



CAPACIDADE MUNICIPAL PARA PROVISÃO DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA EM MINAS GERAIS

CAPACIDAD MUNICIPAL PARA OFRECER POLÍTICAS DE EDUCACIÓN BÁSICA EN MINAS GERAIS

MUNICIPAL CAPACITY TO PROVIDE BASIC EDUCATION POLICIES IN MINAS GERAIS

Ágnez de Lélis Saraiva¹

Taís Cristina Silva Rocha Couto²

Resumo:

O texto constitucional de 1988 estabelece a educação enquanto direito para todos os brasileiros e atribui aos municípios a competência em prover a educação infantil e o Ensino Fundamental (Brasil, 1988). Para garantir o ensino de qualidade e mais equânime, a União vem formulando programas nacionais para os municípios implementarem (Saraiva, 2020). Assim, pergunta-se: como se estrutura a capacidade dos municípios mineiros, nas dimensões atendimento e recursos instalados, para prover suas políticas de educação básica? O objetivo é analisar a capacidade municipal para prover as políticas de educação básica. Para isso, ele realiza análise comparada de treze 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.

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

Abstract:

The 1988 constitution establishes education as a right for all Brazilians and gives municipalities the power to provide early childhood education and primary education (Brasil, 1988). In order to guarantee quality and more equitable education, the Federal Government has been formulating national programs for municipalities to implement (Saraiva, 2020). The question therefore arises: how is the capacity of Minas Gerais municipalities structured, in terms of attendance and installed resources, to provide

¹ Pesquisador de Ciência Aplicada e Políticas Públicas da Fundação João Pinheiro de Belo Horizonte. Doutor em educação pela Faculdade de Educação da UFMG. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2352-4352>, e-mail: agnez.saraiva@fjp.mg.gov.br.

² Graduanda em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais e bolsista de pesquisa da Fundação João Pinheiro. Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-2152-5278>, e-mail: taisrochacouto@gmail.com.

their basic education policies? The aim is to analyze municipal capacity to provide basic education policies. To do this, it carries out a comparative analysis of thirteen large municipalities in the state of Minas Gerais. And, considering the diversity of dimensions of state capacity, it works with that of attendance and installed resources.

Keywords: state capacity; public policies; federalism; basic education.

Resumen:

La Constitución de 1988 establece la educación como un derecho de todos los brasileños y atribuye a los municipios la facultad de impartir educación infantil y primaria (Brasil, 1988). Con el fin de garantizar una educación de calidad y más equitativa, el Gobierno Federal viene formulando programas nacionales para que sean ejecutados por los municipios (Saraiva, 2020). Surge entonces la pregunta: ¿cómo está estructurada la capacidad de los municipios de Minas Gerais, en términos de asistencia y recursos instalados, para atender sus políticas de educación básica? El objetivo es analizar la capacidad municipal para impartir políticas de educación básica. Para ello, se realiza un análisis comparativo de trece grandes municipios del estado de Minas Gerais. Y, considerando la diversidad de dimensiones de la capacidad estatal, trabaja con la de la asistencia y los recursos instalados.

Palabras clave: capacidad estatal; políticas públicas; federalismo; educación básica.

Introdução

A provisão de políticas públicas depende, entre outras coisas, da capacidade estatal. Esta está relacionada ao estoque de diferentes tipos de recursos que lhes garanta 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 sobre as diretrizes e bases e distribuir obrigações e responsabilidades para os entes subnacionais em matéria de educação (Brasil, 1988, art. 22, inc. XXIV). A virada centralizadora iniciada nos anos de 1990 deixa dúvida sobre a capacidade dos municípios prover e garantir a qualidade e equidade na provisão de sua política educacional (Saraiva, 2020). Considerando a importância dos municípios, indaga-se: como se estrutura a capacidade estatal dos municípios mineiros, nas dimensões atendimento recursos instalados, para prover suas políticas de educação básica? E define-se como seu objetivo, analisar a capacidade estatal dos municípios mineiros, nas dimensões citadas.

Os estudos de capacidades estatais passaram a ocupar a agenda dos centros de pesquisas desde o final dos anos de 1970 e 80, devido à crise econômica nos países desenvolvidos e em desenvolvimento que restringiu de recursos fiscais e exigiu deles maior eficiência e efetividade na garantia das políticas de desenvolvimento socioeconômico (Evans, 1993). Esse cenário estimulou que estudos buscassem entender as condições que tornavam alguns estados nacionais mais capazes que os demais nesta tarefa (Cingolani, 2013). No Brasil, este tema passou a ocupar a agenda dos centros de estudos e a serem publicados, principalmente, após 2005 (Saraiva, 2020), período neodesenvolvimentista, quando o Estado brasileiro assumiu a responsabilidade em prover um leque grande de políticas públicas que assegurou crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e da pobreza (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 eram 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 estudo³, 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 da referida capacidade, foi necessário decompô-la nas dimensões atendimento e a de recursos instalados. A intenção é mostrar o que já é atendido pela rede municipal de ensino dos municípios, os

³ Agradecimentos a Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais pelo apoio a esta pesquisa.

recursos disponíveis e utilizados 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 as dimensões 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.

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, no momento de crise econômica em que os estados nacionais estavam pressionados a prover políticas para atender às demandas sociais (Cingolani, 2013; Saraiva, 2020). Com a crise, as demandas e pressões sobre o Estado crescerem e 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. Neste sentido, o termo ganhou a seguinte definição,

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 implementation power of the state stemming from a professionalized bureaucracy⁴ (Cingolani, 2013, p. 36).

Assim, capacidade estatal é definida como conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para prover suas políticas públicas. Nas suas várias formas de definição aparecem variáveis internas e externas ao Estado que disputam a atenção dos autores. Estas diferentes formas de tratar o conceito se complementam (Gomide; Pereira; Machado, 2017). Entre a diversidade de análises de capacidade estatal, duas versões merecem destaque. A primeira, denominada reflexiva, considera a referida capacidade

⁴ 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.

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”.

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 desse método possibilita a identificação e a análise de problemas comuns aos diversos sistemas de políticas públicas e às relações entre o sistema nacional de educação e os subnacionais (Nóvoa, 1995). Rezende (2011, p. 304) destaca a importância do método comparado 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. E permite análises comparadas das dimensões selecionadas e identificar se nos municípios pesquisados,

situados em uma mesma escala na rede urbana brasileira, confirma as desigualdades com efeitos sobre a provisão da educação básica.

A comparação exige a justaposição, a descrição e o cruzamento dos dados. A comparação é o resultado dos cruzamentos em que as partes aparecem para compor o todo que está sob análise (Nóvoa, 1995). Especificamente neste estudo que considera a capacidade estatal como a variável dependente, primeiro efetuou-se a descrição e a mensuração dos recursos que compõem cada uma das dimensões analisadas. Neste momento, as quantidades são colocadas lado a lado para comparação e distingue-se da seguinte forma: quem tem mais recurso atribui-se a capacidade alta; àquele que possui uma quantidade intermediária, capacidade média; e a quem tem menos, capacidade baixa.

Além desta técnica de comparação, este estudo fez a escolha pela análise qualitativa dos dados. Esta escolha deve-se ao número reduzido de casos, a grande quantidade de variáveis envolvidas e as possibilidades que este tipo de análise possibilita para 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, os municípios que possuem a melhor capacidade estatal.

Para a escolha dos municípios recorreu-se a classificação do IBGE (2008) para a rede urbana brasileira. Com exceção de Belo Horizonte, nesta definiu-se pelas capitais regionais por sua localização intermediária. ou seja, acima deste grupo de municípios encontram-se as metrópoles com população e rede de relacionamentos maiores e abaixo estão os demais municípios brasileiros, com números menores. Por sua média populacional e o número dos relacionamentos com os outros conjuntos, 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 brasileira. Por fim, este estudo considera que o arranjo federativo brasileiro para a política de educação básica, previsto no texto constitucional de 1988, coloca os municípios como agências implementadoras (Berman, 1978; Saraiva, 2020).

Características gerais dos municípios com efeito sobre sua capacidade de provisão da política de educação básica

A escolha destes municípios atende a duas demandas: a primeira é trabalhar com municípios maiores, que dispõem de mais recursos e maiores demandas e estão em situação superior a 95% dos municípios da rede urbana mineira (Resende; Leite; Silva,

2015; IBGE, 2008). Espera-se, com isso, lançar luzes sobre as dificuldades destes municípios e de outros que se encontram em uma escala inferior, em prover suas políticas educacionais. Entre os municípios estudados, Montes Claros e Teófilo Otoni encontram-se em mesorregiões com os piores indicadores de desenvolvimento social do estado de Minas Gerais (IMRS/FJP, 2021). Ele é seguido pelo município de Governador Valadares que se encontra em uma região que também apresentam problemas na oferta de bem-estar às suas populações. Os demais estão em regiões mais desenvolvidas, cujas cidades apresentam indicadores sociais e econômicos melhores.

A Tabela 1, a seguir, apresenta alguns indicadores sociais dos municípios:

Município	Pop. (2023) ⁵	Natalid. bruta ⁶	Crescim. Demogr. ⁷	Esperança de vida ao nascer ⁸	Pop. Pobre 2010	Pop. Extr. pobre 2010	Analf. Pop. de 15 anos ou mais 2010 ⁹
Nome	n	Taxa (2010 ¹⁰) %	Taxa (2010) p/mil	anos	Taxa %	Taxa %	Taxa %
Belo Horizonte	2.315.560	15,78	5,94	76,37	13,89	0,79	2,87
Divinópolis	231.091	17,48	14,77	75,63	13,60	0,36	3,78
Gov. Valadares	257.171	17,77	6,51	75,06	29,84	2,36	7,59
Ipatinga	227.731	17,62	12,02	76,85	19,79	1,13	5,04
Juiz de Fora	540.756	15,08	12,31	75,65	17,73	0,88	3,27
Montes Claros	414.240	19,42	16,61	77,07	33,87	2,71	6,25
Poços de Caldas	163.742	14,94	11,75	77,31	13,21	0,32	3,70
Pouso Alegre	152.217	15,45	20,36	77,33	15,03	0,83	3,99
Sete Lagoas	227.397	14,76	14,81	75,37	21,74	1,24	3,99
Teófilo Otoni	137.418	17,96	4,04	74,45	41,01	5,47	12,95
Uberaba	337.836	13,96	16,20	75,71	13,63	0,67	4,22
Uberlândia	713.224	15,27	18,83	78,09	12,41	0,70	3,75
Varginha	136.467	14,93	12,23	77,49	16,48	0,39	4,65

Tabela 1: Indicadores socioeconômicos e demográficos dos municípios

Fonte: IBGE, 2010; 2022; IMRS/FJP, 2021.

⁵ População total do Censo Demográfico de 2022.

⁶ 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, 2022).

⁷ 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, 2022).

⁸ Calculada a partir do censo 2010.

⁹ População com 15 anos de idade ou mais não alfabetizada em 2010.

¹⁰ Não há dados mais recentes quanto a taxa de natalidade e de crescimento demográfico. Está acontecendo o recenseamento da população brasileira, mas até este momento estes dados não estão disponíveis. Por este motivo é utilizado os dados de 2010.

Os dados dizem respeito a 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 influí nas capacidades estatais municipais, ou seja, ele pode revelar o quanto os problemas sociais locais exigem esforços e os recursos públicos dos municípios.

Quanto aos municípios, ter população maior tem vantagem da maior oferta de recursos humanos, que são imprescindíveis, entre outras coisas, para melhorar a gestão pública, ofertar bens e serviços e prover desenvolvimento econômico. Alguns estudos de capacidade estatal mostram as vantagens decorrentes do tamanho do município. É o caso de Marenco, 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”. Neste estudo, Belo Horizonte, Uberlândia e Juiz de Fora estão em vantagem, 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, pois tendem a ser mais urbanos, 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 (Corrales, 1999). Diante disso, os municípios de Varginha e Teófilo Otoni estariam em vantagem, por terem população menor e, consequentemente, 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 sobre as possíveis causas deste fenômeno contraditório. Os dados relativos à taxa de analfabetismo, o percentual de pobres e extremamente pobres e à esperança de vida ao nascer dos municípios são alguns indicadores relevantes das condições socioeconômicas das populações. Eles revelam que Teófilo Otoni apresenta um cenário mais difícil e complexo que os demais. O que agrava a suas condições em ofertar políticas de desenvolvimento econômico e social. Na sequência vem Governador Valadares e Montes Claros, porém com dificuldades mais moderadas. Os melhores cenários são Uberlândia, Belo Horizonte e Poços de Caldas.

Os indicadores socioeconômicos dos treze municípios indicam de antemão graves desigualdades com reflexos nas capacidades estatais. Isso reforça que aqueles municípios com cenários piores teriam dificuldades adicionais para ofertar educação básica que é uma política social relevante para o desenvolvimento (2020).

Capacidade de atendimento e de recursos instalados dos municípios para proverem 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% (Censo Escolar de 2019). Para atender a esse contingente de matrículas, estados e municípios que são os responsáveis pela sua oferta, devem dispor de estoque grande recursos para assegurar vagas aos indivíduos que tem direito a educação e, principalmente, aqueles que estão obrigados a estar matriculados (Brasil, 1988, art. 208, inc. I). Neste estudo optou-se por trabalhar com as dimensões atendimento e recursos instalados para destacar o que os municípios já atendem frente as suas demandas e se os recursos 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.

Capacidade de atendimento

A capacidade de atendimento tem referência nos estudos de Ziblatt (2015). Ele destaca que o atendimento à população resulta no aumento da legitimidade do Estado e amplia sua capacidade de prover outras políticas públicas. Esta é a noção adotada aqui, ou seja, atendimento a população na faixa etária adequada na rede escolar 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). Em outras palavras, a cobertura da população alvo da educação básica e dimensiona a demanda por vagas na educação pré-escolar e no Ensino Fundamental, áreas de atendimento prioritário dos municípios (Brasil, 1988, art. 211, § 2º). Por conseguinte, ele identifica o quanto cada um deles precisa dispenser esforços para garantir o cumprimento da legislação educacional.

A Tabela 2 traz dados da capacidade de atendimento e revelam a cobertura nas etapas escolares por faixa etária correspondente. Para creche, os dados mostram o atendimento de indivíduos de 0 a 3 anos de idade; na pré-escola de 4 e 5 anos; no Ensino Fundamental, de 6 a 14 anos; e no Ensino Médio de 15 a 17 anos de idade. Os dados da referida tabela envolvem as diversas redes de ensino dos municípios, ou seja, as redes públicas e privadas¹¹.

¹¹ No ano de 2021, os dados foram influenciados pela pandemia do Covid-19.

Município Etapa	Creche (%)	Pré-escola (%)	Ensino Fund. (%)	Ensino Médio (%)	Atend. na rede mun. Ed. Inf. (%)	Atend. na rede mun. E.F. (%)	Taxa de escolar. líquida ¹² – EF (%)
Ano	2021	2021	2021	2021	2021	2021	2021
Belo Horizonte	32,2	76,65	79,1	73,98	54,29	40,54	80,14
Divinópolis	15,5	78,18	82,2	78,29	74,82	30,15	83,99
Governador Valadares	31,88	81,07	90,2	86,31	73,32	28,96	91,98
Ipatinga	26,06	81,29	89,7	83,19	58,26	50,16	92,90
Juiz de Fora	15,36	70,37	90,5	92,27	68,70	43,63	93,69
Montes Claros	10,55	82,88	94,9	89,17	80,03	37,26	99,02
Poços de Caldas	39,16	88,74	90,1	81,04	85,93	65,64	92,14
Pouso Alegre	38,28	92,64	100	96,48	65,71	53,31	100
Sete Lagoas	17,48	76,18	84,4	80,45	82,44	32,60	87,10
Teófilo Otoni	20,5	81,97	98,9	91,29	69,48	34,68	100
Uberaba	25,76	84,07	88	78,18	73,99	49,11	90,56
Uberlândia	36,25	92,16	100	100	66,70	47,09	100
Varginha	28,49	90,98	93,7	86,78	85,27	42,66	96,49

Tabela 2: Taxa de Atendimento na educação básica nos municípios de MG em 2021 relativa a população na faixa etária correspondente

Fonte: IMRS/FJP e Censo Escolar (INEP/MEC) - Consulta feita em 2023.

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014 – 2024 é uma boa referência para dimensionar o quanto os municípios estão pressionados a ampliar as suas políticas públicas de educação, pois ainda está em vigor (Brasil, 2014). Nele, os municípios deveriam universalizar a pré-escola para crianças de 4 e 5 anos até 2016, garantir 50% de atendimento a crianças de 0 a 3 anos de idade em creches até 2024 (Meta 1). Em relação ao Ensino Fundamental, que é responsabilidade compartilhada entre os municípios e os estados, a obrigação é a universalização 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 fazerem investimentos e expandir sua capacidade.

A tabela 2 mostra que para creche no ano de 2021, Poços de Caldas, Pouso Alegre e Uberlândia encontram-se mais próximo da meta e apresentam o cenário melhor. Montes Claros, Juiz de Fora e Divinópolis estão mais pressionados pois tem atendimento menor. No caso da pré-escola, Pouso Alegre, Uberlândia e Varginha estão bem próximos do cumprimento da Meta 1. Enquanto, Juiz de Fora, Sete Lagoas e Belo Horizonte encontram-se mais distantes e em condição pior. No Ensino Fundamental Pouso Alegre, Uberlândia e Teófilo Otoni já atingiram a universalização, portanto, com uma taxa de

¹² É a razão entre o número de crianças na faixa etária indicada para o Fundamental matriculadas neste nível de ensino e o número total de crianças nesta faixa etária multiplicado por 100 (IMRS/FJP, 2023). A população total para o Ensino Fundamental envolve crianças de 6 a 14 anos de idade (Brasil, 1996, art. 32, caput). É possível haver algumas distorções neste indicador, pois os dados da população são estimados por não haver resultado do Censo demográfico.

atendimento maior. Enquanto Belo Horizonte, Divinópolis e Sete Lagoas ainda precisarão fazer esforços para atingir a universalização prevista.

O Ensino Médio, apesar de não ser responsabilidade dos governos municipais, o baixo atendimento revela problemas educacionais. Neste sentido, os municípios com maiores taxas no Ensino Médio têm melhor transição e menos problemas (Padilha; Érnica; Batista; Pudenzi, 2012). Assim, para o ano de 2021, Uberlândia, Pouso Alegre e Juiz de Fora encontram-se em um cenário mais favorável. Por sua vez, Belo Horizonte, Uberaba e Divinópolis apresentam cenários mais complexos e precisarão de maiores esforços para expandir a cobertura da população alvo.

Os dados relativos a taxa de escolarização líquida no Ensino Fundamental informa se município está conseguindo que seus alunos estejam frequentando as séries ou etapas na idade adequada, ou seja, se ele está próximo ou não de cumprir a Meta 2 do PNE. Neste caso, os melhores cenários são de Pouso Alegre, Teófilo Otoni e Uberlândia. Enquanto Belo Horizonte, Divinópolis e Sete Lagoas encontram-se com os piores. As possíveis causas para resultados ruins podem ser altas taxas de reprovação, repetência ou evasão (Padilha; Érnica; Batista; Pudenzi, 2012), que são problemas graves e exigem esforços e investimentos para superá-los.

Por fim, quando não dispõe de equipamentos próprios, o município recorre a organizações sociais e a rede privada para oferta de vagas. Este estudo consultou os dados e verificou que para educação infantil, Poços de Caldas, Varginha e Sete Lagoas são os municípios com as maiores taxas de atendimento em sua rede escolar, com 85,93%, 85,27% e 82,44% respectivamente e as menores são Belo Horizonte com 54,29%, Ipatinga com 58,26 e Pouso Alegre com 65,71%. No Ensino Fundamental os municípios com maiores atendimentos em suas redes escolares são Poços de Caldas, Pouso Alegre e Ipatinga, 65,64%, 53,31% e 50,16% respectivamente e as menores taxas ficam com Governador Valadares com 28,96%, Divinópolis com 30,15% e Sete Lagoas com 32,60% (IMRS/FJP, 2021). Os municípios com redes escolares próprias e que atendem maior percentual do público-alvo apresentam maior capacidade e aqueles que recorrem outras redes para atender a população estaria em condições mais desfavoráveis.

Para realizar a comparação, os municípios foram agrupados em três conjuntos com baixa, média e alta capacidade. Para agrupá-los, subtraiu-se o maior dado do menor e dividiu por três. O valor encontrado com a divisão foi adicionado ao menor dado dos municípios, formando o primeiro intervalo. Neste são agrupados os municípios com baixa capacidade. Ao valor da soma é adicionado mais uma vez o número encontrado com a divisão. Neste intervalo ficarão os municípios com média capacidade. Acima do valor máximo da média, ficarão os municípios de alta capacidade. O quadro 1 apresenta a síntese e realiza a comparação da capacidade de atendimento dos municípios. Para isso, atribui-se valor 1 para baixa, 2 para média e 3 para alta capacidade em cada um dos dados. A soma dos valores para cada um dos dados dará o resultado que permitirá classificar os municípios em cada uma das dimensões selecionadas (Gomide; Pires, 2012).

Município\Indicador	Creche	Pré-escola	Ensino Fundam.	Ensino Médio	Rede própria-Ed. Inf.	Rede Própria - EF	Total
Belo Horizonte	alta	baixa	baixa	baixa	baixa	baixa	baixa
Divinópolis	baixa	média	baixa	baixa	média	baixa	baixa
Governador Valadares	alta	média	média	média	média	baixa	média
Ipatinga	média	média	média	média	baixa	média	média
Juiz de Fora	baixa	baixa	média	alta	média	média	média
Montes Claros	baixa	média	alta	média	alta	baixa	média
Poços de Caldas	alta	alta	média	baixa	alta	alta	alta
Pouso Alegre	alta	alta	alta	alta	média	alta	alta
Teófilo Otoni	média	média	alta	média	média	baixa	baixa
Uberaba	média	média	média	baixa	média	média	média
Uberlândia	alta	alta	alta	alta	média	média	alta
Varginha	média	alta	alta	média	alta	média	alta

Quadro 1: Comparação da capacidade de atendimento dos municípios

Quadro 1 traz algumas surpresas e algumas confirmações. As surpresas ficam para a baixa capacidade de atendimento de Belo Horizonte e Divinópolis que são dois municípios com alto IDHM e bons indicadores socioeconômicos. Por sua vez, Teófilo Otoni tem índice de desenvolvimento mais baixo e situa-se em uma região com graves problemas socioeconômicos, portanto, já era esperado este resultado. Quanto aos demais municípios não houve novidade, pois aqueles com alta capacidade apresentam indicadores socioeconômicos melhores, alto IDHM e situam-se em regiões mais desenvolvidas. Aqueles com média capacidade estão em regiões com médio desenvolvimento e com indicadores sociais e econômicos medianos. Assim, os dados de atendimento e a comparação confirmam as desigualdades presentes entre os municípios mineiros.

Por fim, cabe algumas considerações sobre a alta capacidade de atendimento: i) diz o quanto a política educacional ocupa a atenção e o esforço da administração pública municipal. Neste caso, mostra que nestes municípios está havendo esforços para cumprir a legislação federal e melhorar sua provisão com novos investimentos; ii) informa o empenho da administração municipal em seguir a coordenação federativa da União em relação a política nacional de educação básica; iii) mostra o quanto a política municipal de educação está institucionalizada em relação as demais políticas sociais; iv) reforça a legitimidade da administração pública em coordenar as políticas e o desenvolvimento local (Ziblat, 2015).

Capacidade instalada de recursos educacionais

A provisão de qualquer política pública exige vários tipos recursos, entre eles os materiais ocupam uma importante posição (Mokate, 1999). Para a educacional há grande diversidade deles, sem os quais é difícil provê-la e produzir bons resultados (Saraiva, 2020). Para a capacidade instalada de recurso, optou-se por analisar o número de escolas em cada uma das redes municipais, total de matrículas, de turmas das escolas municipais, número de escolas rurais, escolas com prédio próprio da rede municipal,

alunos por turma na educação infantil e no Ensino Fundamental, escolas com internet banda larga e laboratório de informática. Esses dados permitem ter uma boa dimensão da forma como são atendidas as crianças e adolescentes, o tamanho e a complexidade das redes de ensino dos municípios e alguns equipamentos fundamentais que afetam a política educacional e o desempenho dos estudantes. A tabela 3 apresenta dados da capacidade instalada de recursos dos municípios.

Etapa Município	Matrículas na Rede Municipal	Número de escolas	Número de escolas rurais	Escolas com prédio próprio (%)	Total de Turmas	Total de alunos por turma	Escolas com internet banda larga (%)	Escolas com labor. de inform. (%)
	2021	2021	2021	2021	2021	2021	2021	2021
Belo Horizonte	157.554	321	0	99,6	7.215	21,83	100	56
Divinópolis	12.160	51	4	86,2	608	20	100	45
Governador Valadares	17.566	55	14	76,3	930	18,88	91	49
Ipatinga	20.021	46	3	100	787	25,43	100	35
Juiz de Fora	34.116	132	11	84	1.714	19,90	92	66
Montes Claros	27.551	98	24	68,3	1.314	20,96	97	40
Poços de Caldas	18.041	66	4	89,3	891	20,24	85	29
Pousos Alegre	13.882	34	4	91,1	678	20,47	97	38
Sete Lagoas	13.830	51	8	90,1	736	18,79	88	25
Teófilo Otoni	8.789	58	26	58,6	478	18,38	33	0
Uberaba	26.384	61	10	90,1	1.200	21,98	100	59
Uberlândia	56.392	120	12	87,5	2.306	24,45	98	44
Varginha	9.910	49	4	59,1	473	20,95	88	24

Tabela 3: Recursos instalados para provisão de educação básica no ano de 2021

Fonte: IMRS/FJP (2021) e Censo Escolar (INEP, 2021).

A tabela 3 permite reflexões de como esses recursos afetam a capacidade dos municípios na provisão da educação. Estudos mostram que ter grande número de unidades escolares e de matrículas nas redes de ensino aumentam os gastos, a complexidade para administrá-la e dificulta os bons resultados (Soares, 2002). Neste sentido, Belo Horizonte e Uberlândia encontram-se em desvantagem. No lado oposto estão Teófilo Otoni e Varginha com as menores redes de ensino. Outros fatores que tornam complexa gestão da política educacional são o grande número de escolas rurais e a população em idade escolar dispersa em um território grande. Neste caso, Teófilo Otoni e Montes Claros precisarão empreender esforços e dispensar maiores recursos para garantir acesso e cobertura para seu público-alvo e atender a legislação, pois têm o maior número de escolas rurais e de estudantes residentes nestes locais.

A despeito dos recursos educacionais sobre o desempenho escolar, estudos destacam o número de turmas e alunos por escola e por turma (Soares, 2002; Brooke; Soares, 2011). Eles mostram que ter escolas e turmas muito cheias, além de influenciar nos resultados,

dificulta a expansão no número de matrículas e de oferta de novos recursos educacionais para melhorar o desempenho. Neste caso, Ipatinga e Uberlândia têm o maior número de alunos por turma. E Teófilo Otoni e Sete Lagoas com o menor número estão em posição melhor. Internet e laboratório de informática são dois recursos que auxiliam no processo educacional. Assim, Belo Horizonte, Divinópolis, Ipatinga e Uberaba estão à frente, pois 100% de suas escolas estão interligadas. No outro extremo está Teófilo Otoni com apenas 33% interligadas. Quanto ao laboratório de informática, Juiz de Fora, Uberaba e Belo Horizonte estão em vantagem porque possuem 66%, 59% e 56%, respectivamente, de suas escolas com este recurso educacional. E Teófilo Otoni está em desvantagem, não há registro que suas escolas possuem este recurso.

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 definido pela predominância da situação para cada um dos dados.

Indicador Município	Matrículas na Rede Municipal	Número de escolas	Número de escolas rurais	Número de escolas com prédio próprio	Total de Turmas	Total de alunos por turma	Escolas com internet banda larga (%)	Escolas com labor. de inform. (%)	Total
Belo Horizonte	baixa	baixa	alta	alta	baixa	média	alta	alta	média
Divinópolis	alta	alta	alta	média	alta	alta	alta	média	alta
Gov. Valadares	alta	alta	média	média	alta	alta	média	média	alta
Ipatinga	alta	alta	alta	alta	alta	baixa	alta	baixa	alta
Juiz de Fora	média	baixa	média	média	baixa	alta	média	alta	média
Montes Claros	média	média	baixa	baixa	média	média	alta	média	Baixa
Poços de Caldas	alta	média	alta	alta	alta	alta	baixa	baixa	alta
Pouso Alegre	alta	alta	alta	alta	alta	alta	alta	baixa	alta
Sete Lagoas	alta	alta	alta	alta	alta	alta	baixa	baixa	alta
Teófilo Otoni	alta	alta	baixa	baixa	alta	alta	baixa	baixa	baixa
Uberaba	média	alta	alta	alta	média	média	alta	alta	alta
Uberlândia	baixa	baixa	média	alta	Baixa	baixa	alta	média	baixa
Varginha	alta	alta	alta	baixa	alta	média	baixa	baixa	média

Quadro 2: Comparação da capacidade de instalada dos municípios

O cotejamento dos dados da dimensão capacidade instalada de recursos mostra que Divinópolis, Governador Valadares, Ipatinga, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Sete Lagoas e Uberaba apresentam os melhores resultados. No outro extremo, Teófilo Otoni, Montes Claros e Uberlândia estão com os cenários mais adversos. E em uma situação

intermediária estão Belo Horizonte, Juiz de Fora e Varginha. Diante da situação apresentada, os municípios com baixa capacidade deverão empreender maiores esforços para garantir os recursos materiais para prover sua política de educação básica e expandir sua rede de ensino e assegurar, por exemplo, o cumprimento das metas do PNE 2014–2024. Considerando que os problemas socioeconômicos e demográficos dos municípios também demandam investimentos, quaisquer recursos destinados a política educacional deverão provocar disputas acirradas (Corrales, 1999).

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 da educação básica (Cury, 2008). No desenho institucional desta política social, os municípios ficaram com a responsabilidade administrativa de prover a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. Diante da necessidade de colher melhores resultados e de reduzir as desigualdades educacionais, 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 municipal em provê-los, pois as desigualdades entre os entes da federação são sempre citadas quando se pensa em provisão de políticas nacionais (Arretche, 2010).

Assim, este estudo procurou fazer a comparação de 13 municípios de grande porte de Minas Gerais. Para isso, 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 precisará exercer de forma mais efetiva “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 municípios estudados, na capacidade de atendimento, aqueles situados nas regiões mais ricas do estado apresentam melhor cenário. Neste caso, destaca-se Poços de Caldas, Pouso Alegre, Varginha e Uberlândia. As situações mais complexas e difíceis ficam para os municípios das regiões mais pobres, ou seja, Teófilo Otoni e Montes Claros. Belo Horizonte e Divinópolis também apresentaram cenários ruins, o que é surpreendente, pois são dois municípios com alto IDHM. Os demais apresentaram atendimento intermediário e deverão fazer investimentos para atingir patamar melhor. Quanto a capacidade de recursos instalados, o cenário é bastante semelhante ao anterior. Os municípios situados nas regiões mais ricas dispõem de mais recursos, como são os

casos de Pouso Alegre, Poços de Caldas e Uberaba. E aqueles situados nas regiões mais pobres apresentam situações piores, como é o caso de Teófilo Otoni.

Assim, este estudo reforça que as desigualdades de capacidade dos municípios mineiros vêm se mantendo. Em duas importantes dimensões de capacidade de provisão da educação básica, aqueles das regiões mais pobres apresentam grandes desvantagens em relação aos demais. O que exige apoio e investimentos do Governo Federal e de Minas Gerais, pois sozinhos os municípios terão dificuldades em sair da situação em que se encontram.

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.

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.

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>.

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>.

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>.

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

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.

CURY, Carlos R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, nº 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. ISSN 1678-4626. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302008000400012>.

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>.

DUARTE, Marisa R. T.; SANTOS, M. R. S. Sistema Nacional de Educação e relações intergovernamentais no Brasil. **Educação & 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>.

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>.

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>.

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>

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. 2023.

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.

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>.

MOKATE, Karen. **Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad**: qué queremos decir? New York: Banco Interamericano de Desarrollo, junio 1999. Disponible en: <https://bit.ly/2ViA6Kw>.

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

PADILHA, Frederica; ÉRNICA, Mauricio; BATISTA, Antônio Augusto Gomes; PUDEMIZI, Luciana. As regularidades e exceções no desempenho no Ideb dos municípios. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, v. 23, n. 51, p. 58-81, jan./abr. 2012.

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.

SARAIVA, Ágnez de Lélis. **Capacidade municipal de implementação de políticas educacionais** [recurso eletrônico] / Ágnez de Lélis Saraiva. -- Belo Horizonte: UFMG / FaE, 2023. 287 p

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.

VEIGA, Laura; BRONZO, Carla. Estratégias Intersetoriais 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, Guilhermo (org.). **Capacidades Estatales**: diez textos fundamentales. Buenos Aires, Corporaci Andina de Fomiento, 2015. p. 127-154.

A Revista Interdisciplinar Sulear declara que os(as) autores(as) são responsáveis pela revisão textual, tanto da Língua Portuguesa, das línguas estrangeiras e das normas e padronizações vigentes.

Recebido em: 11/9/2024

Aprovado em: 24/7/2025