



## SESSÃO TEMÁTICA Nº 20 - IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### Capacidade Estatal para Provisão de Políticas Públicas no Brasil: os municípios e a educação básica

Ágnez de Lélis Saraiva/Fundação João Pinheiro

#### Resumo:

O texto constitucional de 1988 estabeleceu a educação enquanto direito garantido a todos os brasileiros e uma obrigação para aqueles com idade entre 4 e 17 anos (BRASIL, 1988, art. 6º 208, Inc. I). E atribuiu aos municípios a competência administrativa em prover a educação infantil e o ensino fundamental (BRASIL, 1988, art. 212). Desde sua promulgação, a União, na tentativa de garantir um ensino de qualidade e mais equânime no país, vem formulando programas nacionais para os municípios implementarem (SARAIVA, 2020). Considerando a diversidade e a desigualdade destes entes da federação (IBGE, 2008), pergunta-se: como se estrutura a capacidade estatal dos municípios mineiros, nas dimensões capacidade de atendimento e de recursos instalados, para prover suas políticas de educação básica? Este estudo tem como seu objetivo geral analisar a capacidade municipal para prover suas políticas de educação básica. Para atingir seu objetivo, realiza análise comparada de quatro municípios de grande porte do estado de Minas Gerais. E, considerando a diversidade de dimensões de capacidade estatal, trabalha com a de atendimento e a de recursos instalados. Como hipótese, considera que, mesmo com a redução das desigualdades de receitas e dos gastos em educação básica entre os municípios provocadas pela institucionalização dos fundos fiscais Fundef/Fundeb (ARRETCHE, 2010), ainda permanece significativa desigualdade que se reflete na desigual capacidade de provisão da política de educação básica entre eles. Para responder ao seu problema de pesquisa, atingir seu objetivo geral e testar sua hipótese, realizou-se um estudo comparado dos quatro municípios de Minas Gerais, Divinópolis, Governador Valadares, Varginha e Teófilo Otoni. O que permitiu dialogar com a literatura selecionada, realizar o estudo de profundidade e testar a sua hipótese.

**Palavras-chave:** capacidade estatal; políticas públicas; federalismo; educação básica;

## 1- INTRODUÇÃO

A provisão de políticas públicas depende, entre outras coisas, da capacidade estatal. Esta última está relacionada ao estoque de diferentes tipos de recursos que lhes garantem as condições necessárias, porém insuficientes, para isso (MOKATE, 1999). A política de educação básica, como qualquer outra política pública, depende desta capacidade. Nesse caso, no Brasil, as dificuldades se agravam porque o texto constitucional de 1988 estabelece um sistema nacional de educação de base federativa, com tendência a centralização (ARRETCHE, 2013; SARAIVA, 2020). Este desenho institucional assegura a União o poder de legislar privativamente e formular programas nacionais de educação para os entes subnacionais implementarem (BRASIL, 1988, art. 22, inc. XXXIV). A virada centralizadora iniciada nos anos de 1990 deixa dúvida sobre a capacidade dos municípios prover suas políticas educacionais e garantir a qualidade e equidade na sua provisão (SARAIVA, 2020). Além disso, a revisão de literatura apontou a ausência de estudos sobre a capacidade estatal dos municípios brasileiros em prover suas políticas educação básica, o que torna necessário e atual este estudo. Para realizá-lo indaga-se: como se estrutura a capacidade estatal dos municípios mineiros, nas dimensões capacidade de atendimento e de recursos instalados, para prover suas políticas de educação básica? E define-se como seu objetivo, analisar a capacidade estatal dos municípios mineiros, nas dimensões de atendimento e de recursos instalados, para prover suas políticas de educação básica.

Os estudos de capacidades estatais passaram a ocupar a agenda dos centros de pesquisas desde os anos de 1970 e 80, devido à crise econômica nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Esse fato deveu-se as limitações dos agentes estatais quanto aos recursos públicos que exigiram deles maior eficiência e efetividade na garantia das políticas de desenvolvimento socioeconômico (EVANS, 1993; EVANS; RAUCH, 2015). Esse cenário estimulou que estudos buscassem entender as condições que tornavam alguns estados nacionais mais capazes que os demais nesta tarefa. Em diversas partes, estudos de capacidade estatal para provisão de políticas públicas passaram a ser publicado na tentativa de fornecer as bases teóricas para melhor atuação do setor público (CINGOLANI, 2013). No caso brasileiro, os estudos com esta temática passaram a ocupar a agenda dos centros de estudos e a serem publicados principalmente, após 2005 (SARAIVA, 2020). Fato que coincide com o período neodesenvolvimentista, em que o Estado brasileiro assumiu a responsabilidade em prover um leque grande de políticas públicas que asseguraram um período de crescimento econômico com redução da desigualdade social e da pobreza (MONTEIRO NETO, 2014; DE TONI; CERQUEIRA, 2018). Os estudos, neste caso, cumpriam, entre outras coisas, o objetivo de formar comunidades discursivas e disseminar práticas e valores que compartilhados, orientadores de condutas

(DUARTE; SANTOS, 2014), capazes de influenciar na persistência da ação estatal, manutenção da agenda governamental e formulação de políticas de desenvolvimento socioeconômico.

Neste estudo, optou-se por analisar a capacidade estatal para a provisão da educação básica nos municípios a partir dos seus estoques de recursos. Considera-se que a quantidade e a qualidade deles afetam a provisão e tem o poder de tornar o município mais ou menos capaz. Entretanto, diante multidimensionalidade que envolve a referida capacidade, foi necessário decompô-la em dimensões que permitem realizar as análises. Como essas dimensões são diversas, a escolha recaiu sobre a de atendimento e a de recursos instalados. A intenção é mostrar o que já é atendido pela rede municipal de ensino dos municípios, os recursos disponíveis e utilizados para este atendimento e a disponibilidade deles para expansão. A capacidade estatal é maior naqueles municípios que já atendem uma grande parte das demandas por vagas em suas unidades escolares e, ainda, dispõem de recursos para expandir e atender novas demandas.

Assim, para responder ao problema de pesquisa e atingir o seu objetivo, além desta introdução, este estudo repassa a literatura de capacidade estatal. Esta tem a finalidade de contextualizar o debate na literatura especializada, entender as dimensões que compõem o conceito de capacidade estatal e identificar as variáveis que compõem a capacidade instalada e de atendimento. No terceiro momento, apresenta a metodologia utilizada na coleta e análise de dados. No quarto, analisa os dados em perspectiva comparada para os quatro municípios. Por fim, apresenta suas considerações finais.

## **2- Capacidade estatal: origens do termo, tipos e suas dimensões**

O termo capacidade estatal passou a ser utilizado em estudos a partir dos anos de 1970. Neste momento, mesmo diante de um cenário de crise econômica, os estados nacionais estavam pressionados a prover políticas para atender às demandas sociais e econômicas (CINGOLANI, 2013; SARAIVA, 2020). Assim, as políticas públicas para a promoção do desenvolvimento econômico e social exigiam um Estado cada vez mais capaz de provê-las e com mais recursos para fazer frente aos seus novos desafios, principalmente com a inclusão das questões sociais na agenda pública (DRAIBE, 2006). Compreender como alguns estados eram melhor sucedidos do que outros mobilizou estudiosos de diversos países, que buscaram compreender os fatores e as variáveis que interferiam nos resultados (CINGOLANI, 2013).

A importância do Estado é reconhecida desde meados do século passado e o conceito de capacidade estatal ganhou centralidade entre os anos de 1970 e 1980 (CINGOLANI, 2013). Desde então, o seu uso em estudos experimentou, no mínimo, duas ondas e todas elas o consideravam no centro da provisão de políticas públicas (GRIN, 2012; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). Na primeira,

estavam àqueles que tratavam dos processos históricos de formação dos Estados e da construção dos “aparatos governamentais” em locais onde eles eram frágeis, incipientes ou inexistentes (EVANS, 1993). Estes davam importância a sua autonomia perante a sociedade, para garantir que estivesse imune a grupos sociais com alto poder de influenciar as decisões governamentais. Neste momento, “[...] o conceito de capacidade do Estado tem sido empregado para explicar as situações em que os Estados emergem, gerenciam conflitos internos e externos e transformam as suas sociedades e economias” (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 123).

Segundo Cingolani (2013, p. 3), na primeira onda inclui os estudos com abordagem neomarxista do Estado e “[...] *was motivated by the need to reassess the traditional Marxist view of the state, against the backdrop of an emerging welfare economy*<sup>1</sup>”. Estes, ao reconhecer o caráter redistributivo das políticas sociais, mostravam a relativa autonomia do Estado frente as classes dominantes que expressava a capacidade de enfrentar certos interesses imediatos determinados por determinados grupos sociais e econômicos. Apesar de reconhecer esta autonomia, os estudos desta onda argumentavam que ação estatal procurava ocultar as contradições do capitalismo e equilibrar as tensões entre capital e trabalho (CINGOLANI, 2013).

Na segunda onda, os estudos buscaram as noções weberianas de Estado e de burocracia a fim de explicar tanto as origens quanto a necessidade de autonomia estatal perante as pressões sociais e os atores com alto poder de mobilização de recursos. Trata-se dos estudos chamados de neoweberianos, que destacam “[...] *the importance of coercive power monopolization by the central administration and the formation of professional, permanent and insulated civil service cadres*<sup>2</sup>” (CINGOLANI, 2013, p. 4). Neste momento, entraram em evidência, principalmente, os trabalhos de Evans (1993). A distinção entre os autores da segunda onda em relação aos da primeira é a centralidade do Estado, a sua capacidade de estruturar agências para formulação e coordenação política e de formar uma burocracia profissional e autônoma para prover as políticas de desenvolvimento econômico e social. Ou seja, a capacidade estatal decorre do equilíbrio entre uma burocracia profissional e os mecanismos de coordenação das agências intraestatais (EVANS, 1993; GRIN, 2012). Para estes autores, a autonomia do Estado é uma variável importante quando se pensa na sua capacidade de prover políticas públicas.

Estas duas primeiras ondas estão incluídas na primeira geração dos estudos com foco nas capacidades estatais. Mas os estudos se expandiram para outras abordagens, que procuraram refletir “[...] sobre as capacidades que os Estados – que já superaram seus estágios iniciais de construção – possuem (ou não) para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas

---

<sup>1</sup> “[...] foi motivada pela necessidade de reavaliar a visão tradicional marxista do Estado, contra o pano de fundo de uma economia social emergente” (Tradução livre do autor).

<sup>2</sup> “a importância da monopolização do poder coercitivo pela administração central e a formação de quadros profissionais, permanentes e insulados na função pública” (Tradução livre do autor).

públicas, como a provisão de bens e serviços públicos” (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 123). Os estudos mais recentes foram influenciados pelas primeiras ondas. Com isso, o conceito de capacidade estatal foi se vinculando, ao longo do tempo, aos resultados das ações estatais. Neste sentido, a capacidade passou a ser medida a partir dos resultados das políticas públicas, tais como desenvolvimento econômico, industrialização, inovação, níveis de violência, prevenção de guerras civis e conflitos, contágio de guerra, implementação de acordos de paz, privatização de empresas públicas, geração de recursos fiscais, entre outros (EVANS, 1993; REPETTO, 2003; CINGOLANI, 2013; EVANS; RAUCH, 2015).

Entretanto, as demandas e pressões sobre o Estado continuaram crescendo entre o final do século passado e o início deste. Estas exigiram novas funções, interpretações e definições sobre a sua atuação diante da sociedade e de atores com grande poder de influenciar as suas decisões (LECCA, 2012). Buscar respostas para estes novos problemas motivou novos estudos, levou à disseminação do conceito de capacidade estatal e das novas formas de mensurá-la. No entanto essa disseminação provocou, ao mesmo tempo, o uso superficial do conceito e a introdução de novas variáveis e formas de analisar e avaliar a capacidade estatal que tornaram mais complexo e difuso o seu uso (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). O desafio que se impunha era encontrar uma definição para o termo que fosse suficientemente abrangente para incorporar a diversidade de usos e de dimensões que ele adquiriu ao longo do tempo. Apesar desta ser uma tarefa difícil, Cingolani (2013, p. 36) afirma que

*When looking at a wide range of works, however, it can be observed that conceptualizations of state capacity have been rather consistent, with a majority of works pointing at the nimplementation power of the state stemming from a professionalized bureaucracy<sup>3</sup>.*

Por sua vez, Grin (2012, p. 158) considera que o conceito de capacidade estatal “[...] é mais percebido pelos efeitos que gera e [pelas] precondições que podem ser observadas”. O que remete a necessidade de decompô-lo em dimensões e estas últimas, em variáveis mensuráveis. No entanto, verifica-se que, entre a diversidade de formatos com que o conceito aparece, há elementos centrais que unificam grande parte deles. Estes elementos estão relacionados à autonomia e ao poder de agência do Estado, conquistados pela sua legitimação diante da sociedade, mediante o alargamento e o fortalecimento dos arranjos participativos e democráticos (REPETTO, 2003). Ou ainda pelo seu poder de definir “[...] prioridades políticas que determinam o foco das capacidades estatais consideradas relevantes em um contexto histórico, social e econômico (GRIN, 2012, p. 159).

No entanto, ao referir-se às capacidades estatais para provisão de políticas públicas, Grin (2012, p. 158) adverte que este “[...] tema requer uma delimitação conceitual, que é importante para torná-lo operacional na análise das ações dos governos e seus resultados”. A dificuldade de delimitação

---

<sup>3</sup> Ao olhar para uma ampla gama de obras, no entanto, pode-se observar que as conceitualizações da capacidade estatal têm sido bastante consistentes, com a maioria das obras apontando para o poder de implementação do Estado, decorrente de uma burocracia profissionalizada.

conceitual se explica porque os estudos, em geral, associam o termo a outros conceitos, como autonomia, capacidade de agência do Estado, *accountability* e *governance* (EVANS, 1993; GRIN, 2012; CINGOLANI, 2013; GOMIDE; PIRES, 2014). Esta capacidade de mobilizar atores sociais diversos e com recursos desiguais, conhecida como governança, reforça a capacidade estatal, como destacam Gomide, Pereira e Machado (2017, p. 123). Estes autores, ao reconhecerem tanto a evolução no conceito quanto na própria ação do Estado em prover suas políticas públicas, afirmam:

[...] ancorados no conceito de capacidades estatais procuram refletir sobre as capacidades que os Estados – que já superaram seus estágios iniciais de construção – possuem (ou não) para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos (Matthews 2012). Em um nível mais concreto (ou micro) em relação ao anterior, alguns analistas têm se referido a estas como as capacidades do “Estado em ação” – isto é, as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados. Assim, a produção de políticas envolve atores, instrumentos e processos que, coordenados, capacitam o Estado para a produção de políticas públicas (Skocpol 1985; Skocpol & Finegold 1982; Mann 1993; Evans 1995; Geddes 1996).

Apesar da evolução do conceito e da compreensão da complexidade da ação estatal, parte dos estudos se preocupou em apresentar determinadas dimensões como as mais relevantes, tornando difícil de encontrar um conceito de capacidade estatal que fosse suficientemente abrangente e contemplasse a sua diversidade e complexidade. Nesse sentido, apesar de Souza (2017, p. 51) dar especial atenção à capacidade burocrática como dimensão central ao Estado para provisão de políticas públicas, sua definição destaca outras dimensões e variáveis que devem ser consideradas quando se utiliza deste conceito nas análises:

Como se sabe, capacidade estatal é um conceito abrangente que envolve inúmeras dimensões [...]. É suficiente apenas lembrar que o conceito incorpora variáveis políticas, institucionais, administrativas e técnicas. De forma simplificada, pode-se definir capacidade estatal como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las. Entre as capacidades estatais, a qualidade e a profissionalização da burocracia são algumas das mais destacadas na literatura para predizer o que acontecerá com uma política pública.

Nesta definição que considera capacidade estatal como conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado, chama a atenção para o estoque de recursos que define a referida capacidade. Além dessa há outras em que ela é medida pela implementação de políticas propostas pelo Estado, ou seja, a atenção está na implementação e nos resultados alcançados. O que pode ser medido, por exemplo, na implementação do Orçamento Participativo em Cuiabá/MT (BORGES, 2012), ou do Programa Bolsa-Família (COUTINHO, 2013), na Gestão Municipal para a Política de Educação Básica (MARTINS et. al, 2013), na implementação de programas de Educação Profissional (CASSIOLATO; GARCIA, 2014) ou ainda pela política industrial brasileira (SCHAPIRO, 2014).

Os vários formatos em que a definição de capacidade estatal aparece, há variáveis internas e externas ao Estado que disputam a atenção dos autores. Estas diferentes formas de tratar o conceito não

são rivais, ao contrário, elas se complementam (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). A diferença entre elas está na escolha em dar prioridade a um ou a outro conjunto de dimensões, pois é difícil mensurar quais delas têm maior peso para a provisão de políticas públicas. Tanto as dimensões internas ao Estado quanto aquelas próprias da sociedade aparecem como condições necessárias, mas insuficientes para garantir sozinhas a capacidade estatal.

Diante da diversidade de definições de capacidade estatal, duas versões merecem destaque. A primeira, denominada reflexiva, considera a referida capacidade como variável independente e sua existência é medida pelo sucesso na implementação da política. Na segunda, versão formativa, ela é resultado do estoque de recursos do Estado. Nesse caso, tê-los é uma das condições necessárias para que os municípios tenham capacidade de prover as suas políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2014). Este estudo utiliza da segunda versão e analisa os estoques presentes em duas das suas dimensões: capacidade de atendimento e capacidade de recursos instalados.

Na capacidade de atendimento, o “destaque é o reconhecimento do atendimento à população, que legitimou a ação do Estado e ampliou a sua capacidade de prover [outros programas e] outras políticas públicas” (SARAIVA, 2020, p. 204). Trabalha-se, neste caso, com as variáveis municipais: “população em idade escolar”, “taxa de atendimento de crianças em creche, pré-escola e Ensino Fundamental” e “taxa de escolarização líquida” para identificar o cenário e o passivo à espera de atendimento segundo a obrigatoriedade prevista na legislação educacional. Na capacidade de recursos instalados analisa-se os “os equipamentos e os recursos materiais utilizados pelas agências públicas para prover as suas políticas” (SARAIVA, 2020, p. 259). Neste estudo os dados selecionados para análise são “número de escolas”, “matrículas nas redes municipais”, “número total de turmas nas redes municipais”, “média de turmas por escolas”, “média de alunos por escola” e “média de alunos por turma”.

### **3- *Um método para análise comparada da capacidade estatal de provisão de educação básica no Brasil***

Este estudo optou por um estudo comparado em que se analisa um número pequeno de casos. A escolha do método comparado traz a possibilidade de identificação e a análise de problemas comuns aos diversos sistemas de políticas públicas, aos espaços de tomada de decisão, aos contextos externos e internos às administrações municipais e às relações entre o sistema nacional de educação e os sistemas subnacionais (NÓVOA, 1995). Elas permitem, ainda, variedades de observações, testes sobre os reflexos de uma teoria em um conjunto de causas pertinentes a determinado fenômeno, identificar problemas de pesquisa, oferecer conceituações úteis, fornecer regras para a escolha do problema e levantar informações para delimitar melhor a seleção dos casos. Rezende (2011, p. 304) compartilha dessa consideração ao afirmar que

Os estudos de caso (ou as análises de caso) devem ser mais corretamente compreendidos como metodologias comparativas deliberadamente concebidas pelos pesquisadores para produzir explicações causais e interpretações densas em ciência política, e não como observações singulares e destituídas de conexões mais profundas com teoria e método para produção do conhecimento.

Assim, a escolha por este método de pesquisa abriu a possibilidade de aprofundar de testar a escolha teórica pela versão formativa de capacidade estatal e, ao mesmo tempo, aprofundar os conhecimentos sobre as capacidades dos municípios. Além disso, as análises comparadas dos dados que compõem as duas dimensões selecionadas possibilitaram identificar se nos municípios selecionados, situados em uma mesma escala na rede urbana brasileira, há desigualdades com efeitos sobre a provisão das políticas públicas de educação básica.

Para efetuar a comparação exige-se uma técnica que permita comparar o que é comparável e evitar a simples justaposição de dados e informações. Os procedimentos incluem a justaposição dos dados, a sua descrição e o seu cruzamento. A comparação é o resultado dos cruzamentos em que as partes aparecem para compor o todo que está sob análise. Para isso, o uso de índices, escalas, tipos ideais ou modelos de referência são técnicas possíveis com bons resultados (NÓVOA, 1995). Especificamente neste estudo que considera a capacidade estatal como a variável dependente, a escolha recaiu sobre os estoques de recursos que dispõem a capacidade de atendimento e a instalada dos municípios analisados. Assim, primeiro efetuou-se a descrição e a mensuração dos recursos que compõem cada uma delas. Neste momento, as quantidades são colocadas lado a lado para comparação e distingue-se da seguinte forma: a quem tem mais recurso atribui-se a capacidade mais alta; àquele que possui uma quantidade intermediária, uma capacidade média; e a quem tem menos, capacidade mais baixa. Com isso, evita-se atribuir uma categorização dicotômica entre ter ou não ter os recursos e permite estabelecer condições mais ou menos favoráveis à implementação local da educação básica.

Além desta técnica de comparação, este estudo fez a escolha pela análise qualitativa dos dados. Esta escolha deve-se ao número reduzido de casos, grande quantidade de variáveis envolvidas e as possibilidades que este tipo de análise possibilita quanto a aprofundar os estudos e estabelecer nexos causais entre as variáveis independentes e as dependentes (REZENDE, 2011). Para isso, fez a descrição dos estoques de recursos com intuito de destacar as diferenças entre os municípios e mostrar àquele ou àqueles que se encontram nas melhores e nas piores condições. Em seguida, com uso da técnica de comparação aprofundar os efeitos dos estoques dos recursos sobre a capacidade e aferir, finalmente, o município que possui a melhor capacidade estatal.

Tendo em mente a técnica de comparação e o método de análise de dados, é necessário definir as razões para a escolha dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha neste estudo. Para a escolha recorreu-se a classificação do IBGE (2008) para a rede urbana brasileira. Nessa, definiu-se pelas capitais regionais do tipo C pela sua localização intermediária na rede

urbana brasileira, ou seja, acima deste grupo de municípios encontram-se apenas 43 unidades, com população e rede de relacionamentos maiores que os seus, e abaixo estão os demais 5.488 municípios brasileiros, com números menores. A média populacional e o número dos relacionamentos com os outros conjuntos são indícios de que os municípios deste grupo dispõem de uma boa quantidade de recursos, que afetam as suas capacidades de prover políticas públicas, quando comparada à dos municípios situados em estratos inferiores da rede urbana do país. Ao mesmo tempo, a sua posição intermediária permite fazer um recorte analítico, pois os municípios deste grupo não estão muito distantes, em termos de recursos, dos que ocupam as camadas mais baixas na escala do IBGE (2008), tampouco daqueles que se encontram acima. E os quatro municípios tem a característica comum de receberem influência apenas de Belo Horizonte, diferente dos demais que se encontram neste mesmo patamar que recebem influência de outras metrópoles regionais e nacionais (IBGE, 2008).

Por fim, este estudo analisa a referida capacidade para a implementação da política de educação básica e considera que o arranjo federativo brasileiro para esta política social, previsto no texto constitucional de 1988, coloca os municípios como agências implementadoras (BERMAN, 1978) dos programas formulados pelo governo federal. Isto porque é a União quem detém a competência legislativa de formular normas e programas de educação básica (BRASIL, 1988, art. 22, inc. XXIV) e cabe aos entes subnacionais a função de implementá-las (SARAIVA, 2020). Como grande parte dos programas de educação básica são direcionados aos municípios brasileiros, este estudo optou por analisá-los.

#### ***4- Características gerais dos municípios com efeito sobre sua capacidade de provisão da política de educação básica***

A escolha destes quatro municípios atende a duas demandas: a primeira é trabalhar com municípios maiores, que, em geral, dispõem de mais recursos e maiores demandas, pois gozam de situação superior a aproximadamente 98% dos municípios que compõem a rede urbana mineira (IBGE, 2008). Em segundo lugar, sem qualquer pretensão de generalizar os achados deste estudo, analisando-se as suas capacidades de implementação, espera-se lançar luzes sobre o cenário das dificuldades destes municípios, e de outros que se encontram em uma escala inferior na hierarquia da rede urbana mineira, em prover suas políticas educacionais.

Os quatro municípios possuem importância regional, e isso, além de afetar as suas capacidades estatais de implementação, também afeta os municípios que são influenciados por eles. As regiões de Minas Gerais apresentam acentuadas desigualdades socioeconômicas. Enquanto as regiões Central e Sul de Minas apresentam melhores indicadores, as de Rio Doce e Jequitinhonha/Mucuri apresentam um cenário bem mais complexo e com maiores dificuldades (IMRS/FJP, 2019). Este fato influencia, entre

outras coisas, a capacidade de provisão de políticas públicas dos municípios. Aqueles situados em regiões menos desenvolvidas e com graves problemas sociais tendem a apresentar demandas maiores em diversas políticas sociais e a deter recursos menores, pois, além dos recursos financeiros, faltam-lhes recursos humanos para impulsionar estratégias de desenvolvimento (EVANS, 1993, EVANS; RAUCH, 2015). Além disso, como nestas últimas regiões predominam municípios menores e com graves deficiências na provisão de bem-estar à sua população, a tendência é que os maiores absorvam parte dos problemas sociais dos menores, ao se verem obrigados a atender a população destas localidades, que busca por serviços de saúde, educação, emprego, renda, entre outros (REZENDE; LEITE; SILVA, 2015). Enquanto isso, os municípios situados nas regiões mais desenvolvidas terão menos demandas internas e menor presença de problemas sociais advindo de municípios menores e vizinhos, pois todos tendem a ter indicadores de desenvolvimento e atendimento à população bastante semelhantes (REZENDE; LEITE; SILVA, 2015).

Entre os quatro municípios, Teófilo Otoni é o que se encontra na região com os piores indicadores de desenvolvimento social do estado de Minas Gerais (IMRS/FJP, 2019). Ele é seguido pelo município de Governador Valadares que se encontra em uma região em que os municípios também apresentam problemas na oferta de bem-estar às suas populações. Os municípios de Divinópolis e Varginha estão em regiões mais desenvolvidas, cujas cidades apresentam indicadores sociais e econômicos melhores.

A Tabela 1, a seguir, apresenta alguns indicadores sociais dos municípios. A escolha deles tem a finalidade de apresentar algumas das suas características gerais e de antever o quanto os governos locais estão constrangidos a prover políticas públicas. Eles dizem respeito ao tamanho da população que vive em situação de pobreza ou de pobreza extrema e que depende e recorre aos serviços públicos e, por isso, mais depende do apoio do Estado e de suas políticas públicas (VEIGA; BRONZO, 2012). Este cenário influi nas capacidades estatais municipais, ou seja, ele pode revelar o quanto os problemas sociais locais exigem esforços e os recursos públicos dos municípios.

**Tabela 1** – Indicadores sociais dos municípios

| Municípios<br>(1) | População<br>total<br>2018 <sup>(2)</sup> | Taxa (2010) (%) <sup>(3)</sup>            |                                    |                              | População<br>pobre e<br>extremamente<br>pobre <sup>(7)</sup> (%)<br>(2017) | Esperança de<br>vida ao<br>nascido (%)<br>(2010) <sup>(3)</sup> |
|-------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------|------------------------------------|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
|                   |                                           | Crescimento<br>demográfico <sup>(4)</sup> | Natalidade<br>bruta <sup>(5)</sup> | Analfabetismo <sup>(6)</sup> |                                                                            |                                                                 |
| Div.              | 235.997                                   | 14,77                                     | 17,48                              | 3,78                         | 2,29                                                                       | 75,63                                                           |
| GV..              | 278.685                                   | 6,51                                      | 17,77                              | 7,59                         | 6,54                                                                       | 75,06                                                           |
| TO.               | 140.235                                   | 4,04                                      | 17,96                              | 12,95                        | 7,23                                                                       | 74,45                                                           |
| Varg.             | 134.477                                   | 12,23                                     | 14,93                              | 4,65                         | 3,14                                                                       | 77,49                                                           |

Fonte: Elaborado pelo autor com base em IBGE (2019) e IMRS/FJP (2019).

Notas: <sup>(1)</sup> Os municípios analisados são Divinópolis (Div.), Governador Valadares (GV), Teófilo Otoni (TO) e Varginha (Varg.).

- (2) População estimada.
- (3) Taxas calculadas a partir dos dados do Censo Demográfico de 2010.
- (4) Representa o total do crescimento populacional de uma determinada região entre dois períodos consecutivos. Esse crescimento se dá através do crescimento natural e dos movimentos migratórios (IMRS/FJP, 2019).
- (5) Proporção que os nascidos vivos num determinado ano representam sobre o total da população (de cada 1000 pessoas, quantas eram recém-nascidas no ano em consideração) (IMRS/FJP, 2019).
- (6) Razão entre o número de pessoas analfabetas com 15 anos ou mais e a população total nessa faixa etária, multiplicada por 100. São consideradas analfabetas as pessoas que não sabe ler e escrever um bilhete simples em seu idioma (IMRS/FJP, 2019).
- (7) O indicador refere-se à razão entre população pobre e extremamente pobre cadastrada no Cadastro Único e a população total do município, multiplicada por 100. Na metodologia de cálculo, considerou-se a definição de população pobre e extremamente pobres do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e projeções populacionais elaboradas pela Fundação João Pinheiro a partir de dados censitários do IBGE (IMRS/FJP, 2019).

Quanto ao cenário dos municípios, ter uma população maior tem vantagem da maior oferta de recursos humanos, que são imprescindíveis para melhorar a gestão pública, ofertar bens e serviços públicos, prover desenvolvimento econômico, entre outras coisas. Alguns estudos de capacidade estatal mostram as vantagens decorrentes do tamanho do município. É o caso de Marengo, Strohschoen e Joner (2017, p. 11), que encontraram “[...] uma variação saliente na contribuição do imposto imobiliário urbano para a arrecadação municipal, conforme aumenta o tamanho de cada cidade”. Abrúcio e Grin (2018a, 2018b) também consideram que o tamanho do município afeta a sua capacidade de adesão a programas federais que exigem contrapartidas municipais, como foi com o Programa de Modernização da Administração Tributária - PMAT. Eles concluíram que, especificamente sobre este programa, as “[...] regras geraram uma apropriação desigual e configuraram uma assimetria de acesso em favor dos maiores municípios” (GRIN; ABRÚCIO, 2018, p. 21). Neste caso, os programas federais tendem a ter a adesão dos municípios maiores, o que resulta no aumento das desigualdades entre as capacidades municipais, pois municípios menores ficariam em situação desvantajosa. Nos casos analisados neste estudo, Governador Valadares e Divinópolis levariam vantagem perante os demais, por possuírem população maior. Por isso, poderiam, ao mesmo tempo, produzir maior quantidade de recursos próprios e acessar programas federais que lhes agregariam vantagens adicionais em termos de capacidade municipal.

As desvantagens nos municípios maiores decorrem das maiores demandas por bens e serviços públicos. Estes tendem a ser mais urbanos, mais complexos e a ter organizações sociais mais ativas (IBGE, 2008). Isto tudo faz com que as disputas por recursos públicos sejam maiores, a fim de atender aos interesses dos diversos grupos que demandam políticas públicas específicas (CORRALES, 1999). Diante disso, os municípios de Varginha e Teófilo Otoni estariam em vantagem, por terem população menor e, conseqüentemente, sofrerem menos pressão por políticas e programas. Por essa razão, suas administrações municipais teriam mais autonomia para prover sua política de educação básica.

Os outros indicadores demográficos da Tabela 1 são relevantes para dimensionar as dificuldades e as possibilidades dos municípios. Quando a taxa bruta de natalidade é elevada e a de crescimento

demográfico não, há indícios de problemas, como nos casos de Teófilo Otoni e Governador Valadares. Estes dados sugerem algumas reflexões e questionamentos sobre as possíveis causas deste fenômeno contraditório. As elevadas taxas de natalidade seriam expressão das dificuldades da população local em conhecer e acessar métodos de planejamento familiar decorrentes de políticas de prevenção à natalidade? Se for isso, questiona-se a efetividade dos programas municipais de saúde da mulher. Por sua vez, o menor crescimento populacional seria motivado pela mortalidade infanto-juvenil? Ou pelas migrações para centros urbanos maiores e com mais recursos em busca de oportunidades? De qualquer forma, os dados revelam que estes dois municípios têm problemas maiores em sua dinâmica populacional em relação aos demais. Certamente, isso demandará políticas públicas para melhorar estes indicadores.

Por fim, destacam-se os dados relativos à taxa de analfabetismo, ao percentual de pobres e extremamente pobres e à esperança de vida ao nascer dos quatro municípios. Estes são indicadores relevantes das condições socioeconômicas das populações de quaisquer territórios. Nos três indicadores, os dados revelam que Teófilo Otoni apresenta um cenário mais difícil e complexo que os demais. Além destes problemas, este município apresentava, em 2010, o maior percentual de população residente em sua área rural entre os quatro. O que agrava a suas condições em ofertar políticas de desenvolvimento econômico e social. Na sequência vem Governador Valadares, porém com dificuldades mais moderadas. O melhor cenário é o de Divinópolis. Estes indicadores desfavoráveis sugerem pensar que a administração pública de Teófilo Otoni estaria mais pressionada a melhorá-los. E para isso teria que constituir programas locais ou aderir a programas constituídos em outras esferas de governo para combater a pobreza, reduzir o analfabetismo, melhorar a saúde pública, prolongar a esperança de vida de sua população e obter níveis satisfatórios de desenvolvimento. O que, em grande medida, afeta a sua autonomia e capacidade estatal de prover a educação básica com qualidade e equidade.

Os indicadores socioeconômicos dos quatro municípios indicam que Teófilo Otoni tem a pior capacidade estatal para prover sua política de educação básica e Divinópolis a melhor. Por sua vez, Governador Valadares e Varginha apresentam condições intermediárias. Agora é necessário identificar se o cenário se repete para a capacidade de atendimento e de recursos instalados.

##### **5- Capacidade de atendimento e de recursos dos municípios para proverem a educação básica**

A forma como está desenhado o arranjo federativo para a provisão da política de educação básica no Brasil exige dos entes subnacionais determinadas capacidades estatais (ARRETCHE, 2010; SARAIVA, 2020). Além disso, o percentual de matrículas na rede pública de ensino é superior a 80%, segundo o Censo Escolar de 2019. Para atender a esse contingente de matrículas, estados e municípios que são os principais responsáveis pela sua oferta, devem dispor de um estoque grande recursos para

assegurar o atendimento a todos àqueles que tem direito a educação e, principalmente, àqueles indivíduos que estão obrigados a estar matriculados em suas unidades escolares como determina o texto constitucional de 1988 (BRASIL, 1988, art. 208, inc. I).

Para prover a política de educação básica nas suas redes públicas de ensino e implementar os diversos programas desta política social, os municípios devem dispor de capacidade fiscal, burocrática, política, institucional, de atendimento e de recursos instalados. Todas estas são dimensões compõem a capacidade estatal e tem pesos idênticos. Neste estudo optou-se por trabalhar com a capacidade de atendimento e a de recursos instalados para destacar o que os quatro municípios já atendem frente as suas demandas e se os recursos instalados são suficientes ou não para garantir os insumos necessários ao atendimento e para atender as novas exigências determinadas pelos programas nacionais para a educação básica.

### **5.1- Capacidade de atendimento**

A definição de capacidade de atendimento tem origem nos estudos de Zibblatt (2015) sobre a saúde pública das cidades alemãs no início do século XX, que envolveu, entre outras coisas, a capacidade local para combater às epidemias deste período. Nela destaca o atendimento à população que resultou no aumento da legitimidade da ação do Estado e na ampliação da sua capacidade de prover outras políticas públicas. Esta será a noção a ser adotada aqui, ou seja, a população atendida pela rede municipal de Educação Básica em relação ao total da população em idade de escolarização obrigatória, segundo o texto constitucional de 1988 (BRASIL, 1988, art. 208, Inc. I).

Espera-se com isso, em primeiro lugar, dimensionar a demanda por vagas em escolas de educação pré-escolar e de Ensino Fundamental nas áreas de atendimento prioritário dos municípios (BRASIL, 1988, art. 211, § 2º). Em segundo lugar, medir a participação das redes de ensino dos municípios selecionados na cobertura e no atendimento da população que procura por vagas nas escolas. E, por fim, ter uma dimensão do atendimento da população matriculada na etapa correspondente a cada faixa etária. Esta última, chamada taxa de escolarização líquida, também permite averiguar se a entrada e a saída de indivíduos na rede escolar municipal se equivalem ou se há grande retenção em determinada etapa, provocando grande distorção na idade/etapa correspondente.

A Tabela 2 apresenta dados que compõem as variáveis da dimensão capacidade de atendimento. Eles revelam os estoques de recursos de cada uma das variáveis. Estas são dimensionadas em uma escala que permite a comparação entre os municípios, ou seja, a partir da comparação entre os estoques dos municípios, verifica-se aquele ou aqueles que possuem um cenário de baixa, média ou alta capacidade para cada uma dessas variáveis. A atribuição do nível de cada uma na escala depende do cenário de cada município em relação aos demais. Assim, ao final, será indicado a situação de cada um deles nesta dimensão (GOMIDE; PIRES, 2012, 2014).

**Tabela 2-** Indicadores de atendimento nos municípios para o ano de 2019 – em %

| Indicador                                           | Div <sup>4</sup> . | G.V.  | T.O.  | Varg. |
|-----------------------------------------------------|--------------------|-------|-------|-------|
| Atendimento em creche – crianças de 0 a 3 anos      | 21,42              | 39,88 | 25,92 | 39,01 |
| Atendimento em Pré-escolas – crianças de 0 a 4 anos | 85,81              | 88,84 | 91,19 | 97,56 |
| Atendimento – Ens. Fund. Anos Iniciais              | 87,67              | 99,52 | 100   | 100   |
| Atendimento – Ens. Fund. Anos Finais                | 75,04              | 87,95 | 100   | 81,21 |
| Atendimento Educação Básica                         | 84,80              | 95,86 | 100   | 96,80 |
| Matrículas em creches – Rede Municipal              | 53,37              | 61,23 | 19,48 | 66,45 |
| Matrículas em Pré-escolas da Rede Municipal         | 68,53              | 70,73 | 59,06 | 66,51 |
| Matrículas Ens. Fund. Anos Iniciais – R. Municipal  | 33,86              | 36,21 | 42,34 | 52,87 |
| Matrículas Ens. Fund. Anos Finais – R. Municipal    | 23,28              | 20,98 | 22,00 | 17,57 |
| Taxa de escolarização líquida – Ens. Fund.          | 85,85              | 99,39 | 100   | 99,33 |

Fonte: elaborado pelo autor com base em IMRS/FJP (2019) e Censo Escolar (IBGE, 2019).

Para dimensionar a capacidade de atendimento, é necessário saber o quanto os municípios estão pressionados a ampliar as suas políticas públicas de educação. Para isso uma boa referência o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014 – 2024 que ainda se encontra em vigor (BRASIL, 2014). Nele, os municípios precisavam universalizar a pré-escola para crianças de 4 e 5 anos desde 2016 e a garantir 50% de atendimento a crianças de 0 a 3 anos de idade em creches até o ano de 2024 (Meta 1). Em relação ao Ensino Fundamental, que é responsabilidade compartilhada entre os municípios e os estados, a obrigação é a universalização desta etapa da educação básica com 95% de seu público-alvo concluindo na idade adequada até o final de vigência do referido Plano (Meta 2). Estas duas metas pressionam os municípios a fazer investimentos e expandir sua capacidade.

Os dados da tabela 2 mostram que em relação a creche, Governador Valadares e Varginha encontram-se mais próximo da meta e, portanto, menos pressionados. Teófilo Otoni está em uma situação intermediária e Divinópolis com o cenário menos favorável. No caso da pré-escola para crianças de 4 e 5 anos de idade, Varginha e Teófilo Otoni estão bem próximos da Meta1. Governador Valadares encontra-se em uma situação intermediária e Divinópolis, mais uma vez, encontra-se em uma situação um pouco pior. No Ensino Fundamental anos iniciais o cenário se repete com Varginha e Teófilo Otoni tendo já universalizado, Governador Valadares próximo disso e Divinópolis ainda precisará fazer um certo esforço para atingir a universalização prescrita. Quanto aos anos finais desta etapa da educação básica, Teófilo Otoni apresenta o melhor cenário, Governador Valadares e Varginha vem em seguida, porém, estão próximos da meta e Divinópolis precisará fazer esforços grandes para garantir a meta prevista no PNE 2014-2024. Por fim, a taxa de escolarização líquida do Ensino Fundamental diz se o município está conseguindo que seus alunos estejam frequentando as séries ou

<sup>4</sup> Os municípios são: Div.- Divinópolis; G.V. – Governador Valadares; T. O. – Teófilo Otoni; e Varg. – Varginha.

etapas do ensino na idade adequada, ou seja, se o município está próximo ou não de cumprir a Meta 2 do referido PNE. Neste caso, mais uma vez Teófilo Otoni está na melhor situação, bem próximos estão Governador Valadares e Varginha e em uma situação mais desfavorável está Divinópolis.

Ainda sobre o atendimento, a tabela 2 apresenta dados das redes municipais dos quatro municípios em relação a creches, pré-escolas, Ensino Fundamental anos iniciais e finais. Em creches, a rede municipal de Varginha é a que mais atende. Ela é seguida de perto por Governador Valadares. Um pouco abaixo vem Divinópolis e Teófilo Otoni tem um atendimento bem mais baixo. Quando não dispõe de equipamentos próprios em sua rede de ensino, o município recorre a convênios com organizações sociais para oferta de vagas em creches. Na pré-escola, Governador Valadares é quem mais atende em sua rede de escolas. Divinópolis vem em seguida e Varginha vem logo após. Teófilo Otoni é quem menos atende em sua rede de ensino. Nos anos iniciais do Ensino Fundamental, Varginha é quem mais atende em sua rede de escolas, Teófilo Otoni e Governador Valadares vem em seguida e por último está Divinópolis. O cenário se inverte em relação aos anos finais desta etapa da educação básica. A rede municipal de Divinópolis é quem mais atende. Teófilo Otoni e Governador Valadares vêm em seguida e o menor atendimento é da rede pública de Varginha. O quadro 1 apresenta a síntese e realiza a comparação da capacidade de atendimento dos quatro municípios.

**Quadro 1:** Comparação da capacidade de atendimento dos quatro municípios

| <b>Indicador</b>                                    | <b>Div.</b>  | <b>G.V.</b>  | <b>T.O.</b> | <b>Varg.</b> |
|-----------------------------------------------------|--------------|--------------|-------------|--------------|
| Atendimento em creche – crianças de 0 a 3 anos      | baixa        | alta         | média       | alta         |
| Atendimento em Pré-escolas – crianças de 0 a 4 anos | baixa        | média        | média       | alta         |
| Atendimento – Ens. Fund. Anos Iniciais              | baixa        | média        | alta        | alta         |
| Atendimento – Ens. Fund. Anos Finais                | baixa        | média        | alta        | média        |
| Atendimento Educação Básica                         | baixa        | média        | alta        | média        |
| Matrículas em creches – Rede Municipal              | média        | alta         | baixa       | alta         |
| Matrículas em Pré-escolas da Rede Municipal         | média        | alta         | baixa       | média        |
| Matrículas Ens. Fund. Anos Iniciais – R. Municipal  | baixa        | baixa        | média       | alta         |
| Matrículas Ens. Fund. Anos Finais – R. Municipal    | alta         | média        | alta        | baixa        |
| Taxa de escolarização líquida – Ens. Fund.          | baixa        | média        | alta        | média        |
| <b>Total das comparações</b>                        | <b>baixa</b> | <b>média</b> | <b>alta</b> | <b>alta</b>  |

Para a totalização da capacidade de atendimento dos municípios utilizou-se a categoria predominante para cada indicador. Assim, para Divinópolis predominou a baixa, logo sua capacidade de atendimento é baixa; Governador Valadares a intermediária, a sua é média; e para Teófilo Otoni e Varginha predominou a alta, portanto, as suas capacidades são altas em relação aos demais municípios estudados.

Ter uma alta capacidade de atendimento tem alguns significados. Primeiro diz o quanto a política educacional ocupa a atenção e o esforço da administração pública municipal. Neste caso, nos municípios com alta capacidade de atendimento está havendo esforços para cumprir a legislação federal e melhorar sua provisão com novos investimentos. Segundo, informa o empenho da administração

municipal em seguir a coordenação federativa da União em relação a política nacional de educação básica. Terceiro, mostra o quanto a política municipal de educação está institucionalizada em relação as demais políticas sociais. Por fim, reforça a legitimidade da administração pública em coordenar as políticas e o desenvolvimento local (ZIBLAT, 2015).

## 5.2- Capacidade instalada de recursos educacionais

A literatura reconhece como condição necessária para a provisão de qualquer política pública um conjunto de recursos materiais (MOKATE, 1999). Para a política educacional há uma diversidade grande recursos e insumos sem os quais não há como provê-la e garantir que ele possa atingir os objetivos desejados (SARAIVA, 2020). Tendo em vista essa diversidade, a escolha foi por número de escolas em cada uma das redes municipais, total de matrículas, número de turmas das escolas municipais, turmas por escolas, alunos por turma na educação infantil e no Ensino Fundamental. Esses dados permitem ter uma boa dimensão da forma como são atendidas as crianças e adolescentes e o tamanho e a complexidade das redes de ensino dos municípios. Estes dados permitem inferir a capacidade instalada e se os governos municipais necessitarão fazer novos investimentos e esforços para ampliar e prover novos programas que possam melhorar os seus resultados educacionais. A tabela 3 apresenta os dados da capacidade instalada de recursos dos quatro municípios.

**Tabela 3.** Recursos instalados para provisão de educação básica no ano de 2019

| Indicador                                   | Div.    | G.V.    | T.O.    | Varg.   |
|---------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Número de escolas                           | 54      | 56      | 57      | 34      |
| Total de matrículas nas redes municipais    | 11.916  | 14.695  | 8.426   | 7.697   |
| Número total de turmas nas redes municipais | 788     | 985     | 490     | 568     |
| Turmas por escola                           | 14,5    | 17,5    | 8,6     | 16,7    |
| Alunos por escola                           | 220,6   | 262,4   | 147,8   | 226,3   |
| Alunos por turma na pré-escola              | 19,5    | 18,6    | 16,9    | 20,4    |
| Alunos por turma no Ensino Fundamental      | 20,3    | 25,3    | 25,5    | 26,9    |
| População urbana em 2010                    | 205.573 | 253.234 | 110.059 | 119.099 |
| População rural em 2010                     | 5.503   | 10.360  | 24.674  | 4.021   |
| Área territorial em Km²                     | 708,1   | 2.342,3 | 3.242,2 | 395,4   |
| Escolas urbanas                             | 51      | 41      | 31      | 28      |
| Escolas rurais                              | 3       | 15      | 26      | 6       |

Fonte: elaborado pelo autor com base em IMRS/FJP (2019) e Censo Escolar (IBGE, 2019).

Os dados da tabela 3 exigem algumas reflexões de como esses recursos afetam a capacidade estatal dos municípios na provisão da educação básica. Estudos mostram que ter um grande número de unidades escolares e de matrículas nas redes municipais de ensino aumentam os gastos e a complexidade para administrá-la e dificulta os bons resultados educacionais. Outros fatores que tornam complexa gestão da política educacional e que afetam os resultados educacionais são o grande número de escolas rurais e a população em idade escolar dispersa em um território grande. Neste caso, a administração municipal precisará empreender esforços e dispender maiores recursos para garantir acesso e cobertura

para seu público-alvo e atender a legislação. Apesar dos efeitos da escola e dos recursos educacionais sobre o desempenho escolar, estudos destacam o número de turmas e alunos por escola e de alunos por turma (SOARES, 2002; MADDAUS; AIRASIAN; KELLAGHAN, 2008; BROOKE; SOARES, 2011). Estes dados mostram que ter escolas e turmas muito cheias, além de influenciar nos resultados, pode ser dificultador para expansão no número de matrículas e de oferta de novos bens e produtos educacionais que possam melhorar o desempenho.

Tomando as reflexões anteriores, o quadro 2 indica a situação dos municípios para cada um dos dados da tabela 3. Mais uma vez utiliza-se o critério de baixa capacidade para aqueles que apresentam os piores cenários, média para uma situação intermediária e alta para aquele município que apresentar as melhores condições. O resultado final da capacidade do município é definida pela predominância da situação para cada um dos dados.

**Quadro 2.** Comparação da capacidade instalada dos municípios

| <b>Indicador</b>                            | <b>Div.</b>  | <b>G.V.</b>  | <b>T.O.</b>  | <b>Varg.</b> |
|---------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Número de escolas                           | média        | baixa        | baixa        | alta         |
| Total de matrículas nas redes municipais    | média        | baixa        | alta         | alta         |
| Número total de turmas nas redes municipais | média        | baixa        | alta         | alta         |
| Turmas por escola                           | média        | baixa        | alta         | baixa        |
| Alunos por escola                           | média        | baixa        | alta         | média        |
| Alunos por turma na pré-escola              | baixa        | média        | alta         | baixa        |
| Alunos por turma no Ensino Fundamental      | alta         | média        | média        | baixa        |
| População urbana em 2010                    | baixa        | baixa        | alta         | média        |
| População rural em 2010                     | alta         | média        | baixa        | alta         |
| Área territorial em Km²                     | média        | baixa        | baixa        | alta         |
| Escolas urbanas                             | alta         | média        | baixa        | alta         |
| Escolas rurais                              | alta         | média        | baixa        | alta         |
| <b>Total das comparações</b>                | <b>média</b> | <b>baixa</b> | <b>média</b> | <b>alta</b>  |

A comparação dos dados que compõem a dimensão capacidade instalada de recursos mostram que o município de Governador Valadares é aquele que apresenta a menor capacidade entre os quatro analisados. Divinópolis e Teófilo Otoni apresentam uma situação intermediária e Varginha está bem melhor que os demais. Diante deste cenário, Governador Valadares deverá empreender esforços maiores para prover sua política de educação básica e expandir sua rede de ensino para garantir, por exemplo, o cumprimento das metas do PNE 2014 – 2024 direcionadas para os municípios. Não se pode esquecer que este município apresenta, também, cenário socioeconômico desfavorável que exige esforços governamentais em políticas públicas para solucionar problemas em relação a pobreza e analfabetismo, por exemplo. Este fato, coloca a educação básica a competir com as demais políticas públicas em busca dos recursos de toda natureza necessários a sua provisão.

Por sua vez, cabe destacar que Teófilo Otoni, apesar de um cenário intermediário, tem um território grande, com a população mais dispersa e um número maior residindo em áreas rurais. Este fato, traz dificuldades adicionais para este município prover e gerir a sua política de educação básica.

Além disso, não se pode esquecer que este município apresenta o pior cenário socioeconômico entre os quatro, como visto na tabela 1. Por este motivo, qualquer investimento em política educacional será motivo de disputas acirradas com outras políticas públicas que também necessitam de investimentos para minimizar ou mitigar os problemas que afetam parcelas grandes da sua população.

#### **6- Considerações finais**

Desde a promulgação do texto constitucional de 1988 que o país se viu obrigado a expandir a oferta, a cobertura, o acesso e a qualidade de sua política educacional. No desenho institucional desta política social, os municípios ficaram com a responsabilidade administrativa de prover parte importante da educação básica. A necessidade de colher melhores resultados e de reduzir as desigualdades que afetam esta política pública, a União vem desde meados dos anos de 1990 ampliando o número de programas para os municípios implementarem (SARAIVA, 2020). Diante disso, surge questionamentos sobre a capacidade estatal municipal em provê-los, pois as desigualdades entre os entes da federação são sempre citadas quando se pensa em provisão de políticas nacionais.

Assim, este estudo procurou fazer um estudo comparado de quatro municípios considerados de grande porte em relação a maioria dos mineiros e, também, dos brasileiros. Partiu-se da hipótese de que estes teriam mais recursos e poderiam ter capacidade semelhantes para prover sua política educacional. Para efetuar a comparação procurou examinar a capacidade de atendimento e de recursos instalados. O resultado mostrou que mesmo neste grupo de municípios, as desigualdades são reais e bastante salientes. E quando se pensa em equidade de capacidade e de resultados educacionais, a União terá que exercer de fato o que está previsto na CF1988, ou seja, “exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 1988, art. 211, §1º).

Entre os quatro municípios, Varginha apresenta a melhor capacidade estatal para provisão da educação básica em sua rede de ensino. Divinópolis vem logo em seguida. Estes dois municípios ainda contam com um cenário socioeconômico local e regional melhor. Governador Valadares encontra-se em uma situação intermediária, porém, ele apresenta dificuldades relacionados as dimensões socioeconômicas de sua população. Por fim, destaca-se a situação de Teófilo Otoni. Este município tem se destacado na capacidade instalada e de atendimento, porém, a sua situação socioeconômica é um fator que afeta negativamente sua capacidade estatal, pois necessita de políticas sociais robustas para reverter o cenário desfavorável e obter melhores resultados educacionais.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 53, nº 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582010000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300003). Acesso em: 7 mar. 2016.

ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? Novos Estudos, nº 95, mar. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002013000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000100003). Acesso em: 7 mar. 2016.

BORGES, Juliano Luis. Orçamento Participativo: os limites da inovação institucional em Cuiabá - MT. Tese apresentada na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo para obtenção do título de doutor em Ciências Sociais. São Paulo, 2012. Disponível em: [www.abcp.org.br](http://www.abcp.org.br).

BRASIL (Constituição [1988]). Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: <https://bit.ly/2y6bigJ>. Acesso em: 11 set. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, Edição Extra, Seção 1, p. 1, 26 jun. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/39XIq7K>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetória. Est. Aval. Educ., São Paulo, v. 22, n. 50, p. 593-598, set./dez. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3a2X65r>. Acesso em: 20 set. 2020.

BERMAN, Paul. The Study of Macro and Micro Implementation of Social Policy. Mimeo, 1978.

CASSIOLATO, Maria Martha M. C.; GARCIA, Ronaldo Coutinho. Pronatec: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 295-322.

CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: Maastricht Economic and social Research institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT), oct. 2013. (Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13). ISSN 1871-9872.

CORRALES, Javier. Aspectos Políticos en la Implementación de las Reformas Educativas. Buenos Aires: Preal, 1999.

COUTINHO, Diogo R. Capacidades Estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de consolidação do Sistema Único de Assistência Social. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão nº 1.852).

DE TONI, Jackson; CERQUEIRA, Kleber. Da esperança ao desastre: neodesenvolvimentismo e crise institucional na experiência brasileira recente. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 11. Curitiba, 2018. Anais [...]. Rio de Janeiro: ABCP, 2018. p. 1-24. Disponível em: <https://bit.ly/2VmVz4Y>. Acesso em: 20 set. 2018.

DRAIBE, Sônia M. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 30. Caxambu, 2006. Anais [...]. São Paulo: Anpocs, 2018. p. 1-35. Disponível em: <https://bit.ly/2VgxPzD>. Acesso em: 20 set. 2018.

DUARTE, Marisa R. T.; SANTOS, M. R. S. Sistema Nacional de Educação e relações intergovernamentais no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1115-1136, out./dez. 2014. ISSN 0101-7330. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302014143803>.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, abr. 1993. ISSN 0102-6445. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Burocracia y crecimiento: un análisis transnacional de los efectos de las estructuras del Estado “weberiano” en el crecimiento económico. In: O’DONNELL, Guillermo (org.). *Capacidades Estatales: diez textos fundamentales*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento, 2015. p. 59-106.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI. *Boletim de Análise Político-Institucional: Repositório do Conhecimento do Instituto de Pesquisa Aplicada*, nº 2, p. 25-30, ago. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/39ZPq4e>. Acesso em: 20 set. 2018.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades Estatais e Democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 15-30.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Soc. e Cult.*, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017. DOI: <https://doi.org/10.5216/sec.v20i1.51311>.

GRIN, Eduardo José. Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. *Teoria e Sociedade*, nº 20, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/39W8W1m>. Acesso em: 20 set. 2018.

GRIN, Eduardo José; ABRÚCIO, Fernando. Comitê de Articulação Federativa no Governo Lula: o percalço da cooperação territorial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33 n. 97, e339703, 2018. ISSN 0102-6909. <https://doi.org/10.1590/339703/2018>.

ÍNDICE MINEIRO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL. Base de Dados. Fundação João Pinheiro, [S. l.], 2019. Disponível em: <http://imrs.fjp.mg.gov.br/>. Acesso em: 20 março. 2021.

LECCA, Jean. L'état entre politics, policies et polity: ou peut-on sortir du triangle des Bermudes? *Gouvernement et action publique*, [S. l.], nº 1, p. 59-82, 2012. DOI: 10.3917/gap.121.0059.

MADAUS, George F.; AIRASIAN, Peter W.; KELLAGHAN, Thomas. Insumos escolares, processos e recursos. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 112-141.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 3-21, dez. 2017. ISSN 1678-9873. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987317256401>.

MARTINS, Ângela Maria; PIMENTA, Cláudia Oliveira; FERNANDES, Fabiana Silva; NOVAES, Glaucia Torres Franco; LOPES, Valéria Virgínia. A capacidade institucional de municípios paulistas na gestão da Educação Básica. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 150, p. 812-835, set./dez. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3b34Fuv>. Acesso em: 20 set. 2018.

MOKATE, Karen. Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: qué queremos decir? New York: Banco Interamericano de Desarrollo, junio 1999. Disponível em: <https://bit.ly/2ViA6Kw>. Acesso em: 28 set. 2018.

MONTEIRO NETO, Aristides. Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. In: MONTEIRO NETO, Aristides (org.). Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014. p. 21-61.

NÓVOA, Antônio. Modelos de análise em Educação comparada: o campo e a carta. Les Sciences de l'éducation pour l'ère nouvelle, [S. l.], n. 2, p. 9-61, 1995. Trad. Ana Isabel Madeira.

IBGE. Regiões de influência das cidades: 2007. Rio de Janeiro: IBGE. 2008. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=240677>. Acesso em 16 de outubro de 2016.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Análise Comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: 2014, p. 351-381.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. ISSN 1678-9873. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>.

REPETTO, Fábian. Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8. Panamá, 2003. Anais [...]. Rosario: UNR, 2003. p. 1-29. Disponível em: <https://bit.ly/2JU3yBr>. Acesso em: 20 set. 2018.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 6, p. 297-337, jul./dez. 2011. ISSN 0103-3352. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-33522011000200012>.

REZENDE, João B.; LEITE, Eduardo, T.; SILVA, Lucas. A. N. Análise da economia e finanças dos municípios brasileiros de pequeno porte: autonomia ou dependência? In: DERZI, Misabel A. M.; BATISTA JUNIOR, Onofre A.; MOREIRA, André M. (org.). Estado Federal e tributação: das origens à crise atual. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. v. 1, p. 199-225.

SARAIVA, Ágnez de Lélis. Capacidade de implementação de políticas públicas de educação por sistemas municipais de ensino: um estudo de caso. Tese de doutoramento apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação – Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 10 de fevereiro de 2020.

SCHAPIRO, Mario G. Ativismo Estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 240-265.

SOARES, José Francisco (Coord.). Escola Eficaz: um estudo de caso de três escolas públicas de ensino do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 27-45, jan./fev. 2017. ISSN 0034-7612. <https://doi.org/10.1590/0034-7612150933>.

VEIGA, Laura; BRONZO, Carla. Estratégias Intersectoriais de Gestão Municipal de Serviços de Proteção Social: a experiência de Belo Horizonte. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 595-620, 2014.

ZIBLATT, Daniel. Por qué algunas ciudades proporcionan más bienes públicos que otras?: una comparación subnacional de la provisión de bienes públicos en las ciudades alemanas em 1912. In: O'DONNELL, Guillermo (org.). *Capacidades Estatales: diez textos fundamentales*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento, 2015. p. 127-154.