa no pleito majoritário elegeu 5 vereadores e a oposição 4, conforme demonstra a Tabela 32.

**Tabela 32 – Resultado das eleições de 2004 para a Câmara Municipal de Belém do Piauí**

| <b>BELÉM DO PIAUÍ</b>                |   |
|--------------------------------------|---|
| <b>Coligação</b>                     | <b>Quantidade de candidatos eleitos</b> |
| <b>PDT / PMDB / PPS / PSB / PSDB</b> | 4                                       |
| <b>PP / PTB / PFL</b>                | 5                                       |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Observa-se, pois, que a competição política nos dois municípios foi semelhante nas eleições de 2004. Em Barreiras do Piauí e em Belém do Piauí os prefeitos foram eleitos com maioria de, aproximadamente, 12% e 7%, respectivamente, e conseguiram eleger mais vereadores na Câmara Municipal.

A história política dos municípios, todavia, começa a se distanciar a partir do pleito de 2008. Nessa disputa, Barreiras do Piauí contou com três candidatos a prefeito: Desuyty Galganeo Martins de Assis, pelo Partido da Mobilização Nacional – PMN, Divino Alano Barreira Seraine, pela coligação formada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB e Partido Progressista (PP) e Laudo Barreira Soares, pelo Democratas – DEM. Os dados da Tabela 33 demonstram a vitória do candidato do PMN, com um total de 942 votos ou, 36,46% dos votos válidos.

**Tabela 33 – Resultado das eleições de 2008 para a Prefeitura de Barreiras do Piauí**

| <b>BARREIRAS DO PIAUÍ</b>                |                          | <b>Eleições 2008</b> |        |
|--|--------------------------|----------------------|--------|
| <b>Candidato</b>                         | <b>Partido/Coligação</b> | <b>Votos Válidos</b> |        |
| <b>Desuyty Galganeo Martins de Assis</b> | PMN                      | 942                  | 36,46% |
| <b>Divino Alano Barreira Seraine</b>     | PMDB / PP                | 811                  | 33,11% |
| <b>Laudo Barreira Soares</b>             | DEM                      | 696                  | 28,41% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

O Legislativo Municipal, nesse pleito, segundo dados da Tabela 34, contou com candidatos eleitos de 6 partidos diferentes, distribuídos entre suas 9 cadeiras da seguinte forma: 1 do Partido da Mobilização Nacional (PMN), 1 do Partido Popular Socialista (PPS), 2

do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), 2 do Partido dos Trabalhadores (PT), 1 do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e 2 do Democratas (DEM).

**Tabela 34 – Resultado das eleições de 2008 para a Câmara Municipal de Barreiras do Piauí**

| <b>BARREIRAS DO PIAUÍ</b> |   |
|---------------------------|---|
| <b>Partido</b>            | <b>Quantidade de candidatos eleitos</b> |
| PMDB                      | 2                                       |
| DEM                       | 2                                       |
| PT                        | 2                                       |
| PMN                       | 1                                       |
| PPS                       | 1                                       |
| PTB                       | 1                                       |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Em Belém do Piauí, o pleito de 2008 foi responsável pela reeleição de Ademar Aluisio de Carvalho, agora não mais no PP, mas no PMDB, confirmando as características da organização partidária no Brasil apontadas, dentre outros, em estudos como o de Frey (2000) e Carneiro e Almeida (2008).

Ademar Aluisio de Carvalho disputou a eleição com o primeiro prefeito eleito em Belém do Piauí, Antônio Gomes de Sousa, conhecido por “Jurdan”, agora filiado ao PTB. Todavia, em razão de irregularidades cometidas durante essa gestão, o registro da candidatura foi indeferido e os seus votos não foram computados. A Tabela 35 traz informações detalhadas desse pleito, demonstrando a obtenção de 1.644 votos válidos pelo candidato eleito.

**Tabela 35 – Resultado das eleições de 2008 para a Prefeitura de Belém do Piauí**

| <b>BELÉM DO PIAUÍ</b>      |                          | <b>Eleições 2008</b> |       |
|----------------------------|--------------------------|----------------------|-------|
| <b>Candidato</b>           | <b>Partido/Coligação</b> | <b>Votos Válidos</b> |       |
| Ademar Aluisio de Carvalho | PMDB                     | 1.644                | 100%* |
| Antônio Gomes de Sousa     | PTB                      | 0                    | 0     |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

\* Os votos obtidos pelo candidato Ademar Aluisio de Carvalho equivalem a 68% do eleitorado da época.

No Poder Legislativo de Belém do Piauí, por sua vez, segundo dados da Tabela 36, o PMDB elegeu 6 dos 9 vereadores, o PSDB, 2 e o PT, 1.

**Tabela 36** – Resultado das eleições de 2008 para a Câmara Municipal de Belém do Piauí.

| <b>BELÉM DO PIAUÍ</b> |   |
|-----------------------|---|
| <b>Partido</b>        | <b>Quantidade de candidatos eleitos</b> |
| <b>PMDB</b>           | 6                                       |
| <b>PSDB</b>           | 2                                       |
| <b>PT</b>             | 1                                       |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

As eleições de 2008 demonstraram que a competição política foi maior em Barreiras do que em Belém do Piauí, uma vez que, neste, com o indeferimento do registro de candidatura de Antônio Gomes de Sousa, o número de partidos políticos em disputa pelo Executivo foi reduzido a um, que concentrou 100% dos votos válidos e elegeu 6 dos 9 vereadores do município. Em termos absolutos, Ademar Aluisio de Carvalho obteve aproximadamente 51% a mais de votos no pleito de 2008 em comparação ao de 2004, conforme demonstra a Tabela 37.

**Tabela 37** – Evolução dos votos de Ademar Aluisio de Carvalho nas eleições de 2004 e 2008 para a Prefeitura de Belém do Piauí

| <b>BELÉM DO PIAUÍ</b>             | <b>Eleições 2004</b>     |                      | <b>Eleições 2008</b>     |                      | <b>Δ 2004-2008</b> |
|-----------------------------------|--------------------------|----------------------|--------------------------|----------------------|--------------------|
| <b>Candidato</b>                  | <b>Partido/Coligação</b> | <b>Votos Válidos</b> | <b>Partido/Coligação</b> | <b>Votos Válidos</b> |                    |
| <b>Ademar Aluisio de Carvalho</b> | PP / PTB / PFL           | 1.086                | PMDB                     | 1.644                | 51,38%             |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Em Barreiras do Piauí, por sua vez, as eleições de 2008 foram disputadas por três candidatos e quatro partidos diferentes, sendo que o candidato eleito obteve 36,46% dos votos válidos contra 33,11% e 28,41% dos concorrentes. Além da dispersão eleitoral, outro fator que evidencia a maior competição política em Barreiras do Piauí é a instabilidade política do município, inaugurada com a cassação prefeito Desuyty Galganeo Martins de Assis pelo Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE/PI), em 2009. A decisão do Tribunal assentou-se na inelegibilidade reflexa (art. 14, § 7º, da Constituição Federal) do então prefeito, em razão do parentesco por afinidade com a prefeita anterior, Leodete Barreira Soares (LIMA, 2009) e no abuso de poder econômico (art. 14, § 9º, da Constituição Federal), por suposta compra de votos por parte do então candidato nas eleições de 2008.

Nesse contexto, tomou posse, em agosto de 2012, por determinação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o segundo candidato mais votado naquelas eleições, Divino Alano

Barreira Seraine, do PMDB, que já havia disputado o pleito em 2004 e em 2008 e, nas duas oportunidades, perdera por uma diferença de 11,87% e 3,35%, respectivamente.

Nas eleições de 2012, Divino Alano candidatou-se à reeleição pela coligação formada pelos seguintes partidos: Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Social Democrata Cristão (PSDC), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido Republicano Progressista (PRP). A competição política envolveu mais um candidato, Laudiney Barreira Soares, por meio da coligação formada pelo Partido Progressista (PP), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Popular Socialista (PPS), Democratas (DEM), Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), Partido Verde (PV), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Partido Social Democrático (PSD).

Divino Alano foi reeleito com 1.412 votos, equivalentes a 52,86% dos votos válidos, contra 1.259 votos do segundo colocado. A Tabela 38 demonstra que, apesar de disputar a reeleição, a diferença do prefeito para seu opositor foi de 5,72% dos votos, evidenciando dispersão de votos e grande quantidade de partidos políticos na disputa, isto é, a competição política no município.

**Tabela 38** – Resultado das eleições de 2012 para a Prefeitura de Barreiras do Piauí

| <b>BARREIRAS DO PIAUÍ</b>            |   | <b>Eleições 2012</b> |        |
|--------------------------------------|---|----------------------|--------|
| <b>Candidato</b>                     | <b>Partido/Coligação</b>                            | <b>Votos Válidos</b> |        |
| <b>Divino Alano Barreira Seraine</b> | PDT / PT / PMDB<br>/ PSDC / PMN /<br>PSB / PRP      | 1.412                | 52,86% |
| <b>Laudiney Barreira Soares</b>      | PP / PTB / PPS /<br>DEM / PRTB / PV<br>/ PSDB / PSD | 1.259                | 47,14% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

No Legislativo Municipal, a coligação vitoriosa no Executivo conseguiu a maioria das cadeiras da Câmara de Vereadores, elegendo 67% dos membros naquele pleito, conforme dados expostos na Tabela 39.

**Tabela 39** – Resultado das eleições de 2012 para a Câmara Municipal de Barreiras do Piauí

| <b>BARREIRAS DO PIAUÍ</b>                            |   |
|--|---|
| <b>Coligação</b>                                     | <b>Quantidade de candidatos eleitos</b> |
| <b>PDT / PT / PMDB / PSDC / PMN / PSB / PRP</b>      | 6                                       |
| <b>PP / PTB / PPS / DEM / PRTB / PV / PSDB / PSD</b> | 3                                       |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Em Belém do Piauí, por outro lado, as eleições de 2012 confirmaram a continuidade do grupo político que já havia sido eleito em 2004 e reeleito em 2008. Com a impossibilidade de reeleição de Ademar Aluisio de Carvalho, tendo em vista o disposto no art. 14, § 5º, da Constituição Federal, seu grupo político apoiou a candidatura de Débora de Carvalho Noronha, então com 21 anos de idade, por meio da coligação do Partido dos Trabalhadores (PT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Dois outros candidatos disputaram a Prefeitura de Belém do Piauí com Débora, Ronnie Vieira de Sousa, pela coligação formada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Social Democrático (PSD) e Partido Comunista do Brasil (PC do B), e João Raimundo de Carvalho Neto, pelo Partido Progressista (PP). A quantidade de candidaturas em Belém do Piauí evidencia que, nessas eleições, os níveis de dispersão eleitoral poderiam ser maiores do que em Barreiras do Piauí, elevando o nível de competição política daquela em relação a esta, na contramão do que ocorrera até então.

No entanto, conforme demonstram os dados da Tabela 40, a candidata da situação, Débora de Carvalho Noronha, foi eleita com mais que o dobro dos votos do segundo colocado, Ronnie Vieira de Sousa, perfazendo um total de 1.473 votos, o equivalente a 69,58% dos votos válidos.

**Tabela 40** – Resultado das eleições de 2012 para a Prefeitura Municipal de Belém do Piauí

| <b>BELEM DO PIAUÍ</b>                 |                           | <b>Eleições 2012</b> |        |
|---------------------------------------|---------------------------|----------------------|--------|
| <b>Candidato</b>                      | <b>Partido/Coligação</b>  | <b>Votos Válidos</b> |        |
| <b>Débora de Carvalho Noronha</b>     | PT / PMDB / PSB / PSDB    | 1.473                | 69,58% |
| <b>Ronnie Vieira de Sousa</b>         | PDT / PTB / PSD / PC do B | 629                  | 29,71% |
| <b>João Raimundo de Carvalho Neto</b> | PP                        | 15                   | 0,70%  |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Em que pese a quantidade maior de candidatos ao Executivo, os dados demonstram que a elevada concentração eleitoral no município confirma a reduzida competição política em Belém do Piauí, ratificando a vitória do grupo que se mantinha na Prefeitura e na Câmara desde 2004. Com efeito, nas eleições de 2012, a coligação da candidata vencedora elegeu todos os 9 representantes do Poder Legislativo, ocupando todas as cadeiras da Câmara, conforme demonstra a Tabela 41.

**Tabela 41 – Resultado das eleições de 2012 para a Câmara Municipal de Belém do Piauí**

| <u>BELÉM DO PIAUÍ</u>            | Quantidade de candidatos eleitos |
|----------------------------------|----------------------------------|
| <b>Coligação</b>                 |                                  |
| <b>PT / PMDB / PSB / PSDB</b>    | 9                                |
| <b>PDT / PTB / PSD / PC do B</b> | 0                                |
| <b>PP</b>                        | 0                                |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Em Barreiras, por seu turno, após as eleições de 2012, a instabilidade política se acentuou. Isso porque, em julho de 2013, o então prefeito reeleito, Divino Alano Barreira Seraine, foi cassado em primeira instância pela Justiça Eleitoral no bojo da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) ajuizada pela oposição por compra de votos e abuso de poder econômico. A sentença do juiz eleitoral, todavia, foi reformada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE/PI), em recurso interposto pelo prefeito e provido em novembro de 2013, determinando-se, conseqüentemente, a manutenção do diploma e do cargo de prefeito para Divino Alano Barreira Seraine (TRE/PI, 2013).

Nas eleições de 2016, o então prefeito, diante da impossibilidade de reeleição (art. 14, § 5º, da Constituição Federal), apoiou o candidato Maurício Neto Parente Lacerda, conhecido por “Mauricin”, que foi registrado pela coligação formada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido da República (PR), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Humanista da Solidariedade (PHS) e Partido Socialista Brasileiro (PSB).

Disputou com ele os candidatos Alex Túlio Barreira de Souza, pela coligação formada pelo Partido Social Democrático (PSD), Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), Partido Progressista (PP), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Verde (PV) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e Franci Barreira Rodrigues Lustosa, pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Conforme demonstrado na Tabela 42, o candidato apoiado pelo então prefeito, Mauricio Neto Parente Lacerda, foi eleito com 1.463 votos, equivalentes a 53,71% dos votos

válidos e 8,78% de diferença para o segundo colocado, Alex Túlio Barreira de Souza, que obteve 1.224 votos, ou 44,93% dos votos válidos.

**Tabela 42 – Resultado das eleições de 2016 para a Prefeitura de Barreiras do Piauí**

| <b>BARREIRAS DO PIAUÍ</b>                |                                   | <b>Eleições 2016</b> |        |
|--|-----------------------------------|----------------------|--------|
| <b>Candidato</b>                         | <b>Partido/Coligação</b>          | <b>Votos Válidos</b> |        |
| <b>Maurício Neto Parente Lacerda</b>     | PT / PR / PPS / PHS / PSB         | 1.463                | 53,71% |
| <b>Alex Túlio Barreira de Souza</b>      | PSD / PRTB / PP / PDT / PV / PSDB | 1.224                | 44,93% |
| <b>Franci Barreira Rodrigues Lustosa</b> | PMDB                              | 37                   | 1,36%  |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

No Legislativo, a coligação do candidato eleito à Prefeitura de Barreiras do Piauí elegeu 6 cadeiras na Câmara Municipal e a oposição os outros 3 representantes, conforme demonstram os dados da Tabela 43.

**Tabela 43 – Resultado das eleições de 2016 para a Câmara Municipal de Barreiras do Piauí**

| <b>BARREIRAS DO PIAUÍ</b>         |  | <b>Quantidade de candidatos eleitos</b> |
|-----------------------------------|--|---|
| <b>Coligação</b>                  |  |   |
| PT / PR / PPS / PHS / PSB         |  | 6                                       |
| PSD / PRTB / PP / PDT / PV / PSDB |  | 3                                       |
| PMDB                              |  | 0                                       |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Em Belém do Piauí, as eleições de 2016 confirmaram a estabilidade política do grupo dominante, ou seja, a menor alternância no Executivo municipal e, conseqüentemente, menor competição política. A então prefeita, Débora de Carvalho Noronha, eleita em 2012, mesmo podendo se candidatar à reeleição, não se candidatou, tendo apoiado a candidatura de Ademar Aluisio de Carvalho, agora apto a disputar novamente o pleito, o que fez por meio da coligação formada pelo PMDB / PSB / PSDB / PDT / PT / PSD / PP / PC do B.

O outro candidato que disputou a eleição foi Paulo Sérgio da Silva Sousa, conhecido por Paulinho, que teve sua candidatura lançada pela coligação formada pelo PRTB/PV/PTB.

Diante do predomínio político do grupo de Ademar Aluisio de Carvalho, não causou surpresa o resultado das eleições municipais de 2016 em Belém do Piauí. O grupo permaneceu no Executivo, com a obtenção de 1.814 votos, ou 76,51% dos votos válidos, o que representa, segundo dados da Tabela 44, mais de três vezes a quantidade de seu oponente, que obteve 557 votos, ou 23,49% dos votos válidos.

**Tabela 44** – Resultado das eleições de 2016 para a Prefeitura de Belém do Piauí

| <b>BELÉM DO PIAUÍ</b>              |   | <b>Eleições 2016</b> |        |
|------------------------------------|---|----------------------|--------|
| <b>Candidato</b>                   | <b>Partido/Coligação</b>                          | <b>Votos válidos</b> |        |
| <b>Ademar Aluisio de Carvalho</b>  | PMDB / PSB / PSDB / PDT / PT / PSD / PP / PC do B | 1.814                | 76,51% |
| <b>Paulo Sérgio da Silva Sousa</b> | PRTB / PV / PTB                                   | 557                  | 23,49% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

No Poder Legislativo, segundo demonstra a Tabela 45, a situação verificada em 2012 pouco se alterou, pois, em 2016, em vez de eleger todos os 9 representantes do povo, a coligação do grupo político de Ademar Aluisio de Carvalho conseguiu 8 vereadores, ao passo que a oposição ficou com 1 cadeira na Câmara Municipal.

**Tabela 45** – Resultado das eleições de 2016 para a Câmara Municipal de Belém do Piauí

| <b>BELÉM DO PIAUÍ</b>                             |   |
|---|---|
| <b>Coligação</b>                                  | <b>Quantidade de candidatos eleitos</b> |
| PMDB / PSB / PSDB / PDT / PT / PSD / PP / PC do B | 8                                       |
| PRTB / PV / PTB                                   | 1                                       |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

As eleições de 2016, assim como em 2012, demonstram que Barreiras do Piauí apresenta maior competição política do que Belém do Piauí, o que é constatado pela quantidade de partidos e candidatos envolvidos na disputa e pelo nível de dispersão e concentração dos votos válidos nos dois municípios.

Em Barreiras do Piauí, três candidatos disputaram o pleito, que envolveu doze partidos e uma diferença de 8,78% dos votos entre o primeiro e o segundo colocado. No Legislativo barreirense, a coligação do candidato eleito, apesar de obter a maioria dos vereadores, ocupou 6 das 9 cadeiras.

Em Belém do Piauí, por sua vez, apenas dois candidatos disputaram o pleito, o que envolveu onze partidos. A diferença de votos entre os candidatos foi de 53,02% dos votos válidos, demonstrando grande concentração de votos no candidato eleito. No Legislativo, a coligação vencedora no Executivo elegeu 8 dos 9 vereadores do município.

Por conseguinte, depreende-se dos dados analisados que os dois municípios vivenciam situações opostas. Em Barreiras do Piauí, a cada nova eleição, os atores políticos são alterados e as coligações inicialmente formadas são desconstruídas. Ademais, os votos



normalmente são distribuídos entre os candidatos, resultando em grande dispersão eleitoral, de modo que a maioria de votos do prefeito eleito é pequena em relação ao segundo colocado, assim como a diferença entre o número de vereadores da coligação governista frente à oposição. Esse contexto permite concluir que a competição política em Barreiras é mais acentuada do que em Belém. Nesta, o grupo político liderado por Ademar Aluisio de Carvalho se mantém no poder desde as eleições de 2004. Assim, ao contrário de Barreiras, em Belém do Piauí a reeleição é a tônica, havendo uma crescente concentração de votos no candidato da situação, indicando que a competição política é menor neste do que naquele município.

Desse modo, a competição política difere entre Barreiras e Belém do Piauí. Isso é corroborado pelo Gráfico 17, que demonstra uma contínua evolução da concentração de votos para prefeito no grupo político de Ademar Aluisio de Carvalho, desde a eleição de 2004, primeira que disputou, até a última eleição realizada, em 2016, evidenciando a consolidação do grupo e, conseqüentemente, a estabilidade política que o município possui há mais de uma década. Os dados demonstram que o grupo político em questão sempre ganhou as eleições com mais da metade dos votos válidos, chegando, em 2016, a 76,51% deles.

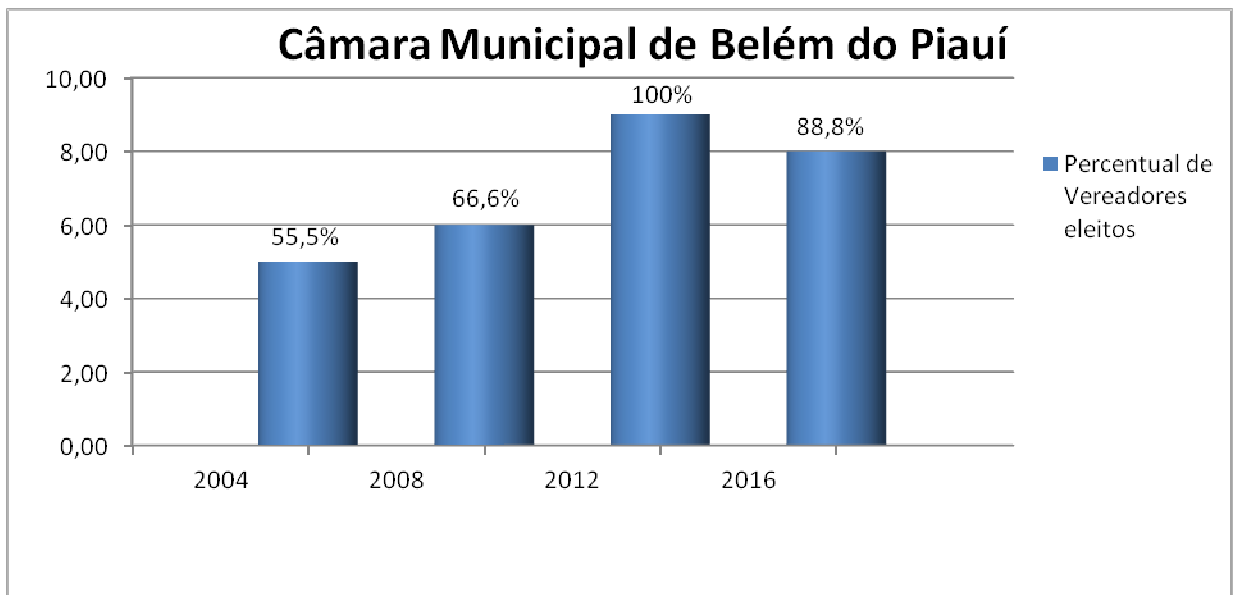
**Gráfico 17** – Evolução do percentual de votos para prefeito que o grupo político de Ademar Aluisio Carvalho teve de 2004 a 2016, em Belém do Piauí



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

No Legislativo de Belém do Piauí, a situação não é diferente. O Gráfico 18 demonstra a evolução da quantidade de vereadores eleitos pelo grupo político de Ademar Aluisio de Carvalho desde as eleições de 2004 até 2016, evidenciando que o grupo sempre obteve maioria na Câmara, incluindo-se nessa maioria a unanimidade dos vereadores eleitos em 2012.

**Gráfico 18** – Evolução do percentual de vereadores eleitos pelo grupo político de Ademar Aluisio Carvalho, entre 2004 e 2016, em Belém do Piauí



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Em Barreiras do Piauí, contudo, os dados expostos não permitem apontar a consolidação política de um grupo, porquanto sempre houve, durante a série histórica observada, circunstâncias que levaram à constante alternância político-eleitoral tanto no Executivo quanto no Legislativo municipais, fazendo-se concluir que a competição política é maior nesse município.

Segundo Sátyro (2008), de maneira geral, há um consenso na literatura de que os governos tendem a prover mais políticas sociais em cenário com altos níveis de competição política. No entanto, a despeito do que diz a literatura, é possível afirmar que a maior competição eleitoral, como ocorreu em Barreiras do Piauí, não contribuiu para o aumento da efetividade da gestão municipal na educação, ao passo que, por outro lado, esta se mostrou favorecida pela menor competição eleitoral e, conseqüentemente, pela consolidação do mesmo grupo político no poder, conforme verificado em Belém do Piauí. Essa constatação corrobora os resultados obtidos por Araújo, Aquino e Jorge Neto (2013), que, analisando os

efeitos da competição política nos municípios do Ceará, concluíram que os municípios com menor rotatividade no Executivo e Legislativo apresentam maior oferta de serviços públicos.

A maior efetividade da política de educação em Belém do Piauí, que tem maior competição eleitoral, e a menor efetividade dessa política em Barreiras do Piauí, que possui menor competição, remete a discussão para os atores políticos, dada a influência destes no processo de implementação de políticas públicas, sobretudo diante da fragilidade das instituições nos entes municipais, aliada à ausência de organização da população em torno de interesses específicos, propiciando que a tomada de decisões governamentais sofra uma maior influência da ação particular dos indivíduos.

Para compreender como o arcabouço político local pode influenciar as políticas públicas, é necessário entender como se dá a relação entre Estado e sociedade nas subunidades da federação brasileira.

### **4.3 A influência dos arranjos institucionais na provisão de políticas sociais**

As relações entre sociedade e Estado no Brasil, conforme Sátyro, a partir de Nunes, (1999 *apud* SÁTYRO, 2008, p. 111), têm tido como base o personalismo e o impersonalismo. O primeiro encontra sua expressão máxima no clientelismo, que consiste num sistema de “troca generalizada” (NUNES, 2003, p. 27) em que se verifica a permuta de apoio político e lealdade por benefícios patrimoniais, garantidos pela utilização da coisa pública pelos detentores do poder, que atuam no favorecimento deste ou daquele indivíduo a partir do “[...] acesso a inúmeros privilégios através do aparelho de Estado [...]”, privilégios esses que “[...] vão desde a criação de empregos até a distribuição de outros favores como pavimentação de estradas, construção de escolas, nomeação de chefes e serviços de agências [...]” (NUNES, 2003, p. 32). O impersonalismo, por sua vez, se expressa no universalismo de procedimentos, que, segundo Nunes (2003), é calcado na cidadania plena e na igualdade de todos os indivíduos, sendo um componente essencial da democracia representativa e “[...] o mais poderoso instrumento daqueles que ficam fora do governo e não têm outros recursos que não a opinião e a força organizacional” (NUNES, 2003, p. 77).

Entre essas duas formas de relação, existe ainda o corporativismo e o insulamento burocrático, em que há tanto personalismo quanto impersonalismo. O primeiro caracteriza-se por um sistema de intermediação de interesses, no qual grupos, sindicatos e partidos se organizam e se fazem representar por um número limitado de categorias, obtendo do Estado sua institucionalização enquanto atores políticos (LOBATO, 1997); o segundo, por sua vez,

“[...] é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias [...]”, garantindo, pois, uma “[...] redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel” (NUNES, 2003, p. 34).

A liderança política forte é um ambiente propício para o estabelecimento de relações clientelistas, sobretudo nos pequenos municípios do interior do Nordeste, como se verifica em Belém do Piauí, em que há baixo grau de formalização de instituições e baixa capacidade de atendimento e distribuição de bens públicos, considerando os poucos recursos disponíveis e a pequena infraestrutura do município, que conta com apenas 9 escolas públicas municipais.

Em arranjos clientelistas, ademais, há um reduzido grau de diferenças ideológicas entre os partidos dentro da arena política, ocasionando a falta de consolidação de determinação político-ideológica tanto da população e do eleitorado, como também dos políticos e até mesmo dos próprios partidos (FREY, 2000). Em Belém do Piauí, essa indeterminação ideológica é refletida na alteração do leque de partidos que apoiaram o grupo de Ademar Aluisio de Carvalho nos 4 mandatos que ocupou na prefeitura do município. Em 2004, Ademar candidatou-se pela coligação PP/PTB/PFL, vencendo a coligação formada por PDT/PMDB/PPS/PSB/PSDB. Ocorre que, em 2008, a candidatura à reeleição foi pelo PMDB, que era seu opositor nas eleições anteriores. Em 2012, a candidatura de Débora de Carvalho Noronha, apoiada por Ademar Aluisio de Carvalho, foi lançada pela coligação PT/PMDB/PSB/PSDB, sagrando-se vencedora sobre a coligação PDT/PTB/PSD/PC do B e sobre o candidato do PP. Em 2016, Ademar voltou à Prefeitura apoiado pela coligação PMDB/PSB/PSDB/PDT/PT/PSD/PP/PC do B, obtendo, pois, o apoio de partidos que até a eleição anterior eram seus oponentes, a exemplo do PTB, PSD e PC do B. A Tabela 46 expõe os dados de maneira consolidada.

**Tabela 46** – Partidos que apoiaram o grupo político de Ademar Aluisio de Carvalho nas eleições de 2004 a 2016

| <b>Eleição</b> | <b>Partido/Coligação</b>            |
|----------------|-------------------------------------|
| <b>2004</b>    | PP/PTB/PFL                          |
| <b>2008</b>    | PMDB                                |
| <b>2012</b>    | PT/PMDB/PSB/PSDB                    |
| <b>2016</b>    | PMDB/PSB/PSDB/PDT/PT/PSD/PP/PC do B |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Os arranjos clientelistas e universalistas não são estanques, alterando-se de acordo com as demandas dos atores políticos e do realinhamento apresentado, a cada momento, dentro da arena política, de modo que o uso que pode ser feito da máquina pública vai se alterando de acordo com o grau de penetração dessa máquina e dos interesses dos atores diretamente envolvidos (SÁTYRO, 2008).

Um dos fatores que pode ocasionar a alteração desses arranjos institucionais, conforme Sátyro (2008), é a competição eleitoral. Esta, explica a autora (SÁTYRO, 2008), em um ambiente clientelista, teria o condão de alterar o arranjo, propiciando uma mudança nos interesses dos atores envolvidos, o que seria refletido na efetividade da gestão pública municipal. Isso porque, nesse contexto, os atores políticos tendem a buscar formas de maximizar votos, o que pode ser alcançado por meio de políticas sociais que afetem diretamente as bases eleitorais dos candidatos, constituindo, pois, um incentivo para o aumento do gasto com políticas públicas. A hipótese da autora (SÁTYRO, 2008) é de que quanto maior a competição político-eleitoral, maior seriam os gastos com políticas sociais.

Contudo, nos municípios analisados não houve relação entre a quantidade de gastos com educação e a competição político-eleitoral. A fim de demonstrar essa conclusão, utiliza-se como parâmetro o exercício financeiro de 2015, visto que o IEGM 2016, ora em análise, é relativo ao ano-base 2015.

Em Barreiras do Piauí, município em que se verificou maior competição eleitoral do que em Belém do Piauí, as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, que, segundo o art. 212 da Constituição Federal, deveriam ser de, no mínimo, 25% da receita proveniente de impostos e transferências, alcançaram o montante de 22,78% em 2015, portanto, abaixo do mínimo constitucionalmente exigido, conforme dados do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI) expostos na Tabela 47.

**Tabela 47** – Cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal em Barreiras do Piauí - 2015

| <b>BARREIRAS DO PIAUÍ</b>                               |  |  |
|---|--|--|
| <b>Receita Proveniente de Impostos e Transferências</b> | <b>Gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)</b> | <b>Percentual da Receita aplicado em MDE</b> |
| R\$ 8.006.206,65  | R\$ 1.823673,33  | 22,78%                                       |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI) – processo TC/005340/2015.

Em Belém do Piauí, por outro lado, município com menor competição eleitoral que Barreiras do Piauí, os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino ultrapassaram o piso previsto no art. 212 da Constituição Federal, tendo o ente aplicado, em 2015, 26,95% do total da receita proveniente de impostos e transferências, conforme dados do TCE/PI expostos na Tabela 48.

**Tabela 48** – Cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal em Belém do Piauí - 2015

| <b>BELÉM DO PIAUÍ</b>                                   |  |  |
|---|--|--|
| <b>Receita Proveniente de Impostos e Transferências</b> | <b>Gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)</b> | <b>Percentual da Receita aplicado em MDE</b> |
| R\$ 6.551.180,73  | R\$ 1.765.433,09   | 26,95%                                       |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI) – processo TC/005395/2015.

É possível afirmar, pois, que a quantidade de gastos com políticas educacionais não se mostrou afetada pela competição político-eleitoral.

Além da competição eleitoral, o legado é outro fator que pode influenciar na provisão de políticas sociais. Este, segundo Sátyro (2008, p. 81), “[...] seria a capacidade de políticas prévias determinarem a margem de ação e a capacidade de barganha de um dado governante [...]”, inserindo, pois, a própria política pública como uma determinante dentro do cenário de escolhas políticas.

Segundo Sátyro (2008, p. 83), o legado pode ser “[...] mais importante do que as próprias escolhas dos governantes, na medida em que determina o universo de possibilidades dentro do qual elas são feitas (uma restrição por excelência)”.

Nesse contexto, examina-se a influência do legado nos resultados de Barreiras e Belém do Piauí no IEGM 2016 na área de educação, tendo por base as limitações e possibilidades advindas das administrações anteriores. Reitera-se que este é referente ao ano-base 2015, conseqüentemente, sofreu as influências do legado das administrações anteriores a 2015, daí que a análise recaí sobre o arcabouço político-institucional presente em Barreiras e Belém do Piauí em 2014.

## **5 A INFLUÊNCIA DO LEGADO DE POLÍTICAS PRÉVIAS NOS RESULTADOS DO IEGM NA ÁREA DE EDUCAÇÃO**

Este capítulo trata do legado de políticas prévias nos municípios analisados, ressaltando a influência de políticas anteriores enquanto fator restritivo ao desenvolvimento de políticas sociais, a fim de identificar os recursos, investimentos e incentivos gerados pelas estruturas políticas preexistentes nos municípios de Barreiras e Belém do Piauí.

É que, segundo Sátyro (2008), o poder e a capacidade de barganha de cada governante em prol de investimentos, sobretudo em políticas sociais, seriam definidos pelos recursos, investimentos e incentivos gerados pelas estruturas políticas preexistentes, vale dizer pelo legado das políticas prévias. Esse não possui indicadores específicos, capazes de mensurar seu impacto na provisão de políticas sociais, podendo ser observado, segundo Sátyro (2008, p. 83), dentre outros, por meio dos seguintes fatores:

1) da capacidade de administração do Executivo (quadro de pessoal mais, ou menos, técnico, acumulação de qualificação, entre outros), 2) da infraestrutura montada previamente nas áreas sociais (por exemplo, conservação e qualidade dos equipamentos de hospitais e escolas públicas) e 3) tamanho do débito herdado, advindo de investimentos e gastos de administrações anteriores, bem realizadas ou não. (SÁTYRO, 2008, p. 83).

O primeiro fator a ser considerado é a capacidade de administração do Executivo, mais especificamente o quadro de pessoal técnico e a qualificação dos servidores que, em 2014, fizeram parte da burocracia administrativa dos entes analisados. Os dados relativos a esse fator serão analisados no tópico seguinte.

### **5.1 A capacidade de administração do executivo municipal de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí**

Segundo dados do IBGE (2014), expostos na Tabela 49, Barreiras do Piauí possuía, em 2014, um total de 326 servidores na Administração Direta, dos quais 268 eram efetivos e 58 possuíam vínculo precário com a Administração, sendo 16 exclusivamente comissionados e 42 temporários. A quantidade total de servidores precários, portanto, era de 17,79% do total.

**Tabela 49** – Corpo administrativo de Barreiras do Piauí – 2014

| <b>BARREIRAS DO PIAUÍ</b>                   |                                  |        |  |      |                                 |        |   |        |
|---|----------------------------------|--------|--|------|---------------------------------|--------|---|--------|
| Total de servidores da Administração Direta | Total de servidores Estatutários |        | Total de servidores exclusivamente Comissionados |      | Total de servidores Temporários |        | Percentual de servidores com vínculo precário |        |
|   | Abs.                             | %      | Abs.   | %    | Abs.                            | %      | Abs.  | %      |
| 326   | 268                              | 82,20% | 16   | 4,9% | 42                              | 12,88% | 58  | 17,79% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo IBGE (2014).

O que chama atenção no quadro de pessoal de Barreiras do Piauí, entretanto, é a qualificação técnica desses servidores. Ainda de acordo com dados do IBGE (2014), expostos na Tabela 50, dos 326 servidores que compõem a Administração Direta do município, 28,83% possuíam apenas o ensino fundamental, 42,63% o ensino médio, 26,07% o ensino superior e 2,45% possuíam pós-graduação. Portanto, apenas 28,5% do quadro de pessoal da administração direta de Barreiras do Piauí possuía curso superior em 2014.

**Tabela 50** – Qualificação do corpo administrativo de Barreiras do Piauí – 2014

| <b>BARREIRAS DO PIAUÍ</b>                   |                                   |        |                             |        |                                |        |                              |       |   |       |
|---|-----------------------------------|--------|-----------------------------|--------|--------------------------------|--------|------------------------------|-------|---|-------|
| Total de servidores da Administração Direta | Servidores com Ensino Fundamental |        | Servidores com Ensino Médio |        | Servidores com Ensino Superior |        | Servidores com Pós-Graduação |       | Percentual de servidores com ensino superior ou pós-graduação |       |
|   | Abs.                              | %      | Abs.                        | %      | Abs.                           | %      | Abs.                         | %     | Abs.  | %     |
| 326   | 94                                | 28,83% | 139                         | 42,63% | 85                             | 26,07% | 8                            | 2,45% | 93  | 28,5% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo IBGE (2014).

Em Belém do Piauí, por sua vez, a Tabela 51 demonstra que, segundo dados do IBGE (2014), o município possuía 201 servidores lotados na Administração Direta em 2014, dos quais 119 eram efetivos e 82 possuíam vínculo precário com o Município. Desses, 56 eram exclusivamente comissionados e 26 temporários, perfazendo o total de 40,79% de servidores com vínculo precário com a Administração.

**Tabela 51** – Corpo administrativo de Belém do Piauí – 2014

| <b>BELÉM DO PIAUÍ</b>                       |                                  |        |  |        |                                 |        |   |        |
|---|----------------------------------|--------|--|--------|---------------------------------|--------|---|--------|
| Total de servidores da Administração Direta | Total de servidores Estatutários |        | Total de servidores exclusivamente Comissionados |        | Total de servidores Temporários |        | Percentual de servidores com vínculo precário |        |
|   | Abs.                             | %      | Abs.   | %      | Abs.                            | %      | Abs.  | %      |
| 201   | 119                              | 59,20% | 56   | 27,86% | 26                              | 12,93% | 82  | 40,79% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo IBGE (2014).



No tocante à qualificação técnica dos servidores de Belém do Piauí, a Tabela 52 demonstra que 3,98% não possuíam qualquer instrução, 15,42% possuía apenas o ensino fundamental, 43,78% o ensino médio, 25,87% o ensino superior e 10,94% possuíam pós-graduação. Portanto, mais de um terço, ou seja, 36,81% do quadro de pessoal da administração direta de Belém do Piauí possuía curso superior em 2014.

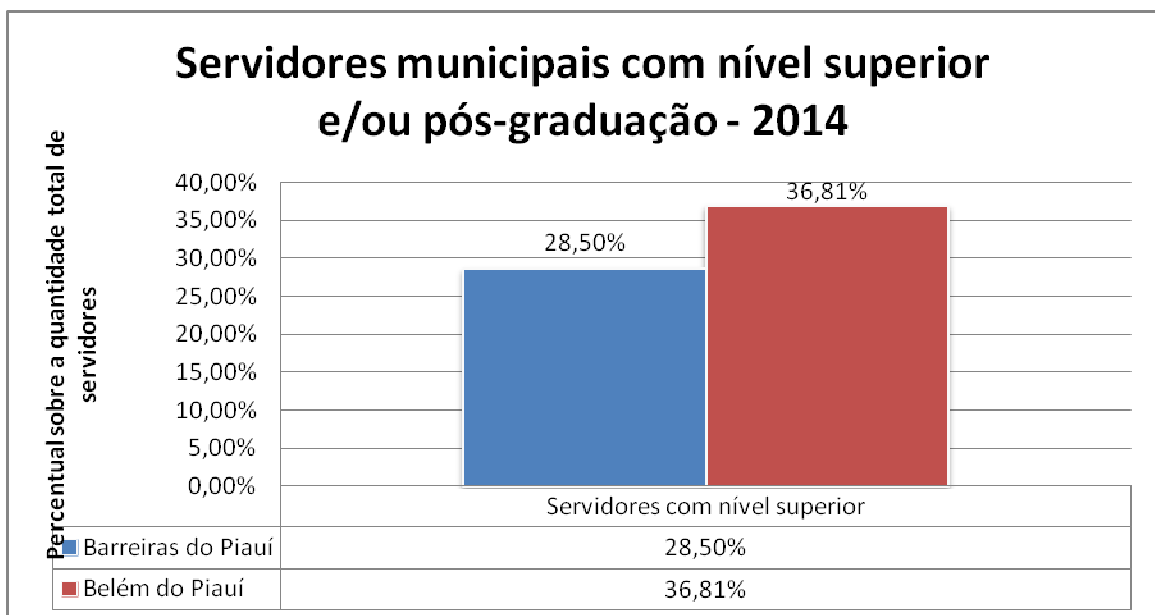
**Tabela 52** – Qualificação do corpo administrativo de Belém do Piauí – 2014

| <b>BELÉM DO PIAUÍ</b>                       |                          |      |                                   |       |                             |       |                                |       |                              |       |   |       |
|---|--------------------------|------|-----------------------------------|-------|-----------------------------|-------|--------------------------------|-------|------------------------------|-------|---|-------|
| Total de servidores da Administração Direta | Servidores sem instrução |      | Servidores com Ensino Fundamental |       | Servidores com Ensino Médio |       | Servidores com Ensino Superior |       | Servidores com Pós-Graduação |       | Percentual de servidores com ensino superior ou pós-graduação |       |
|   | Abs.                     | %    | Abs.                              | %     | Abs.                        | %     | Abs.                           | %     | Abs.                         | %     | Abs.  | %     |
| 201   | 8                        | 3,9% | 31                                | 15,4% | 88                          | 43,7% | 52                             | 25,8% | 22                           | 10,4% | 74  | 36,1% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo IBGE (2014).

Os dados acima foram condensados no Gráfico 19, que demonstra que a capacidade administrativa do Executivo, consubstanciada na qualificação técnica dos servidores, herdada por Belém do Piauí em 2015 foi superior àquela herdada por Barreiras do Piauí no mesmo período.

**Gráfico 19** – Percentual de servidores de Barreiras e Belém do Piauí com nível superior e/ou pós-graduação



Fonte: IBGE (2014).

Nesse contexto, a qualificação superior do corpo administrativo do Executivo contribui para que o legado de Belém do Piauí propicie maior efetividade aos serviços públicos desempenhados no município. Em Barreiras, por outro lado, a menor qualificação técnica dos servidores influencia negativamente no legado do município, constituindo fator restritivo à efetividade dos serviços desempenhados.

Além da capacidade administrativa do Executivo, o legado também é influenciado, segundo Sátyro (2008), pela infraestrutura montada previamente nas áreas sociais, sobretudo, para o presente trabalho, na área de educação.

Desse modo, no próximo tópico analisa-se a infraestrutura das escolas municipais de Barreiras e Belém do Piauí em 2014, ano que, como ressaltado, influenciou o legado recebido em 2015, ano-base do IEGM 2016.

## **5.2 A infraestrutura prévia da educação pública municipal em Belém do Piauí e em Barreiras do Piauí**

O primeiro dado relevante sobre a infraestrutura da educação pública municipal de Barreiras e Belém do Piauí é a quantidade de escolas. Segundo dados do IBGE (2014) expostos na Tabela 53, o município de Barreiras do Piauí possuía, em 2014, 13 escolas municipais, que receberam 581 matrículas no ensino fundamental, ao passo que Belém do Piauí contava com 9 escolas e 501 matrículas no mesmo período.

**Tabela 53** – Quantidade de escolas, matrículas no ensino fundamental e média de alunos matriculados por escola em Barreiras do Piauí e Belém do Piauí em 2014

| <b>MUNICÍPIO</b>          | <b>Quantidade de Escolas Municipais</b> | <b>Quantidade de matrículas no ensino fundamental</b> | <b>Média de alunos matriculados por escola</b> |
|---------------------------|---|---|--|
| <b>BARREIRAS DO PIAUÍ</b> | 13                                      | 581   | 44   |
| <b>BELÉM DO PIAUÍ</b>     | 9                                       | 501   | 55,6   |

Fonte: QEdu (2014).

Além da quantidade, o legado está mais diretamente vinculado à qualidade da infraestrutura herdada nessas escolas. Os critérios utilizados para aferir essa qualidade foram distribuídos, a partir de dados do Censo Escolar/INEP 2014, publicados na Plataforma QEdu (2014), em 7 categorias: alimentação, serviços, dependências, equipamentos, tecnologia, acessibilidade e outros.

Na categoria alimentação, é aferido o percentual de escolas da rede municipal que fornece duas espécies de benefícios aos alunos: alimentação e água filtrada. Segundo dados da Tabela 54, tanto em Barreiras quanto em Belém do Piauí todas as escolas municipais fornecem os dois serviços, no entanto, a alimentação escolar municipal é custeada com recursos da União, por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), razão pela qual não deve ser considerada fator que influencie o legado herdado pelos municípios analisados. Os dados demonstram ainda que ambos estão na mesma média nacional e estadual no que tange ao fornecimento de alimentação e estão superiores às médias nacional (84%) e estadual (91%) quanto ao fornecimento de água filtrada.

**Tabela 54** – Percentual de escolas de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí que fornecem alimentação em 2014

| MUNICÍPIO                 | <b>ALIMENTAÇÃO</b>               |                                    |
|---------------------------|----------------------------------|------------------------------------|
|                           | Escolas que fornecem alimentação | Escolas que fornecem água filtrada |
| <b>BARREIRAS DO PIAUÍ</b> | 100%                             | 100%                               |
| <b>BELÉM DO PIAUÍ</b>     | 100%                             | 100%                               |
| <b>PIAUÍ</b>              | 100%                             | 91%                                |
| <b>BRASIL</b>             | 100%                             | 84%                                |

Fonte: QEdu (2014).

Na categoria serviços, é medido o percentual de cobertura das escolas públicas municipais que possuem: água, energia e esgoto via rede pública e coleta de lixo periódica. Os dados da Tabela 55 demonstram que, nessa categoria, o legado deixado por Barreiras do Piauí, em todos os critérios analisados, é mais restritivo à efetividade da política educacional do que o legado de Belém do Piauí. Os dados demonstram ainda que as médias deste se encontram próximas à nacional e ligeiramente superiores à estadual, ao passo que as médias daquele encontram-se abaixo tanto da nacional quanto da estadual.

**Tabela 55** – Percentual de escolas de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí que oferecem infraestrutura básica em 2014

| MUNICÍPIO                 | <b>SERVICOS</b>       |                          |                         |                          |
|---------------------------|-----------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|
|                           | Água via rede pública | Energia via rede pública | Esgoto via rede pública | Coleta de lixo periódica |
| <b>BARREIRAS DO PIAUÍ</b> | 15%                   | 23%                      | 00%                     | 15%                      |
| <b>BELÉM DO PIAUÍ</b>     | 56%                   | 89%                      | 00%                     | 67%                      |
| <b>PIAUÍ</b>              | 44%                   | 93%                      | 9%                      | 37%                      |
| <b>BRASIL</b>             | 58%                   | 91%                      | 32%                     | 60%                      |

Fonte: QEdu (2014).

A categoria dependências, por sua vez, afere a infraestrutura física dos compartimentos internos das escolas, avaliando: (I) biblioteca, (II) cozinha, (III) laboratório de informática, (IV) laboratório de ciências, (V) quadra de esportes, (VI) sala para leitura, (VII) sala para a diretoria, (VIII) sala para os professores, (IX) sala para atendimento especial, (X) sanitário dentro do prédio da escola e (XI) sanitário fora do prédio da escola.

Os resultados, expostos na Tabela 56, demonstram que também nessa categoria o legado deixado por Belém do Piauí é mais favorável à efetividade da política educacional desenvolvida no município que o de Barreiras do Piauí, tendo em vista que os percentuais daquele são superiores aos deste em todos os critérios analisados, salvo quadra de esportes (V), sala para professores (VIII) e sanitário fora do prédio da escola (XI). Os dados também demonstram que, de maneira geral, os resultados de Belém do Piauí são melhores que as médias estadual e nacional, ao passo que Barreiras do Piauí encontram-se abaixo de todas.

**Tabela 56** – Percentual de escolas municipais de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí, segundo as instalações físicas existentes - 2014

| MUNICÍPIO                 | INSTALAÇÕES FÍSICAS |      |     |     |     |     |     |      |     |      |     |
|---------------------------|---------------------|------|-----|-----|-----|-----|-----|------|-----|------|-----|
|                           | I                   | II   | III | IV  | V   | VI  | VII | VIII | IX  | X    | XI  |
| <b>BARREIRAS DO PIAUÍ</b> | 00%                 | 77%  | 00% | 00% | 8%  | 00% | 38% | 77%  | 00% | 46%  | 46% |
| <b>BELÉM DO PIAUÍ</b>     | 00%                 | 100% | 56% | 00% | 00% | 33% | 56% | 33%  | 22% | 100% | 00% |
| <b>PIAUÍ</b>              | 9%                  | 94%  | 25% | 1%  | 8%  | 8%  | 59% | 28%  | 6%  | 76%  | 20% |
| <b>BRASIL</b>             | 21%                 | 94%  | 35% | 2%  | 20% | 14% | 54% | 41%  | 14% | 81%  | 16% |

Fonte: QEdu (2014).

Na categoria equipamentos, é aferido o percentual de escolas municipais que possuem acessórios que auxiliam no aprendizado dos alunos, tais como: (I) aparelho de DVD, (II) impressora, (III) antena parabólica, (IV) máquina copiadora, (V) retroprojeter e (VI) televisão.

Os resultados expostos na Tabela 57 demonstram que, à exceção do critério referente ao percentual de escolas que possuem máquina copiadora (IV), Belém do Piauí obteve desempenho superior ao de Barreiras em todos os critérios analisados, seguindo a mesma lógica das demais categorias até então analisadas, o que corrobora que o legado de políticas prévias em Barreiras do Piauí constitui uma restrição à efetividade da política educacional no município, ao contrário do que se verifica em Belém do Piauí.

De maneira geral, em comparação às médias estadual e nacional, Belém teve ligeira vantagem sobre as médias do Piauí e ficou pouco abaixo da média nacional. Barreiras do Piauí, por sua vez, obteve desempenho inferior às médias estadual e nacional.

**Tabela 57** – Percentual de escolas de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí segundo os equipamentos disponíveis em 2014

| MUNICÍPIO                 | EQUIPAMENTOS |     |     |     |     |     |
|---------------------------|--------------|-----|-----|-----|-----|-----|
|                           | I            | II  | III | IV  | V   | VI  |
| <b>BARREIRAS DO PIAUÍ</b> | 15%          | 8%  | 8%  | 8%  | 8%  | 15% |
| <b>BELÉM DO PIAUÍ</b>     | 89%          | 67% | 11% | 00% | 22% | 89% |
| <b>PIAUÍ</b>              | 58%          | 48% | 19% | 37% | 14% | 62% |
| <b>BRASIL</b>             | 71%          | 64% | 19% | 39% | 20% | 74% |

Fonte: QEdU (2014).

A categoria tecnologia leva em consideração dois critérios: existência de internet e banda larga. Segundo dados da Tabela 58, o percentual de escolas municipais com acesso à internet e/ou à banda larga é zero em Barreiras do Piauí. Ao revés, em Belém do Piauí, 67% das escolas municipais possuem acesso à internet e 22% delas possuem banda larga. Nessa categoria, Belém do Piauí obteve resultados superiores à média do Piauí nos dois critérios mensurados, ficando à frente da média nacional no critério Internet e atrás no critério banda larga.

**Tabela 58** – Percentual de escolas de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí que possuem internet e banda larga em 2014

| MUNICÍPIO                 | TECNOLOGIA |             |
|---------------------------|------------|-------------|
|                           | Internet   | Banda Larga |
| <b>BARREIRAS DO PIAUÍ</b> | 00%        | 00%         |
| <b>BELÉM DO PIAUÍ</b>     | 67%        | 22%         |
| <b>PIAUÍ</b>              | 22%        | 15%         |
| <b>BRASIL</b>             | 44%        | 34%         |

Fonte: QEdU (2014).

Assim como nas demais categorias, nesta, o legado deixado pelas administrações anteriores de Belém do Piauí é fator que contribui para a efetividade da gestão pública municipal na educação, ao contrário de Barreiras do Piauí, em que o legado dessa categoria, a exemplo das demais, também constitui fator restritivo ao desenvolvimento da efetividade educacional no município.

Na categoria acessibilidade, que mensura o percentual de escolas municipais com dependências acessíveis aos portadores de deficiência e sanitários acessíveis aos portadores de

deficiência, os dados expostos na Tabela 59 demonstram que os resultados das categorias anteriores também se refletem nessa categoria. Em Barreiras do Piauí, não foi identificada nenhuma escola com acessibilidade, seja às dependências seja aos sanitários, em Belém do Piauí, por sua vez, 67% das escolas municipais possui dependências acessíveis aos portadores de deficiência, ao passo que, em relação à acessibilidade aos sanitários, o percentual de cobertura é de 56%. Os dados demonstram ainda que Belém do Piauí obteve resultados superiores às médias estadual e nacional.

**Tabela 59** – Percentual de escolas de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí que possuem acessibilidade em 2014

| MUNICÍPIO          | ACESSIBILIDADE  |   |
|--------------------|---|---|
|                    | Escolas com dependências acessíveis aos portadores de deficiência | Escolas com sanitários acessíveis aos portadores de deficiência |
| BARREIRAS DO PIAUÍ | 00%   | 00%   |
| BELÉM DO PIAUÍ     | 67%   | 56%   |
| PIAUÍ              | 11%   | 13%   |
| BRASIL             | 17%   | 22%   |

Fonte: QEdu (2014).

Por fim, na categoria outros, são utilizados dois critérios de aferição: a quantidade de funcionários em todas as escolas e o percentual de escolas com organização por ciclos. Nessa categoria, segundo dados expostos na Tabela 60, Barreiras do Piauí registrou 99 funcionários em todas as unidades escolares e 77% de escolas com organização por ciclos. Belém do Piauí, por sua vez, registrou 101 funcionários e 67% das escolas com organização por ciclos.

**Tabela 60** – Quantidade de funcionários nas escolas de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí e percentual de escolas com organização por ciclos nessas cidades, em 2014

| MUNICÍPIO          | OUTROS   |  |
|--------------------|--|--|
|                    | Quantidade de funcionários em todas as escolas | Percentual de escolas com organização por ciclos |
| BARREIRAS DO PIAUÍ | 99   | 77%  |
| BELÉM DO PIAUÍ     | 101  | 67%  |
| PIAUÍ              | 65.049   | 73%  |
| BRASIL             | 2.767.930                                      | 55%  |

Fonte: QEdu (2014).

Nessa categoria, Barreiras apresentou desempenho superior ao de Belém do Piauí, possuindo uma maior cobertura de escolas com organização por ciclos. Em contrapartida, considerando que Barreiras possui 13 escolas e Belém possui 9, a média de funcionários por escola é superior em Belém do Piauí, conforme demonstra a Tabela 61.

**Tabela 61** – Quantidade de escolas municipais, quantidade de funcionários e média de funcionários por escola de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí em 2014

| <b><u>MUNICÍPIO</u></b>   | <b>Quantidade de Escolas Municipais</b> | <b>Quantidade de funcionários em todas as escolas</b> | <b>Média de funcionários por escola</b> |
|---------------------------|---|---|---|
| <b>BARREIRAS DO PIAUÍ</b> | 13                                      | 99  | 7,61                                    |
| <b>BELÉM DO PIAUÍ</b>     | 9                                       | 101   | 11,22                                   |

Fonte: QEdu (2014).

Diante do exposto, é possível afirmar que, à exceção da categoria alimentação, em que os municípios obtiveram desempenhos iguais e, portanto, deixaram o mesmo legado para as administrações posteriores, nas demais categorias, o legado, ora consubstanciado na qualidade da infraestrutura herdada, constituiu fator restritivo ao desenvolvimento da política educacional de Barreiras do Piauí, influenciando negativamente na efetividade da gestão pública municipal. O mesmo não se verificou em Belém do Piauí, onde o legado recebido de administrações anteriores não constituiu fator impeditivo ao desenvolvimento da educação pública, pelo contrário, contribuiu para a efetividade da gestão pública municipal nessa área.

O último critério analisado na composição do legado é o tamanho do débito herdado de governos anteriores. Conforme de Sátyro (2008), quanto maior o grau de endividamento dos municípios, maior será a restrição para investimentos e, por consequência, piores serão os resultados dos entes no IEGM na área de educação.

### **5.3 Nível de endividamento público de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí**

O nível de endividamento deixado por um governo, segundo Sakurai e Gremaud (2007), é diretamente influenciado pela probabilidade de reeleição ou de eleger o sucessor dentre os filiados de seu partido ou dos partidos coligados. Nesse contexto, a reeleição, conforme Mendes, Rocha e Amorim (2004), estaria correlacionada à expansão do gasto, isto é, “[...] as chances de reeleição estão intimamente associadas à expansão da despesa municipal” (MENDES; ROCHA; AMORIM, 2004, p. 4). Desse modo, como constataram Sakurai e Gremaud (2007), a reeleição seria um incentivo a alterações na política econômica, especialmente no que se refere à disciplina fiscal, uma vez que, conforme Meneguim e Bugarin (2001, p. 19), “[...] quanto maior a probabilidade de reeleição, menor é a disposição a se ter despesas superiores a receitas, pois os encargos do déficit serão suportados pelo mesmo governador responsável pela política de gastos desregrada”.

Assim, a disciplina fiscal é maior quando há possibilidade de permanência no poder e, ao contrário, menor, quando não há essa probabilidade ou quando essa é baixa. Por isso, como concluem Meneguim e Bugarin (2001), “[...] os incentivos para os governos se endividarem são maiores no final de seus mandatos”, vale dizer, “[...] quanto menor a probabilidade de ser reeleito, maior será o gasto no primeiro período” (MENEGUIN; BUGARIN, 2001, p. 17),

De qualquer modo, a reeleição seria um fator condicionante das escolhas e ações de um governo, dado que, ao influenciar na disciplina fiscal e no endividamento público, acabaria interferindo no legado de um governante para o governo seguinte.

Segundo o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais (BRASIL, 2018), elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o nível de endividamento dos entes brasileiros é avaliado a partir da relação entre a Dívida Consolidada (DC) e a Receita Corrente Líquida (RCL). O resultado dessa relação demonstra qual o percentual da Receita Corrente Líquida de um exercício seria consumido caso toda a Dívida Consolidada fosse paga.

A Secretaria do Tesouro Nacional classifica o indicador de endividamento em três faixas de desempenho, atribuindo notas A, B e C, a depender do nível de endividamento do ente, conforme demonstrado na Tabela 62.

**Tabela 62** – Indicador de endividamento segundo a Secretaria do Tesouro Nacional

| <u>INDICADOR DE ENDIVIDAMENTO</u> | <u>FAIXA DE RESULTADO</u>  | <u>SINALIZAÇÃO</u> |
|-----------------------------------|----------------------------|--------------------|
|                                   | Endividamento < 60%        | A                  |
|                                   | 60% < Endividamento < 150% | B                  |
|                                   | Endividamento > 150%       | C                  |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

O indicador de endividamento, juntamente com os indicadores de poupança e liquidez, é utilizado pela STN para avaliar a Capacidade de Pagamento dos entes, criando, a partir daí, um indicador denominado CAPAG. A CAPAG é pré-requisito para concessão de aval para contratação de operações de crédito por Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo, conforme o site da STN, o principal indicador de saúde fiscal utilizado pelo Tesouro Nacional para definir a trajetória de endividamento dos Entes.

Em que pese a relevância da CAPAG, o cálculo da STN, até 2016, só abrangia os municípios com mais de 200 mil habitantes, resultando em um total de 146 entes em todo o Brasil.



Desse modo, considerando que a análise dos dados se refere ao IEGM 2016, ano-base 2015, não há, para esse período, informações da CAPAG e, conseqüentemente, indicadores de endividamento calculados pela STN em relação aos municípios de Barreiras do Piauí e Belém do Piauí. Para esses entes, a CAPAG só começou a ser calculada a partir de 2017.

Em que pese a ausência de informações da STN a respeito dos entes menores, é possível calcular o nível de endividamento dos municípios avaliados a partir da análise do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 3º quadrimestre (ou 2º semestre) do exercício financeiro, que é encaminhado nas prestações de contas dos entes ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI).

As informações referentes aos Relatórios de Gestão Fiscal estão disponíveis para consulta no TCE/PI a partir do exercício 2010, ano que servirá de base para análise inicial do nível de endividamento de Barreiras e Belém do Piauí, findando-se a análise em 2014, ano que serviu de base para medir o legado recebido em 2015, ano-base referente ao IEGM 2016.

Em Barreiras do Piauí, segundo dados da Tabela 63, observa-se que a Prefeitura Municipal não encaminhou à Corte de Contas, nos exercícios 2010 a 2013, os dados relativos ao Relatório de Gestão Fiscal, impossibilitando o cálculo do nível de endividamento no período. Por outro lado, em 2014, os dados enviados permitiram calcular que o nível de endividamento de Barreiras do Piauí foi de 2,18, posicionando o município na última faixa de desempenho.

**Tabela 63 – Nível de endividamento de Barreiras do Piauí – 2010 a 2015**

|                           |                               | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------------------|-------------------------------|------|------|------|------|------|
| <b>BARREIRAS DO PIAUÍ</b> | <b>Nível de endividamento</b> | N/D* | N/D* | N/D* | N/D* | 2,18 |
|                           | <b>Faixa de resultado</b>     | N/D* | N/D* | N/D* | N/D* | C    |

Fonte: TCE/PI (2016).

\* Dados não enviados ao TCE/PI.

Os exercícios em que os relatórios não foram enviados ao TCE/PI coincidem com os períodos de instabilidade política sofridos por Barreiras do Piauí. O prefeito eleito em 2008, Desuyty Galganeo Martins de Assis, pelo PMN, foi cassado pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE/PI) em 2009, em virtude de inelegibilidade reflexa e abuso de poder econômico. Em consequência, o segundo candidato mais votado nas eleições de 2008, Divino

Alano Barreira Seraine, do PMDB, tomou posse como prefeito do município em agosto de 2012.

Em Belém do Piauí, por sua vez, segundo dados da Tabela 64, nos exercícios financeiros 2010, 2011 e 2014, a Dívida Consolidada informada no Relatório de Gestão Fiscal foi igual a zero, corroborando a literatura no sentido de que a reeleição e, conseqüentemente, a continuidade do mesmo grupo político no poder contribui para a diminuição do nível de endividamento. Os exercícios 2012 e 2013, por sua vez, não foram informados pela Prefeitura do município, impossibilitando o cálculo do nível de endividamento no período.

**Tabela 64** – Nível de endividamento de Belém do Piauí – 2010 a 2015

|                           |                                   | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------------------|-----------------------------------|------|------|------|------|------|
| <b>BELÉM DO<br/>PIAÚÍ</b> | <b>Nível de<br/>endividamento</b> | 00   | 00   | N/D* | N/D* | 00   |
|                           | <b>Faixa de<br/>resultado</b>     | A    | A    | N/D* | N/D* | A    |

Fonte: TCE/PI (2016).

\* Dados não enviados ao TCE/PI

Restringindo a análise do endividamento público apenas ao ano de 2014, os dados da Tabela 65 corroboram a disparidade encontrada no legado deixado pela administração de Barreiras e Belém do Piauí. Com efeito, enquanto Barreiras do Piauí apresentou endividamento de 2,18, figurando na faixa C de resultado, Belém do Piauí obteve endividamento igual à zero, alcançando nota A, segundo os critérios da STN.

**Tabela 65** – Nível de endividamento de Barreiras e Belém do Piauí - 2014

|                               |                                   | 2014 |
|-------------------------------|-----------------------------------|------|
| <b>BELÉM DO<br/>PIAÚÍ</b>     | <b>Nível de<br/>endividamento</b> | 00   |
|                               | <b>Faixa de resultado</b>         | A    |
| <b>BARREIRAS DO<br/>PIAÚÍ</b> | <b>Nível de<br/>endividamento</b> | 2,18 |
|                               | <b>Faixa de resultado</b>         | C    |

Fonte: TCE/PI (2016).

Da análise dos dados, é possível afirmar que o tamanho do débito herdado pelo município de Barreiras do Piauí constituiu fator restritivo ao investimento em políticas sociais no município, dado o alto nível de endividamento verificado no período analisado. Em Belém do Piauí, por outro lado, a ausência de débitos anteriores é fator propício ao desenvolvimento de políticas sociais, a exemplo do ensino.

Conclui-se, portanto, que o legado de políticas prévias, analisado sob três enfoques: a) capacidade de administração do Executivo; b) qualidade da infraestrutura herdada; e c) nível de endividamento público, influenciou na provisão da política de ensino nos municípios analisados, de modo que a estrutura preexistente em administrações anteriores contribuiu para a efetividade da gestão pública na educação do município de Belém do Piauí, tornando-se, por outro lado, fator restritivo ao desenvolvimento de políticas educacionais em Barreiras do Piauí no IEGM 2016.

## 6 CONCLUSÃO

Este estudo analisou a influência dos fatores político-institucionais na efetividade da gestão pública municipal na educação, medida pelo i-Educ, comparando os municípios de Belém do Piauí e Barreiras do Piauí, os quais, embora apresentem características socioeconômicas semelhantes, se diferem na nota obtida no i-Educ de 2016, tendo o primeiro alcançado a faixa B+ (gestão muito efetiva) e o segundo, faixa C (gestão com baixo nível de adequação), respectivamente o melhor e o pior resultado no estado.

O i-Educ é um dos sete indicadores que compõem o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). Criado em 2014 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e pelo Instituto Rui Barbosa, compõe-se de sete dimensões, decompostas em indicadores específicos – i-Educ, i-Saúde, i-Planejamento, i-Fiscal, i-Amb, i-Cidade e i-GovTI – que avaliam se as ações dos governos municipais atendem aos reclamos das comunidades, auxiliam na análise das contas públicas e fornecem informações para subsidiar a ação fiscalizadora.

O indicador passou a ser adotado pelo Tribunal de Contas do Piauí em 2016. Na sua primeira edição, avaliou a gestão nos municípios piauienses como “de baixa efetividade”, conferindo-lhes, conforme os seus parâmetros de aferição, nota C. Este desempenho predominou, na maioria dos municípios, em cinco das sete áreas avaliadas, sendo exceções a saúde e a fiscal, dimensões em que se registra um percentual maior de notas B ou B+, que equivalem à gestão efetiva ou muito efetiva.

Essas são áreas submetidas a regulamentos que disciplinam a aplicação mínima de recursos ou os limites na assunção de despesas, e contam com rigorosa fiscalização dos órgãos de controle, seja na aferição do cumprimento das determinações legais, seja com atuação pedagógica na melhoria da gestão pública. Isso, contudo, não produziu os mesmos efeitos na área de educação, que, mesmo submetida a regulamentos e controles similares à saúde e à área fiscal, apresentou, na maioria dos municípios, gestão “com baixo nível de adequação”, nota C, ou “em fase de adequação”, nota C+, sendo exceções a existência de municípios com nota B+ (“muito efetiva”) ou B (“efetiva”) nessa área.

O i-Educ, índice que afere a efetividade da gestão na área de educação, apresentou esses resultados em municípios de todos os portes, em termos populacionais, e, conseqüentemente, com diferentes situações de receita, havendo tanto municípios do mesmo tamanho com resultados diferentes como municípios de tamanhos diferentes com notas iguais. A melhor nota, B+, “gestão muito efetiva”, foi obtida por municípios de pequeno porte, com até 20.000 habitantes, que são 85,7% do total no estado. Entre esses, contudo, como nas

demais faixas populacionais, a maioria obteve nota C, corroborando que a efetividade da gestão educacional não era influenciada pelo tamanho da população nem pela receita do município.

Entre os de porte muito pequeno, maior parte dos que tiveram a melhor nota, embora apresentem o mesmo contingente populacional e recebam a mesma cota a título de FPM, foram verificados desempenhos diferentes no i-Educ. É o que se verificou em Belém do Piauí e em Barreiras do Piauí que, embora recebam a mesma cota do FPM, um teve nota B+ e o outro nota C.

Esses municípios são semelhantes do ponto de vista socioeconômico, tais como o tamanho da população (3.234 e 3.284 habitantes, respectivamente), PIB bruto (R\$ 21.701,87 e R\$ 23.180,55), PIB per capita (R\$ 6.602,33 e R\$ 6.691,84), IDHM (0,557 e 0,551) e percentual de dependência de receitas oriundas de fontes externas (98% e 96,5%). Diferem-se, todavia, não apenas em relação ao i-Educ, isto é, quanto à conformidade de suas gestões, mas também em relação à taxa de aprovação nos anos iniciais do ensino fundamental (71,4% e 96,3%), notas da Prova Brasil em Língua Portuguesa (157,63 e 169,1) e Matemática (171,55 e 191,22) e IDEB (2,9 e 4,5).

Por conseguinte, a efetividade da política educacional, medida pelo IEGM e corroborada pela taxa de aprovação nos anos iniciais, pelos resultados da Prova Brasil e pelo IDEB, não se mostrou afetada por determinantes de ordem econômico-estruturais, seja o tamanho da população – municípios iguais quanto ao porte têm resultados diferentes – ou as condições econômicas dos entes analisados – mesma cota a título de FPM.

Belém do Piauí e Barreiras do Piauí, contudo, se diferem quanto aos aspectos político-institucionais investigados: distribuição de preferências dos atores políticos e o legado de políticas prévias, dois fatores que influenciam na tomada das decisões políticas. O primeiro, expresso pela competição política, é completamente diferente nos dois municípios. Em Barreiras do Piauí, a cada nova eleição, os atores políticos são alterados, as coligações inicialmente formadas são desconstruídas e os votos são distribuídos entre vários candidatos, resultando em grande dispersão eleitoral e poucas reeleições. Já em Belém do Piauí, um mesmo grupo vem se mantendo no poder, por sucessivas reeleições, desde 2004, contando com constante evolução da concentração de votos, que, nas eleições de 2016, chegou a 76,51% do eleitorado.

Contudo, diferentemente do que dizem os estudos especializados na área, nos municípios analisados, a maior competição política em Barreiras do Piauí não provocou elevação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Pelo contrário, nesse

município, em 2015, os gastos com MDE foram de 22,78% da receita proveniente de impostos e transferências, sendo, por conseguinte, inferior até mesmo ao mínimo de 25% estabelecido no art. 212 da Constituição Federal. Já em Belém do Piauí, município cuja competição político-eleitoral é menor, os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino alcançaram, no mesmo ano, 26,95% do total da receita proveniente de impostos e transferências, superior, portanto, ao mínimo constitucional.

Então, nos municípios analisados, a manutenção do mesmo grupo no poder e a concentração de votos nos candidatos desse grupo favoreceram a efetividade da política educacional. Essa também foi a constatação de Araújo, Aquino e Jorge Neto (2013), que, analisando os efeitos da competição política nos municípios do Ceará, concluíram que aqueles com menor rotatividade no Executivo e Legislativo apresentam maior oferta de serviços públicos.

O legado das políticas prévias, por sua vez, analisado em relação à capacidade de administração do Executivo, qualidade da infraestrutura herdada e nível de endividamento público, também se diferenciou nos dois municípios. Em Barreiras do Piauí, seu quadro administrativo era formado por 71% de servidores com ensino fundamental ou médio e apenas 28,5% com curso superior ou pós-graduação, sendo que a infraestrutura herdada das administrações anteriores apresentava-se deficitária: sem água ou energia da via pública, sem coleta de lixo, ausência ou quantidade insuficiente de instalações físicas como cozinha, sala de leitura, sala para a diretoria, banheiro dentro do prédio, dentre outras. Além disso, o endividamento do município, segundo os parâmetros da STN, com base em dados de 2014, recebeu nota C, a pior possível.

Já em Belém do Piauí a situação se inverte, pois não só seu quadro administrativo dispunha de 59,1% de servidores com ensino fundamental e médio e 36,1% com curso superior ou pós-graduação, como herdou uma infraestrutura com água e energia da via pública, coleta de lixo existente em mais da metade das escolas e instalações físicas adequadas em grande parte delas. Além disso, esse é um município sem endividamento, sendo avaliado pela STN com nota A.

Desse modo, o legado herdado das administrações anteriores constitui fator restritivo para a efetividade da gestão educacional em Barreiras do Piauí, ao passo que a herança recebida por Belém do Piauí favoreceu para que cumprisse o que lhe determinava a legislação nacional, estando, conseqüentemente, em conformidade com o que foi avaliado pelo IEGM na área educacional.

Portanto, a efetividade da gestão pública municipal na educação, medida pelo IEGM 2016, foi influenciada pela menor alternância dos grupos políticos, isto é, pela estabilidade no poder e pela concentração de votos em um mesmo grupo político, bem como pelo legado recebido, materializado num corpo administrativo mais qualificado, com uma melhor infraestrutura e menor endividamento público. Esses fatores, intrinsecamente relacionados, favoreceram para que as ações do governo municipal de Belém do Piauí atendessem aos reclamos de sua comunidade, constituindo-se em uma gestão efetiva.

Essa constatação, contudo, carece de mais estudos, não apenas com outros municípios de pequeno porte, como também com municípios de médio e grande porte. Todavia, ainda que pesem essas restrições, cumpre destacar que a análise dos dois municípios chama atenção para as limitações da literatura no estudo das pequenas comunidades.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, F. A. S. de; AQUINO, C.; JORGE NETO, P. M. Competição Política E Desenvolvimento Econômico: Uma Análise Para Os Municípios Do Ceara Nos Anos De 2006 E 2010. **Anais do XLI Encontro Nacional de Economia**, 2014. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/anp/en2013/091.html>. Acesso em: 19 jan. 2019.

ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliação menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (org.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001. p. 43-56.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Belém do Piauí, PI. 2013. Disponível em: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/belem-do-piaui\\_pi](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/belem-do-piaui_pi). Acesso em: 31 jan. 2019.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Barreiras do Piauí, PI. 2013. Disponível em: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/barreiras-do-piaui\\_pi](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/barreiras-do-piaui_pi). Acesso em: 31 jan. 2019.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Trad. L. de A. Rego e A. Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2006. (Obra original publicada em 1977).

BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23.12.1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm). Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26.06.2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, Imprensa Nacional, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União**. Fundo de Participação dos Municípios FPM. nov. 2018. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge\\_cartilha\\_fpm.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf). Acesso em: 31 jan. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Orientações básicas aplicadas à gestão pública: Indicadores**. Brasília: MP, 2012. Disponível em: [http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/indicadores\\_orientacoes\\_basicas\\_aplicadas\\_a\\_gestao\\_publica.pdf](http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/indicadores_orientacoes_basicas_aplicadas_a_gestao_publica.pdf). Acesso em: 9 dez. 2018.



BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos entes subnacionais**. Brasília. 2017. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-2017>. Acesso em: dez. 2018.

CARNEIRO, L. P.; ALMEIDA, M. H. T. Definindo a Arena Política Local: Sistemas Partidários Municipais na Federação Brasileira, 2008. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 403-432, 2008. Disponível em: [http://bdpi.usp.br/bitstream/handle/BDPI/16899/art\\_CARNEIRO\\_Definindo\\_a\\_arena\\_politica\\_local\\_sistemas\\_partidarios\\_2008.pdf?sequence=1&isAllowed=](http://bdpi.usp.br/bitstream/handle/BDPI/16899/art_CARNEIRO_Definindo_a_arena_politica_local_sistemas_partidarios_2008.pdf?sequence=1&isAllowed=). Acesso em: 31 jan. 2019.

CASTRO, R. B. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. In: Encontro Nacional de Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 30, 2006, Salvador – BA. **Anais [...]** Rio de Janeiro: ANPAD, 2006.

CAVALCANTE, P. Os Determinantes das Políticas Públicas: uma Revisão de Literatura. In: Encontro Nacional de Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 35, 2011, Rio de Janeiro – RJ. **Anais [...]** Rio de Janeiro: ANPAD, 2011.

CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 6. ed. São Paulo: Editora Campus, Rio de Janeiro 2003.

DAHL, R. A. **Poliarquia**: participação e oposição. Trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo: EDUSP, 1987.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 14-42.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

IBGE. **Censo Demográfico - 2000**. Disponível em: <http://www2.sidra.ibge.gov.br/cd/defaultcd2000.asp?o=22&i=P>. Acesso em: 5 set. 2018.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**: resultados da amostra - rendimento - valor do rendimento nominal médio mensal per capita dos domicílios particulares permanentes - total- comparação entre as Capitais. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/comparamun/compara.php?coduf=0&codv=V10&dir=desc&idtema=108&lista=CAPITAIS&order=dado>. Acesso em: 18 ago. 2018.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**. 2014. Disponível em: <https://munic.ibge.gov.br/index.php?periodo=2014&UF=22&x=54&y=17>. Acesso em: 01 dez. 2018.

IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. 2011. Disponível em: [http://ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2011/default\\_xls.shtm](http://ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2011/default_xls.shtm). Acesso em: 23 ago. 2018.

IBGE. **Cidades e Estados do Brasil**. 2015. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 23 ago. 2018.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **IDEB - Resultados e Metas**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=1133259>. Acesso: ago. 2018.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar – Resultados e Resumos**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/resultados-e-resumos>. Acesso: dez. 2018.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Anuário do IEGM Brasil 2015**. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: [http://iegm.irbcontas.org.br/base/anuario\\_2015.pdf](http://iegm.irbcontas.org.br/base/anuario_2015.pdf). Acesso em: 30 nov. 2017.

INSTITUTO RUI BARBOSA. Índice de Efetividade da Gestão Municipal. **IEGM Brasil**. 2016. Disponível em: <http://iegm.irbcontas.org.br/>. Acesso em: 31 jan. 2019.

LACOMBE, F. J. M.. **Administração: princípios e tendências**. São Paulo: Saraiva, 2003.

LIMA, F. Prefeito do Piauí é cassado por forjar casamento. **Portal Cidade Verde**. Teresina, 25 ago. 2009. Disponível em: <https://cidadeverde.com/noticias/43446/prefeito-do-pi-e-cassado-por-forjar-casamento>. Acesso em: 10 dez. 2018.

LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 30-48, jan./fev. 1997.

LUZ, J. Prefeito Divino Alano é preso com R\$ 57 mil em Gilbués. **Jornal GP1**. Teresina, 1º out. 2016. Disponível em: <https://www.gp1.com.br/noticias/prefeito-divino-alano-e-preso-com-r-57-mil-em-gilbues-402066.html>. Acesso em: 10 dez. 2018

MACEDO, A. S. *et al.* O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, número especial, p. 593-618, jul. 2016.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed. Malheiros. São Paulo, 2003.

MELLO, O. A. B. de. **Princípios gerais de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, M. ; ROCHA, C.; AMORIM, A. **O que reelege um prefeito?**. Texto para discussão n. 7, Senado Federal, Brasília, 2004.

MENEGUIN, F. B. ; BUGARIN, M. S. Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nas políticas de gastos públicos. **Revista de Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 5 n. 3, p. 601-622, 2001.

NUNES, E. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF: ENAP, 2003.

QEDU. **Aprendizado dos alunos**: Belém do Piauí. 2016. Disponível em: <https://www.qedu.org.br/cidade/4937-belem-do-piaui/aprendizado>. Acesso em: 2 out. 2018.

QEDU. **Aprendizado dos alunos**: Barreiras do Piauí. 2016. Disponível em: <https://www.qedu.org.br/cidade/4933-barreiras-do-piaui/aprendizado>. Acesso em: 02 out. 2018.

QEDU. **Censo**: Barreiras do Piauí. 2014. Disponível em: [https://www.qedu.org.br/cidade/4933-barreiras-do-piaui/censo-escolar?year=2014&dependence=0&localization=0&education\\_stage=0&item=](https://www.qedu.org.br/cidade/4933-barreiras-do-piaui/censo-escolar?year=2014&dependence=0&localization=0&education_stage=0&item=). Acesso em: 02 out. 2018.

QEDU. **Censo**: Belém do Piauí. 2014. Disponível em: [https://www.qedu.org.br/cidade/4937-belem-do-piaui/censo-escolar?year=2014&dependence=0&localization=0&education\\_stage=0&item=](https://www.qedu.org.br/cidade/4937-belem-do-piaui/censo-escolar?year=2014&dependence=0&localization=0&education_stage=0&item=). Acesso em: 02 out. 2018.

RAEDER, S. Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, n. 13, p. 121-146, jan/jun. 2014.

REZENDE, D. A. ; ULTRAMARI, C. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 255-271, mar/abr. 2007.

RUA, M. G. *Políticas públicas*. 3. ed. rev. atua. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB, 2014.

SAKURAI, S. N. ; GREMAUD, A. P. *Political business cycles*: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989-2001). **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 11, n. 1, p. 27-54, jan./mar. 2007.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual do Índice de efetividade da gestão municipal**. São Paulo: TCE, [2014]. Disponível em: [https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-iegms-tcesp\\_0\\_0.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-iegms-tcesp_0_0.pdf). Acesso em: 2 out. 2018.

SARMENTO, D. C. Criação dos sistemas municipais de ensino. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 93, p. 1363-1390, set./dez. 2005.

SÁTYRO, N. G. D. **Política e instituições e a dinâmica das políticas sociais nos estados brasileiros**: uma análise após a redemocratização. 2008. 178 f. Tese (Doutorado em Ciência

Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos, práticos. 2. ed. Cengage Learning, São Paulo, 2013.

SILVA, P. L. B. ; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP/UNICAMP**, Campinas, n. 48, p. 1-16, 2000. Disponível em: [http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula\\_22.pdf](http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf). Acesso em: 12 abr. 2018.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez.2006.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Perguntas e respostas**: o que são e como funcionam os conselhos municipais de educação, 2018. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/perguntas-e-respostas-o-que-sao-e-como-funcionam-os-conselhos-municipais-de-educacao>. Acesso em: 22 jan. 2019.

TOMIO, F. R. de L. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 61-89, fev. 2002.

TORRES, M. D. de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224 p.

TRE-PI reforma sentença que cassou diplomas do prefeito e do vice-prefeito de Barreiras. **Tribunal Regional Eleitoral do Piauí**, Teresina, 12 nov. 2013. Disponível em: <http://www.tre-pi.jus.br/imprensa/noticias-tre-pi/2013/Novembro/tre-pi-reforma-sentenca-que-cassou-diplomas-do-prefeito-e-do-vice-prefeito-de-barreiras>. Acesso em: 10 dez. 2018