

Ideologia partidária e prática governamental: uma análise sobre o financiamento da educação no Rio de Janeiro (2021-2023)

Party Ideology and Government Practice: An Investigation into Education Funding in Rio de Janeiro (2021–2023)

Rafaella Lopes Martins Jaeger¹

Ana Beatriz Severo Xavier²

Resumo: Este artigo investiga se a ideologia partidária influencia o investimento em educação nas prefeituras do Rio de Janeiro entre 2021 e 2023, considerando os efeitos da Emenda Constitucional nº 119/22, que flexibilizou o cumprimento da aplicação mínima de 25% das receitas no setor. A análise, baseada em dados do TSE, STN e INEP, busca verificar se mesmo sem a exigência legal, partidos de diferentes espectros ideológicos mantêm padrões semelhantes de investimento. A hipótese central é que as práticas orçamentárias são mais influenciadas pela cultura institucional do que por orientações ideológicas. Os achados confirmam essa hipótese, indicando que, independentemente da regra ou da ideologia, os partidos adotam níveis de investimento equivalentes.

Palavras-chave: Partidos Políticos. Ideologia. Financiamento da educação.

Abstract: This article investigates whether party ideology influences educational investment in the municipalities of Rio de Janeiro between 2021 and 2023, considering the effects of Constitutional Amendment No. 119/22, which relaxed the requirement to allocate a minimum of 25% of revenues to the sector. The analysis, based on data from TSE, STN, and INEP, aims to verify whether, even without the legal requirement, parties from different ideological spectrums maintain similar investment patterns. The central hypothesis is that budgetary practices are more influenced by institutional culture than by ideological orientations. The findings confirm this hypothesis, indicating that, regardless of the rule or ideology, parties adopt equivalent levels of investment.

Keywords: Political Parties. Ideology. Educational finance.

¹ Doutoranda em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF. ORCID: [0000-0002-7186-9219](https://orcid.org/0000-0002-7186-9219) - E-mail: rafaellalmjaeger@gmail.com.

² Doutoranda em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF. ORCID: [0000-0001-5725-0201](https://orcid.org/0000-0001-5725-0201) - E-mail: anabeatrizseveroxavier@gmail.com.



Ideologia partidária e prática governamental: uma investigação sobre o financiamento da educação no Rio de Janeiro (2021-2023)

Rafaella Lopes Martins Jaeger & Ana Beatriz Severo Xavier

Introdução

Os espectros ideológicos de esquerda e direita englobam uma série de características definidoras, ao menos em teoria. No entanto, autores como Krause, Dantas & Miguel (2010) apontam que a ideologia dos partidos não explica o investimento na educação. Isso porque, segundo eles, as diferenças entre as legendas são baixas e o investimento gira em torno do que exige a legislação.

Outros estudos também têm reforçado o fato do mínimo institucional atuar como mecanismos de homogeneização do investimento público (Castro, 2007, 2005; Crozzatti *et al.*, 2014; Pinto, 2007; Rodriguez, 2001). Esses achados indicam que esse fator pode ser determinante para a baixa diferença partidária (ideológica).

Contudo, a pandemia da COVID 19 impôs um cenário excepcional: a suspensão da regra que determinava a aplicação de 25% dos recursos na manutenção do ensino (Brasil, 1988). Esse contexto levanta a seguinte questão: sem a obrigatoriedade do percentual mínimo, os partidos manteriam o comportamento homogêneo ou adotariam estratégias diferenciadas, influenciadas por fatores ideológicos?

Pensando nisso, o presente artigo tem como objetivo examinar a relação entre ideologia partidária e prática governamental na educação do Rio de Janeiro, entre os anos de 2021 e 2023, tempo do mandato em que vigora a discricionariedade, com foco no financiamento do setor. A hipótese é que dentro da institucionalidade, independente da regra e da ideologia, os partidos sigam um mesmo nível de investimento.

Para isso, utiliza-se dados eleitorais, da receita dos municípios e da educação, retirados do Tribunal Superior eleitoral (TSE), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), respectivamente. O uso dessas bases tem o intuito de verificar a ideologia dos partidos vencedores nas prefeituras do estado e a verba desembolsada em seus governos para a educação.

O artigo está estruturado em cinco partes. Após esta introdução, a segunda seção apresenta o referencial teórico, abordando a literatura sobre partidos e financiamento



Ideologia partidária e prática governamental: uma investigação sobre o financiamento da educação no Rio de Janeiro (2021-2023)

Rafaella Lopes Martins Jaeger & Ana Beatriz Severo Xavier

da educação, bem como as regras eleitorais e seus desafios. Em seguida, a seção metodológica expõe os dados e os procedimentos adotados para alcançar os objetivos do estudo. Na quarta parte, os resultados são analisados e discutidos. Por fim, a última seção traz as considerações finais.

Partidos políticos e investimento na educação: teoria, regras e desafios

De maneira geral, a literatura aponta que os partidos políticos são responsáveis por estruturar a disputa pelo poder, formular propostas e programas de governo e representar interesses da sociedade. Em particular, as siglas se diferenciam por diversas características, entre elas a ideologia. Segundo definições ideológicas, direita e esquerda se distinguem pela posição adotada em relação à igualdade (Bobbio, 2001), pelo tamanho da atuação do estado (Bresser-Pereira, 2006) ou atuação no movimento social (Silva, 2014). Independente da abordagem, existe a crença que partidos de esquerda se preocupam mais com a educação do que os de direita, seja pela busca por igualdade de oportunidades, defesa do estado ativo no setor ou na postura dos movimentos sociais em defesa da educação.

No entanto, Bolognesi (2024) aponta que apenas definições do eixo esquerda-direita não são suficientes para compreender os perfis, as estratégias e os comportamentos programáticos dos partidos. Isso porque, de acordo com o autor, a distância média dos partidos ficou menor, ao mesmo tempo em que o sistema se polarizou e as mudanças das regras eleitorais afetaram a classificação ideológica dos partidos. Diante disso, ele defende que existem problemas e limitações nessas classificações, ainda que permaneçam necessárias e produzam resultados válidos.

Especificamente, com relação à temática educacional, estudos indicam que na prática o espectro ideológico dos partidos, a nível municipal, não possui relação com a variação do montante do financiamento da educação. Segundo Krause, Dantas & Miguel (2010) a justificativa se deve ao fato de que os partidos que tiveram médias superiores de investimento na educação foram partidos com diferentes espectros ideológicos, como: PP (direita), PSDB (centro), PMDB (centro) e PT (esquerda), respectivamente.



Ideologia partidária e prática governamental: uma investigação sobre o financiamento da educação no Rio de Janeiro (2021–2023)

Rafaella Lopes Martins Jaeger & Ana Beatriz Severo Xavier

Além disso, os autores destacam que a diferença da média de gasto do primeiro (PP) para o quarto partido (PT), é de R\$600, diferença pouco expressiva. Esses dados sugerem que, independente do espectro ideológico, os partidos tendem a investir em torno do valor percentual previsto na Constituição Federal (1988) para o financiamento da educação³.

Em se tratando do contexto pandêmico no financiamento da educação – período em que se insere o presente artigo–, Souza (2023) demonstra que os governos municipais da região do leste metropolitano do Rio de Janeiro limitaram-se a aplicar o valor mínimo constitucionalmente vinculado à manutenção e desenvolvimento do ensino. Além disso, o autor identifica que os investimentos foram destinados a despesas ilegais, inadequadas e aquém das necessidades não presenciais determinadas pelo contexto pandêmico. Esse cenário, conforme destaca o estudo, contribuiu significativamente para o aprofundamento das desigualdades educacionais.

De maneira geral, diversos estudos (Castro, 2007; Castro, 2005; Crozatti *et al.*, 2014; Pinto, 2007; Rodriguez, 2001) apontam para uma realidade clara: o mínimo constitucional acaba se tornando rapidamente o teto de gastos dos partidos políticos. A regra institucional adquire um caráter homogeneizador no comportamento dos gastos partidários na área educacional, com os governos locais concentrando esforços em cumprir o valor estipulado pela legislação, sem buscar investimentos adicionais. Dessa forma, a regra, que originalmente visava assegurar um percentual mínimo de investimentos em educação, acaba adquirindo uma função determinante no comportamento dos partidos políticos e dos entes federativos.

A definição de percentuais mínimos obrigatórios para os investimentos públicos em educação representou um avanço importante no sentido de garantir um patamar básico de financiamento para a área. Tal medida contribuiu para assegurar um fluxo contínuo de recursos e reafirmar a centralidade da educação como prioridade no

³ De acordo com o Art. 121 da CF/88, os municípios devem obrigatoriamente investir o mínimo de 25% da receita resultante de impostos, e provenientes de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.



Ideologia partidária e prática governamental: uma investigação sobre o financiamento da educação no Rio de Janeiro (2021-2023)

Rafaella Lopes Martins Jaeger & Ana Beatriz Severo Xavier

planejamento orçamentário dos entes federativos. No entanto, embora esse mecanismo tenha promovido maior estabilidade e previsibilidade na alocação de recursos, ele também implicou em dois desafios estruturais significativos: a homogeneização do financiamento e o enrijecimento da gestão orçamentária educacional.

Assim, o que seria um ponto de partida para o comprometimento com o financiamento educacional, se transforma em um limite que define o padrão de investimentos. Esse fenômeno tem promovido uma cultura em que os investimentos são ajustados exclusivamente para cumprir o percentual estipulado pela legislação, sem um esforço adicional para ir além desse patamar. Conseqüentemente, observa-se que quando os recursos são distribuídos de forma padronizada, sem considerar as disparidades socioeconômicas e estruturais entre as regiões, corre-se o risco de perpetuar ou até aprofundar desigualdades históricas.

Essa questão já havia sido levantada por Arretche (2004), ao apontar que o processo de descentralização previsto no texto constitucional, em especial a ampliação da atuação dos governos locais, não levou em consideração as capacidades arrecadatórias desiguais. De acordo com a autora essa desigualdade se apresenta não apenas no plano vertical, entre os entes federados, mas também entre os próprios governos subnacionais.

Diante de uma realidade marcada por acentuadas desigualdades na capacidade arrecadatória entre os entes, impõe-se o desafio de viabilizar, de forma concreta, os preceitos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, especialmente no que se refere ao direito à educação. No caso do financiamento educacional, a resposta institucional a essa problemática emergiu por meio das políticas de fundos voltadas à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica, com destaque para a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) - estruturado com o objetivo de corrigir assimetrias na distribuição de recursos⁴.

⁴ O FUNDEB foi estruturado com o objetivo de corrigir assimetrias na distribuição de recursos, levando em consideração não apenas as disparidades entre os entes federativos, mas também as desigualdades



Ideologia partidária e prática governamental: uma investigação sobre o financiamento da educação no Rio de Janeiro (2021-2023)

Rafaella Lopes Martins Jaeger & Ana Beatriz Severo Xavier

Outro aspecto do investimento público a ser considerado é a rigidez da estrutura de financiamento da educação. Embora as limitações e obrigatoriedades relativas à aplicação de recursos em áreas estratégicas tenham sido concebidas como mecanismos de controle para evitar desvios de finalidade, essa estrutura resultou em baixa discricionariedade por parte dos gestores locais. Em outras palavras, os responsáveis pela administração desses mesmos recursos públicos contam com uma margem bastante restrita para aplicá-los conforme as demandas específicas de suas redes de ensino.

Como forma de mitigar essa rigidez, o Governo Federal tem adotado, nos últimos anos, a implementação de programas educacionais setoriais. Tais iniciativas buscam oferecer alternativas complementares de financiamento, permitindo que os gestores acessem novas fontes de recursos, a depender das necessidades de cada localidade. Um exemplo emblemático dessa estratégia é o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que visa fortalecer a autonomia financeira das unidades escolares ao repassar diretamente os recursos, facilitando sua aplicação conforme as necessidades locais.

Em síntese, embora a vinculação constitucional de percentuais mínimos de investimento em educação tenha representado um importante marco para a consolidação do direito à educação no Brasil, os desafios decorrentes da homogeneização e da rigidez do financiamento ainda impõem limitações significativas à efetivação de uma política educacional verdadeiramente equitativa. A descentralização, quando bem estruturada, favorece a adaptação das políticas às realidades locais, promovendo maior eficiência, no entanto, sem um financiamento justo e uma coordenação federativa eficaz, essa autonomia pode se tornar um fardo, levando a uma fragmentação do sistema e a uma ampliação das desigualdades educacionais.

regionais e subnacionais. Essa preocupação foi aprofundada durante o processo de reformulação do fundo, que culminou na promulgação da Lei nº 14.113/2020, responsável pela instituição do Novo FUNDEB, que introduziu inovações significativas ao priorizar a equidade entre entes federativos, estabelecendo um novo mecanismo de distribuição de recursos que beneficia municípios com menor capacidade fiscal e incorpora critérios de desempenho educacional e redução de desigualdades socioeconômicas. Essa reforma busca superar a homogeneização do financiamento, assegurando um tratamento diferenciado para garantir acesso igualitário à educação de qualidade, em conformidade com o princípio constitucional da equidade e o reconhecimento das diversidades e vulnerabilidades regionais.



Ideologia partidária e prática governamental: uma investigação sobre o financiamento da educação no Rio de Janeiro (2021-2023)

Rafaella Lopes Martins Jaeger & Ana Beatriz Severo Xavier

Além dos desafios citados, a pandemia de COVID-19 impôs novos desafios às estruturas administrativas, financeiras e sociais. No campo educacional, os impactos foram particularmente significativos, tanto em relação à continuidade das atividades escolares quanto à organização orçamentária dos entes federativos. Em meio a esse cenário, se estabelece a Emenda Constitucional nº 119/2022 que introduziu uma flexibilização na aplicação dos percentuais mínimos de investimento em educação previstos na Constituição Federal.

Junto à desobrigação do percentual, a emenda impede a aplicação de penalidades, sanções ou restrições aos governos locais pelo não cumprimento do Artigo 212 da Constituição. Essa medida representa um precedente inédito no financiamento da educação no Brasil pós-redemocratização, ao conceder maior autonomia aos municípios para definir a alocação de recursos educacionais nesse período. Salvo a obrigação de se complementar a diferença entre o valor efetivamente aplicado e o percentual mínimo exigido, até o exercício de 2023, podendo este ser diluído ao longo dos anos.

Baseado nesse breve referencial teórico, que evidencia a homogeneização da gerada pela regra (lei), as problematizações acerca da rigidez, e sua flexibilização (emenda) em um cenário inédito (pandemia), surge uma questão importante: os municípios ainda manteriam o comportamento uniforme caso houvesse maior discricionariedade quanto a esse percentual? Baseado neste questionamento que se chega a presente pesquisa.

A seguir apresentam-se os dados e procedimentos utilizados para estruturar esse estudo sob um recorte no tempo e no espaço.

Dados e procedimentos

Este estudo tem como objetivo analisar a relação entre a ideologia partidária e as práticas governamentais com foco no financiamento da educação em período de discricionariedade. Especificamente, o recorte da pesquisa é o financiamento da educação básica nos municípios do Rio de Janeiro, entre 2021 e 2023, período em que vigorou a Emenda Constitucional nº 119/22.



Ideologia partidária e prática governamental: uma investigação sobre o financiamento da educação no Rio de Janeiro (2021-2023)

Rafaella Lopes Martins Jaeger & Ana Beatriz Severo Xavier

Com este objetivo, a pesquisa avança em duas frentes em relação ao trabalho de Souza (2023): primeiro, ampliando o escopo geográfico para todo o estado do Rio de Janeiro; segundo, examinando um contexto institucional excepcional - a suspensão temporária dos percentuais mínimos constitucionais de investimento em educação, que conferiu maior discricionariedade aos gestores municipais na alocação de recursos.

Para realizar esta análise, o estudo integra três bases de dados complementares. A base eleitoral, obtida junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), contém informações sobre as eleições municipais de 2020. A base fiscal, disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional através do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais (Siconfi), com o registro dos investimentos em educação realizados pelos municípios fluminenses no período 2021-2023. Por fim, a base educacional, proveniente do Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), fornece dados sobre matrículas na educação básica da rede municipal durante o mesmo período analisado.

Com relação aos dados eleitorais, foram selecionados todos os municípios do estado e os partidos dos prefeitos eleitos em cada um deles. As legendas presentes na amostra foram reclassificadas ideologicamente segundo a classificação elaborada por Bolognese, Ribeiro e Codato (2023). Para tal, os autores utilizaram um *survey* aplicado aos associados da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), no qual os cientistas políticos classificavam os partidos políticos no eixo esquerda-direita, representada numa escala espacial de zero a dez que se divide em sete níveis⁵.

Com a finalidade de sintetizar essa classificação, deu-se enfoque nos três níveis e, portanto, nos espectros de esquerda-centro-direita, garantindo a pluralidade dessas siglas com a incorporação das categorias centro-esquerda e centro-direita. Essa modificação sobre a classificação proposta pelos autores ocorre na unificação dos dois

⁵ A representação numérica foi ocultada de maneira que os respondentes distanciaram os partidos baseados apenas nos extremos. O resultado final foi demonstrado em formato de figura (Figura 2 do artigo), disposta com três cores, sendo que as respectivas ao extremos apresentavam outras duas tonalidades. Ou seja, sete níveis. Basicamente trata-se de extrema esquerda, esquerda, centro esquerda, centro, centro direita, direita e extrema direita.



Ideologia partidária e prática governamental: uma investigação sobre o financiamento da educação no Rio de Janeiro (2021-2023)

Rafaella Lopes Martins Jaeger & Ana Beatriz Severo Xavier

últimos níveis de cada extremo, no caso extrema-esquerda/esquerda e direita/extrema-direita, em apenas esquerda e direita. A maioria das siglas que obtiveram sucesso nas prefeituras do Rio foram contempladas no referido survey, aplicado em 2018, exceto: PL, Solidariedade, Republicanos e PSB, classificada pelas autoras seguindo critérios da tipificação usada⁶.

A classificação final, compreendendo todas as vinte siglas que obtiveram êxito em pelo menos uma prefeitura no Rio de Janeiro no ano de 2020, é distribuída da seguinte maneira: Esquerda (PT), Centro-esquerda (PDT e PSB), Centro (Cidadania, PV e Rede), Centro-direita (Avante, PMB, PSD, PTB e Republicanos) e Direita (DEM, MDB, PODE, PP, PROS, PSC, PSDB, PL e Solidariedade).

No que se refere a base fiscal, para a mensuração das despesas educacionais, adotou-se como parâmetro os valores efetivamente liquidados, registrados sob a rubrica "despesas pagas" - categoria que consolida todos os gastos executados e contabilizados na função "Educação" do orçamento público municipal. Esse agregado compreende tanto as despesas correntes (manutenção e custeio) quanto os investimentos em infraestrutura educacional e demais ações vinculadas à política educacional. No âmbito das receitas, trabalhou-se com o conceito de "receita bruta total", que engloba a totalidade dos recursos financeiros disponíveis aos municípios durante o exercício financeiro, sendo incluídos montantes provenientes de impostos, bem como repasses e transferências advindas de outros entes federativos.

Por fim, quanto à base educacional, utilizou-se os dados do número de matrículas da educação básica municipal. Esse dado foi utilizado para dividir entre as despesas efetivamente pagas pelos municípios fluminenses para se calcular o Gasto por Aluno (GPA). Optou-se por não corrigir monetariamente os valores do período analisado, considerando a proximidade temporal junto a data de publicação do artigo e a baixa

⁶ Classificação e justificativa: Solidariedade (direita), PL (direita), Republicanos (centro-direita) e PSB (centro-esquerda). O primeiro partido fundiu com o PROS, partido classificado segundo os autores como sendo de direita; os demais seguiram a autodeclaração das siglas.



Ideologia partidária e prática governamental: uma investigação sobre o financiamento da educação no Rio de Janeiro (2021-2023)

Rafaella Lopes Martins Jaeger & Ana Beatriz Severo Xavier

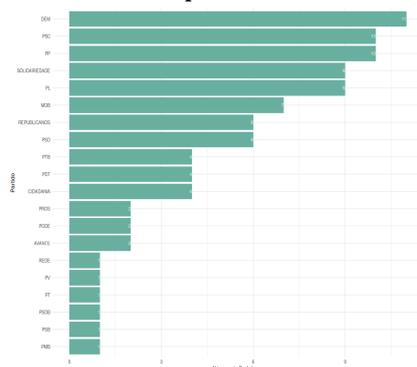
variação inflacionária acumulada, fatores que preservam a comparabilidade dos dados sem distorções significativas.

A seguir demonstra-se e discute-se os resultados encontrados nas análises realizadas.

Análise dos resultados: partidos e financiamento (2021-2023)

Apresenta-se os resultados através de três gráficos e três tabelas. O primeiro gráfico ilustra a distribuição das 92 prefeituras por partido político, o segundo analisa a composição ideológica das gestões municipais conforme classificação partidária, e o terceiro apresenta o percentual médio da receita corrente investido em educação por legenda. Quanto às tabelas, a primeira detalha os valores médios de gasto por aluno por partido, a segunda compara esses gastos por orientação ideológica, e a terceira confronta os investimentos realizados com o percentual mínimo constitucional, permitindo avaliar o compromisso dos partidos com o financiamento educacional durante o período analisado.

Gráfico 1 - Número de prefeituras eleitas por Partido no Estado do Rio de Janeiro (2020)



Fonte: Elaboração própria com dados TSE.

O gráfico 1 evidencia a liderança do DEM emergindo como principal força ao eleger 11 prefeitos (12% do total), seguido por PSC e PP (10 prefeituras cada, 10.9%) e SOLIDARIEDADE e PL (9 cada, 9.8%). Esse bloco de cinco partidos concentra 53.3% das prefeituras, evidenciando relativa dominância de legendas de centro-direita. As próximas siglas em destaque são MDB (7 prefeituras, 7.6%), Republicanos e PSD (6 cada,

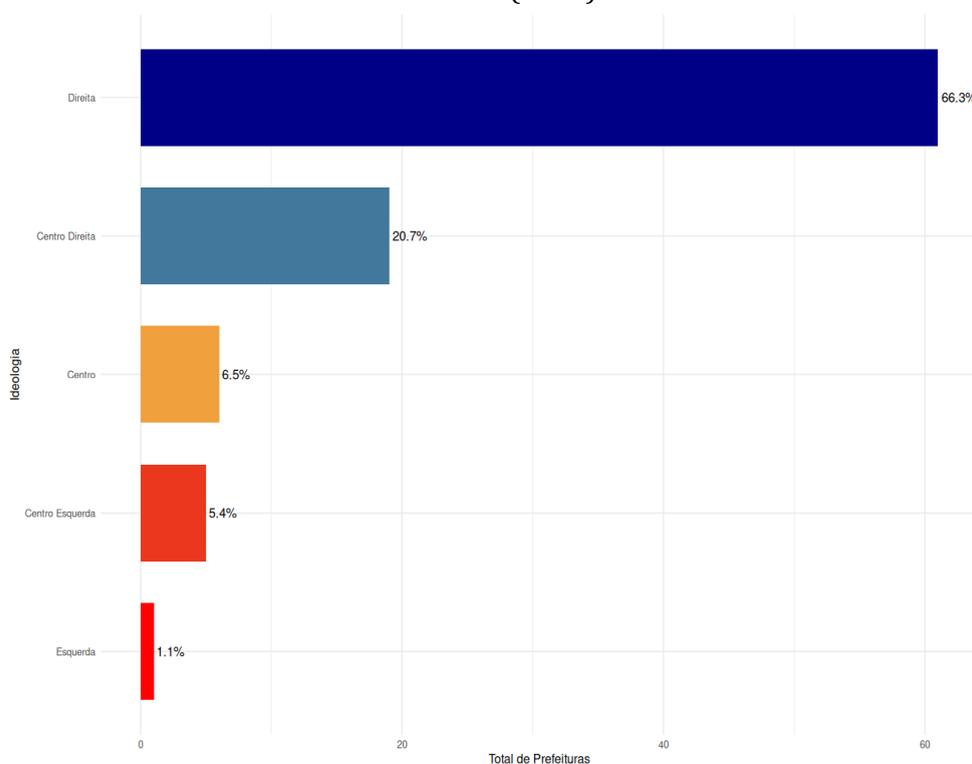


Ideologia partidária e prática governamental: uma investigação sobre o financiamento da educação no Rio de Janeiro (2021-2023)

Rafaella Lopes Martins Jaeger & Ana Beatriz Severo Xavier

6.5%). Nota-se, porém, uma clara desconcentração de poder em relação ao bloco anterior, com essas três siglas somando apenas 20.7% do total. Por outro lado, observa-se siglas com desempenho modesto, como PTB, PDT e CIDADANIA (4 cada/4.3%); grupos com micro-representação (PROS, PODE e AVANTE, 2 cada/2.2%); e legendas com representação simbólica (PT, PSDB, PV, PSB, REDE e PMB, 1 cada/1.1%).

Gráfico 2 - Distribuição Ideológica das Prefeituras do Rio de Janeiro baseada nos Partidos dos Prefeitos (2020)



Fonte: Elaboração própria com dados TSE.

O gráfico 2 revela uma esmagadora hegemonia de forças de direita, com partidos dessa posição (direita) controlando 66,3% (61 prefeituras) e centro-direita 20,7% (19 prefeituras), cerca de 87% do total de prefeituras. Enquanto o extremo oposto compõe apenas 6,5% do total - somado esquerda e centro esquerda. Especificamente, 5,4% centro-esquerda (5 prefeituras) e 1,1% esquerda (apenas 1 município). O centro ideológico, por sua vez, registra 6,5% com o total de 6 prefeituras.



Ideologia partidária e prática governamental: uma investigação sobre o financiamento da educação no Rio de Janeiro (2021-2023)

Rafaella Lopes Martins Jaeger & Ana Beatriz Severo Xavier

Essa configuração sugere, ao menos em tese, menor adesão a pautas progressistas no Estado. No entanto, pautas como saúde e educação podem não ser prioridade ideológica, mas são do eleitoral e os candidatos precisam se preocupar. Dessa forma, a configuração ideológica das prefeituras pode indicar tendências gerais na formulação de políticas, mas não determina a agenda administrativa dos municípios. Essa contextualização é fundamental para analisar os padrões de financiamento educacional no estado, que serão explorados a seguir.

Tabela 01 - Média do Gasto por Aluno da Rede Municipal de Ensino Matriculado na Educação Básica por Partido do Prefeito Eleito nos Municípios do Rio de Janeiro (2021 - 2023).

Partido Político	GPA na Educação Básica da rede Municipal				Variação %
	2021	2022	2023		
PT	R\$ 12.791,92	R\$ 20.389,14	R\$ 31.106,23	59%	
PROS	R\$ 8.662,30	R\$ 13.622,75	R\$ 16.629,07	48%	
DEM	R\$ 8.827,47	R\$ 11.645,56	R\$ 16.512,74	47%	
CIDADANIA	R\$ 8.884,32	R\$ 13.383,78	R\$ 16.466,29	46%	
PSDB	R\$ 9.933,50	R\$ 14.780,15	R\$ 15.691,24	37%	
PMB	R\$ 7.630,83	R\$ 11.312,68	R\$ 15.632,95	51%	
PTB	R\$ 9.459,65	R\$ 12.556,00	R\$ 15.079,45	37%	
PDT	R\$ 10.623,57	R\$ 12.751,52	R\$ 14.314,79	26%	
MDB	R\$ 8.121,03	R\$ 11.183,65	R\$ 13.839,72	41%	
SOLIDARIEDADE	R\$ 7.898,72	R\$ 11.893,21	R\$ 13.666,56	42%	
PP	R\$ 7.045,92	R\$ 10.754,33	R\$ 13.327,42	47%	
PSD	R\$ 7.462,34	R\$ 11.229,68	R\$ 13.207,10	43%	
REDE	R\$ 8.098,75	R\$ 10.357,15	R\$ 13.100,95	38%	
REPUBLICANOS	R\$ 8.834,04	R\$ 11.358,85	R\$ 12.128,20	27%	
PSC	R\$ 7.571,44	R\$ 10.489,46	R\$ 12.000,96	37%	
AVANTE	R\$ 7.489,06	R\$ 9.868,61	R\$ 11.888,11	37%	
PL	R\$ 8.013,19	R\$ 10.311,11	R\$ 11.568,87	31%	
PSB	R\$ 6.828,43	R\$ 8.819,68	R\$ 11.224,45	39%	
PODE	R\$ 6.709,31	R\$ 10.139,73	R\$ 11.215,92	40%	
PV	R\$ 6.666,92	R\$ 9.146,94	R\$ 10.235,75	35%	

Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

A Tabela 01 revela uma tendência geral de crescimento nos investimentos educacionais em todos os partidos, com variações percentuais positivas entre 26% (PDT) e 59% (PT) no período. O PT destaca-se não apenas pela maior variação, mas por manter os valores absolutos mais elevados em todos os anos (R\$12.791,92 em 2021



Ideologia partidária e prática governamental: uma investigação sobre o financiamento da educação no Rio de Janeiro (2021–2023)

Rafaella Lopes Martins Jaeger & Ana Beatriz Severo Xavier

para R\$31.106,23 em 2023), desempenho atípico explicado pelo caso específico de Maricá. Este município, beneficia-se de dois fatores estruturais: (1) receita excepcional de royalties petrolíferos (13% do total nacional⁷), com obrigação legal de destinar 75% à educação; e (2) reduzido contingente discente (27 mil matrículas, apenas 1,7% do total estadual), combinando alta arrecadação com baixa demanda relativa - um cenário que distorce as comparações diretas entre partidos.

Excluindo-se esse outlier, o cenário se normaliza: os valores médios variam de R\$6.000–R\$10.000 (2021), R\$8.000–R\$14.000 (2022) e R\$10.000–R\$16.000 (2023), com PROS, CIDADANIA e PSDB emergindo como líderes consistentes nos três anos - partidos estes classificados como direita, centro e direita respectivamente, indicando que desempenho financeiro não segue estritamente divisões ideológicas. A análise por variação percentual revela ainda que partidos que partiram de patamares mais altos (como PDT com R\$10.623,57 em 2021) tenderam a crescer menos (26%), enquanto aqueles com investimentos iniciais menores apresentaram acréscimos mais significativos, sugerindo possível efeito de alinhamento a um valor comum - crescem mais os que estão mais distantes do valor esperado.

Conforme observado por partido na tabela 01, a tabela 02 tece a mesma análise sob o critério da ideologia e apresenta similar tendência geral de ampliação dos recursos destinados à educação municipal. Igualmente, a magnitude desse crescimento varia conforme a orientação ideológica. No entanto, embora o valor médio de investimento dos partidos de esquerda se destaque, com um gasto de R\$31.000 por aluno em 2023 — um montante maior que o dobro do menor investimento médio observado (R\$12.958,15) —, esse fenômeno se justifica com a excepcionalidade do único município que se enquadra na classificação de esquerda pela amostra.

⁷ Segundo dados publicados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), o município foi, em 2023, o maior arrecadador de royalties provenientes da exploração de petróleo e gás no estado, respondendo por 13% do total de royalties distribuído a todos os municípios brasileiros.



Ideologia partidária e prática governamental: uma investigação sobre o financiamento da educação no Rio de Janeiro (2021-2023)

Rafaella Lopes Martins Jaeger & Ana Beatriz Severo Xavier

Tabela 02 - Média do Gasto por Aluno da Rede Municipal de Ensino Matriculado na Educação Básica por Ideologia Partidária do Partido do Prefeito Eleito nos Municípios do Rio de Janeiro (2021 - 2023).

IDEOLOGIA	GPA na Educação Básica da Rede Municipal					
	2021		2022		2023	
Direita	R\$	7.958,62	R\$	11.171,20	R\$	13.698,64
Centro Direita	R\$	8.115,43	R\$	11.196,07	R\$	12.958,15
Centro	R\$	8.138,55	R\$	11.740,88	R\$	14.205,38
Centro Esquerda	R\$	9.674,79	R\$	11.768,57	R\$	13.542,21
Esquerda	R\$	12.791,92	R\$	20.389,14	R\$	31.106,23

Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Salvo essa exceção, observa-se convergência entre os resultados das demais orientações ideológicas. Os valores médios de gasto por aluno apresentam variações relativamente pequenas ao longo do triênio: em 2021, as médias oscilaram entre R\$7.958,62 (direita) e R\$9.674,79 (centro-esquerda); em 2022, entre R\$11.171,20 (direita) e R\$11.768,57 (centro-esquerda); e em 2023, entre R\$12.958,15 (centro-direita) e R\$14.205,38 (centro). Essa diferença máxima de aproximadamente R\$1.250 em 2023 (equivalente a menos de 10% de variação) demonstra certa uniformidade nos investimentos, independentemente da orientação ideológica.

O crescimento médio no período foi consistente em todas as categorias, variando entre 42% (centro-direita) e 54% (centro), indicando uma trajetória paralela de ampliação de recursos. Destaca-se que o centro, partindo da terceira posição em 2021 (R\$8.138,55), assumiu a liderança em 2023 (R\$14.205,38), enquanto direita (R\$13.698,64) e centro-esquerda (R\$13.542,21) apresentaram desempenhos virtualmente idênticos no último ano.

Esses dados revelam, de forma consistente, que as variações nos investimentos educacionais municipais seguem uma lógica predominantemente técnica e estrutural, não ideológica. Tanto na análise por partido (Tabela 1) quanto na agregação por espectro político (Tabela 2), observa-se que a capacidade fiscal dos municípios e as obrigações



Ideologia partidária e prática governamental: uma investigação sobre o financiamento da educação no Rio de Janeiro (2021-2023)

Rafaella Lopes Martins Jaeger & Ana Beatriz Severo Xavier

legais impostas pela legislação educacional explicam melhor os padrões de gasto do que as orientações programáticas das legendas.

Tabela 03 - Percentual da Receita Corrente Destinada ao Financiamento da Educação Básica por Partido do Prefeito Eleito dos Municípios do Rio de Janeiro e o Cumprimento da Emenda Constitucional 119/22 (2021 - 2023)

Partido	% Aplicado			Diferença do Mínimo Constitucional (25%)		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
PT	8,19%	9,07%	13,67%	-16,81%	-15,93%	-11,33%
REDE	13,54%	12,64%	15,58%	-11,46%	-12,36%	-9,42%
PSB	17,92%	18,94%	20,15%	-7,08%	-6,06%	-4,85%
CIDADANIA	14,94%	16,53%	20,15%	-10,06%	-8,47%	-4,85%
PTB	12,68%	16,58%	20,18%	-12,32%	-8,42%	-4,82%
PSC	15,83%	21,04%	20,49%	-9,17%	-3,96%	-4,51%
DEM	14,33%	18,95%	20,68%	-10,67%	-6,05%	-4,32%
PV	17,24%	18,61%	21,05%	-7,76%	-6,39%	-3,95%
SOLIDARIEDADE	16,99%	19,83%	21,07%	-8,01%	-5,17%	-3,93%
MDB	14,11%	17,72%	21,51%	-10,89%	-7,28%	-3,49%
PDT	17,61%	20,82%	21,80%	-7,39%	-4,18%	-3,20%
PSDB	15,75%	20,73%	22,37%	-9,25%	-4,27%	-2,63%
REPUBLICANOS	16,91%	19,55%	22,44%	-8,09%	-5,45%	-2,56%
PSD	14,10%	19,52%	22,46%	-10,90%	-5,48%	-2,54%
PROS	17,13%	16,92%	22,52%	-7,87%	-8,08%	-2,48%
PP	21,01%	20,62%	23,84%	-3,99%	-4,38%	-1,16%
PL	17,61%	20,79%	23,85%	-7,39%	-4,21%	-1,15%
AVANTE	16,80%	20,45%	25,50%	-8,20%	-4,55%	0,50%
PODE	20,25%	25,04%	27,32%	-4,75%	0,04%	2,32%
PMB	21,01%	17,31%	29,13%	-3,99%	-7,69%	4,13%

Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

No que diz respeito a distribuição desses investimentos em relação ao mínimo constitucional, a Tabela 03 aponta diferenças negativas entre o que foi investido e o que deveria ser segundo o mínimo constitucional. Esses dados evidenciam uma clara dificuldade dos partidos em retomar o cumprimento do percentual estipulado, já que, mesmo com o crescimento do investimento nos anos analisados (conforme observado nas Tabelas 01 e 02), os investimentos percentuais em educação permanecem abaixo do valor exigido por lei. Em 2023, apenas três municípios retornaram ao patamar mínimo de 25%, sendo estes governados por: Avante, PODE e MDB.

Esse resultado sugere que, em um cenário de redução das exigências constitucionais ou de ampliação da discricionariedade na gestão dos recursos educacionais, os partidos tendem a reduzir substancialmente o volume de investimentos

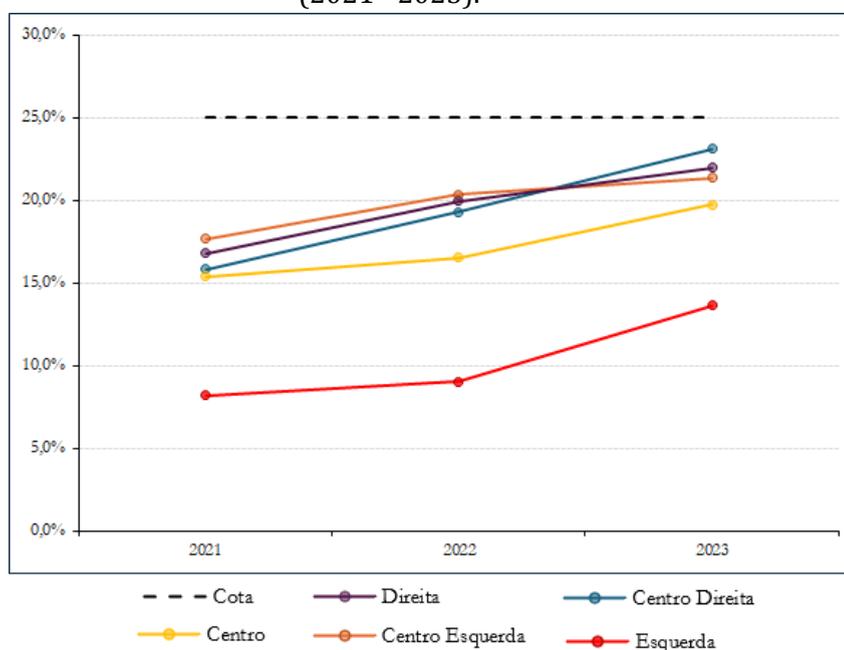


Ideologia partidária e prática governamental: uma investigação sobre o financiamento da educação no Rio de Janeiro (2021-2023)

Rafaella Lopes Martins Jaeger & Ana Beatriz Severo Xavier

em educação, o que expõe a vulnerabilidade do sistema educacional a flutuações políticas e orçamentárias. Além disso, ao analisar a diferença entre o valor aplicado e o mínimo previsto pela Constituição, evidencia-se que os municípios não conseguiram cumprir a exigência de complementação das perdas acumuladas nos exercícios anteriores definidos pela Emenda Constitucional nº 119/22.

Gráfico 03 - Média do Percentual da Receita Corrente Destinada ao Financiamento da Educação Básica por Ideologia Partidária do Partido do Prefeito Eleito dos Municípios do Rio de Janeiro (2021 - 2023).



Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Em relação a esse investimento agregado por ideologia, observa-se no Gráfico 03 uma evolução positiva em direção ao cumprimento do mínimo constitucional. Porém essa evolução é considerada insuficiente, no direcionamento de recursos à educação quando analisado em relação às receitas municipais. Todas as correntes ideológicas apresentaram crescimento progressivo nos percentuais investidos, com destaque para o salto entre 2022 e 2023 – período da EC 119/22, que restabeleceu a exigência constitucional de 25%. No entanto, mesmo com essa pressão legal, nenhum espectro político atingiu o patamar mínimo em 2023: a direita (20,68%), centro-direita (20,49%),



Ideologia partidária e prática governamental: uma investigação sobre o financiamento da educação no Rio de Janeiro (2021-2023)

Rafaella Lopes Martins Jaeger & Ana Beatriz Severo Xavier

centro (22,46%) e centro-esquerda (21,07%), menos ainda supriram a complementação das perdas acumuladas.

Com a ressalva de que a esquerda (Marica/PT), embora destine valores médios significativamente superiores aos de outros partidos, alavancando a classificação ideológica como única legenda (conforme indicado nas Tabelas 01 e 02), ainda investe percentualmente abaixo do estipulado pela Constituição. Assim, embora os valores investidos sejam altos, o impacto proporcional é diluído pelo volume significativo da receita.

De maneira geral, tanto no que se refere a investimento por aluno, quanto da receita corrente líquida, seja individualmente por partido ou de maneira agregada por ideologia, observa-se uma conformidade no investimento que diz mais respeito a regra constitucional (incluindo regras das particularidades locais - caso dos royalties), do que ideologia. Em se tratando do todo, os partidos apresentam diferenças de investimentos pouco ou nada expressivas.

Os resultados encontrados sugerem algumas considerações importantes. No que se refere a homogeneização do financiamento materializada na redução do investimento na educação em período de discricionariedade, revela a fragilidade da centralidade da educação na composição orçamentária dos municípios. A recorrente tendência de redução dos investimentos educacionais em contextos de flexibilização normativa ou suspensão temporária da obrigatoriedade constitucional revela que, em muitos casos, a alocação de recursos para a área não constitui uma prioridade estratégica das gestões locais, mas sim uma imposição legal cuja ausência resulta em retração imediata dos aportes financeiros.

Essa dinâmica expõe a vulnerabilidade política do financiamento educacional, que, diante da suspensão das exigências legais mínimas, rapidamente transita para uma condição de subfinanciamento. O subfinanciamento da educação, portanto, não se configura apenas como uma questão técnica ou fiscal, mas como expressão de um problema político mais profundo: a ausência de um compromisso efetivo com a consolidação do direito à educação como direito social fundamental.



Ideologia partidária e prática governamental: uma investigação sobre o financiamento da educação no Rio de Janeiro (2021-2023)

Rafaella Lopes Martins Jaeger & Ana Beatriz Severo Xavier

Outra questão importante diz respeito ao não cumprimento do mínimo constitucional de investimentos em educação, menos ainda da reposição dos débitos anteriores, mesmo com os repasses financeiros não interrompidos. Isso porque, mesmo diante das adversidades impostas pela crise sanitária, os municípios continuaram a receber regularmente os recursos oriundos de transferências constitucionais e de fundos específicos, como o FUNDEB. No entanto, a não aplicação integral desses recursos, por parte de algumas gestões municipais, revela não apenas deficiências de planejamento e execução orçamentária, mas também uma preocupante descontinuidade nas políticas públicas educacionais. Tal cenário contribui para a reprodução de ciclos de precarização das instituições escolares, com impactos diretos sobre a qualidade do ensino, a infraestrutura das unidades escolares e a valorização dos profissionais da educação.

Assim, essa lógica pautada estritamente no cumprimento da norma constitucional, embora possibilite um mínimo de investimento, desconsidera as especificidades que caracterizam a realidade educacional de cada município fluminense. O diagnóstico preocupante é de que, na ausência da regra, os governos locais não aproveitaram disso para promover um aporte financeiro orientado pelas necessidades concretas das comunidades escolares locais. Ao contrário, utilizaram desse momento para reduzir significativamente o volume de recursos empregados na pasta.

Considerações Finais

Na teoria, autores como Krause, Dantas & Miguel (2010) apontam que a ideologia dos partidos não explica o investimento na educação. Isso porque, segundo eles, o mínimo institucional atua como mecanismos de homogeneização do investimento público. Ao considerar essa afirmação, pode-se sugerir que a legislação poderia ser o principal fator da baixa diferença partidária (ideológica). Com esse objetivo, o presente artigo buscou examinar a relação entre ideologia partidária e prática governamental na educação do Rio de Janeiro, entre os anos de 2021 e 2023, tempo do mandato em que vigora a Emenda Constitucional nº 119/22, com foco no financiamento do setor.



Ideologia partidária e prática governamental: uma investigação sobre o financiamento da educação no Rio de Janeiro (2021-2023)

Rafaella Lopes Martins Jaeger & Ana Beatriz Severo Xavier

A análise partidária sobre os partidos eleitos nas prefeituras do estado do Rio de Janeiro na eleição de 2020 revelou predomínio de legendas de direita (66,3%) e centro-direita (20,7%). Fato que, em tese, pode indicar menor aderência a pautas sociais. No entanto, observa-se que os investimentos por aluno e a destinação de receitas não seguem uma lógica estritamente ideológica. As diferenças nos gastos médios entre os partidos e classificações ideológicas são pequenas e, quando há exceções, como no caso de Maricá – governado pelo PT e único município sob administração de um partido de esquerda –, os altos investimentos refletem fatores locais específicos, como a arrecadação de royalties do petróleo.

Notadamente, salvo a exceção citada e justificada, observa-se que as diferenças entre os partidos e as ideologias são menos acentuadas, com variações de investimento inferiores a R\$2 mil por aluno ao longo dos anos analisados. Com relação às receitas, os dados revelam que apenas três municípios alcançaram o mínimo (25%) estipulado pela constituição, ainda que estes também não tenham conseguido compensar os valores que deveriam ter sido aplicados nos exercícios financeiros anteriores. A análise agregada por ideologia segue o mesmo padrão, com crescimento no investimento por aluno e insuficiência no cumprimento da meta para 2023 e débitos anteriores. Assim, pode-se concluir que a distinção entre o investimento dos partidos na educação é pequena e a prática orçamentária segue mais a lógica da cultura institucional do que ideológica.

Esses resultados expõem que a discricionariedade - que desobrigou os municípios de cumprir o percentual mínimo de investimento e permitiu a compensação da diferença até 2023 – produziu três efeitos interrelacionados: primeiro, criou um cenário de subfinanciamento nos anos de 2021 e 2022; segundo, gerou um déficit acumulado que persistiu mesmo após o restabelecimento das regras em 2023; e terceiro, demonstrou a vulnerabilidade do sistema educacional a mudanças normativas, já que a simples possibilidade de postergar os investimentos resultou em reduções imediatas e persistentes.

Essa homogeneização do investimento evidenciada tanto em cenários de normalidade institucional quanto durante a flexibilização, traz implicações ambíguas



Ideologia partidária e prática governamental: uma investigação sobre o financiamento da educação no Rio de Janeiro (2021-2023)

Rafaella Lopes Martins Jaeger & Ana Beatriz Severo Xavier

para a gestão pública. Por um lado, a neutralidade ideológica observada no cenário onde as regras existem sugere que mecanismos institucionais como o piso constitucional são eficazes em garantir um patamar mínimo de recursos para a educação, independentemente da orientação partidária das gestões municipais. No entanto, essa aparente equidade expõe um problema: o engessamento da estrutura de financiamento educacional, que inibe a inovação e o aporte estratégico dos recursos em áreas de interesse local.

Para dar continuidade a essa agenda, pesquisas futuras podem incluir: (1) ampliação da análise para outros estados, permitindo a comparação entre contextos com distintas configurações políticas e fiscais; (2) incorporação de métodos qualitativos, tais como entrevistas com gestores públicos, a fim de captar os processos decisórios e seus respectivos impactos na “ponta” da execução da política educacional; e (3) explorar se essa tendência de homogeneização dos investimentos também se manifesta em outras políticas sociais sensíveis à orientação ideológica, como saúde ou assistência social.

Referências

Arretche, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em Perspectiva, v. 18, p. 17-26, 2004.

Bobbio, Norberto. **Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política**. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2001.

Bolognesi, Bruno. Como medir ideologia partidária? **Revista de Sociologia e Política**, v. 32, 2024.

Bolognesi, Bruno; Ribeiro, Ednaldo; Codat, Adriano. Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. **Dados**, v. 66, n. 2, 2023.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. O paradoxo da esquerda no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 74, p. 89-109, 2006.

Castro, Jorge. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da América Latina. **Educação & Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 841-858, 2005.



Ideologia partidária e prática governamental: uma investigação sobre o financiamento da educação no Rio de Janeiro (2021-2023)

Rafaella Lopes Martins Jaeger & Ana Beatriz Severo Xavier

Castro, Jorge. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 857-876, 2007.

Crozatti, Jaime; Moraes, Vinicius; Brito, Michelle; Lima, Leandro; Junior Lima, Albiros. Evolução do gasto e do financiamento da educação nos municípios brasileiros de 2003 a 2012. **Cadernos de Finanças Públicas**, n. 14, p. 201-220, 2014.

Krause, Silvana; Dantas, Humberto; Miguel, Luis (orgs.). **Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2010.

Pinto, José Marcelino. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 877-897, 2007.

Rodriguez, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. **Cadernos Cedex**, v. 21, n. 55, p. 42-57, 2001.

Silva, Gustavo Jorge. Conceituações teóricas: esquerda e direita. **Humanidades em Diálogo**, v. 6, p. 149-162, 2014.

Souza, Fábio Araujo. O financiamento da educação dos governos municipais do leste metropolitano e do Rio de Janeiro na pandemia de Covid-19. **Cadernos de Educação**, n. 67, 2023.