

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Luísa Werner Oliveira Campos Guerra

ANÁLISE DA CAPACIDADE ESTATAL DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO EM MINAS  
GERAIS

Belo Horizonte

2025

Luísa Werner Oliveira Campos Guerra

ANÁLISE DA CAPACIDADE ESTATAL DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO EM MINAS  
GERAIS

Trabalho apresentado ao Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Belo Horizonte  
2025

G934a Guerra, Luísa Werner Oliveira Campos.  
Análise da capacidade estatal da política de educação em Minas Gerais / Luísa Werner Oliveira Campos Guerra. – 2025.  
107 f. ; il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2025.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa.

Bibliografia: f. 103-107

1. Educação - Município - Minas Gerais. 2. Federalismo. 3. Descentralização. 4. Capacidade institucional.

CDU 37.014.5(815.1)



## ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
TURMA M-2023/2025

Aos vinte e cinco dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e cinco, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada “Análise da capacidade estatal da política de educação em Minas Gerais”, elaborada por **LUÍSA WERNER OLIVEIRA CAMPOS**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, a mestranda foi arguida pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa (FJP) - Orientador, Doutor Ricardo Carneiro (FJP) – Avaliador e Doutor Ágnez de Lélis Saraiva (FJP) – Avaliador. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.

  
Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa (FJP) - Orientador

  
Doutor Ricardo Carneiro (FJP) – Avaliador

  
Doutor Ágnez de Lélis Saraiva (FJP) – Avaliador

*Que darei eu ao Senhor por todos os benefícios que me tem feito?*

## **AGRADECIMENTOS**

Os últimos dois anos foram um dos tempos mais desafiadores da minha vida até hoje e houve momentos em que desistir do mestrado era o que mais vinha à minha mente. Foram muitas mudanças e muitas prioridades refeitas. Aquela minha antiga história de “tornar-me quem sou” e “olhar dentro do mármore e retirar as lascas que não são Davi”. Mas hoje, mais preparada e depois de muita lapidação, a conclusão do mestrado tem um gosto de realização pessoal maravilhoso.

Agradeço primeiramente a Deus, meu Senhor, que me segurou pela mão durante esses anos e me deu forças quando eu achei que não podia mais continuar. Minha vida é para Ele.

Agradeço ao meu marido, meu amor, Sinval. A vida é muito melhor ao seu lado. Foram muitas conversas de encorajamento e muita compreensão que recebi. A conclusão do meu mestrado foi possível graças especialmente a ele.

Agradeço a meu pai Andres e minha mãe Ana Maria por acreditarem tanto em mim e por me darem generosamente tantas palavras e tantos atos de incentivo e suporte. Agradeço à minha irmã, Carolina, por ser minha melhor amiga, sempre amorosa.

Agradeço, por fim, especialmente ao professor Bruno Lazzarotti, meu orientador, por refazer a rota comigo quando foi necessário, por toda a paciência e pelos ensinamentos valiosos sobre pesquisa e educação. Agradeço também aos professores Ricardo Carneiro e Angez Saraiva pelas ricas contribuições para o aperfeiçoamento do meu trabalho.

O real não está na saída nem na chegada:  
ele se dispõe para a gente é no meio da travessia.

— Guimarães Rosa, Grande Sertão: Veredas

## RESUMO

A presente dissertação examina as capacidades estatais municipais na gestão educacional em Minas Gerais sob a perspectiva do federalismo brasileiro por meio da análise de como diferentes configurações institucionais influenciam a implementação de políticas educacionais considerando as particularidades de um estado marcado por profundas disparidades regionais e socioeconômicas. O problema da pesquisa centra-se na compreensão de como as capacidades estatais condicionam a atuação municipal no campo educacional. Mediante a construção de indicadores específicos e um índice sintético, o trabalho avalia 829 municípios mineiros, revelando um cenário de desenvolvimento institucional heterogêneo e segmentado. Os resultados evidenciam que as diferentes dimensões da capacidade estatal evoluem de forma praticamente independente entre si, demonstrando a ausência de correlações significativas entre os indicadores. Observa-se ainda que o porte populacional influencia distintamente as capacidades analisadas: municípios menores frequentemente apresentam maior capacidade financeira relativa, enquanto os de maior porte demonstram melhor estruturação técnico-administrativa, porém com menor esforço orçamentário proporcional em educação. O estudo estabelece interlocução teórica com Machado, Abrucio, Segatto, Arretche, Gomide, Pires e outros pesquisadores do federalismo e das capacidades estatais por meio da articulação de conceitos que permitem uma interpretação mais refinada das dinâmicas federativas na educação. As contribuições da pesquisa residem na abordagem multidimensional das capacidades estatais e na identificação de tipologias municipais segundo diferentes configurações institucionais, oferecendo subsídios para o aprimoramento das políticas educacionais e dos mecanismos de cooperação federativa, com vistas à redução das desigualdades na oferta educacional.

Palavras-chave: Federalismo; Descentralização; Educação Municipal; Capacidade Institucional; Minas Gerais.

## **ABSTRACT**

This dissertation examines municipal state capacities in educational management in Minas Gerais from the perspective of Brazilian federalism through the analysis of how different institutional configurations influence the implementation of educational policies, considering the particularities of a state marked by profound regional and socioeconomic disparities. The research problem focuses on understanding how state capacities condition municipal performance in the educational field. Through the construction of specific indicators and a synthetic index, the study evaluates 829 municipalities in Minas Gerais, revealing a scenario of heterogeneous and segmented institutional development. The results show that the different dimensions of state capacity evolve in a practically independent manner, demonstrating the absence of significant correlations between the indicators. It is also observed that population size distinctly influences the analyzed capacities: smaller municipalities frequently present greater relative financial capacity, while larger ones demonstrate better technical-administrative structuring, albeit with less proportional budgetary effort in education. The study establishes theoretical dialogue with Machado, Abrucio, Segatto, Arretche, Gomide, Pires and other researchers of federalism and state capacities through the articulation of concepts that allow a more refined interpretation of federative dynamics in education. The contributions of the research lie in the multidimensional approach to state capacities and in the identification of municipal typologies according to different institutional configurations, offering subsidies for the improvement of educational policies and federative cooperation mechanisms, with a view to reducing inequalities in educational provision.

**Keywords:** Federalism; Decentralization; Municipal Education; Institutional Capacity; Minas Gerais.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Número de municípios por faixa populacional	45
Tabela 2: Número de municípios por região intermediária	46
Tabela 3: Indicadores socioeconômicos nas regiões intermediárias	47
Tabela 4: Estatísticas do ICEF e seus componentes	57
Tabela 5: ICEF e seus componentes por faixa populacional	59
Tabela 6: ICEF e seus componentes por região intermediária	61
Tabela 7: Estatísticas do ICTA e seus componentes	65
Tabela 8: ICTA e seus componentes por faixa populacional	68
Tabela 9: ICTA e seus componentes por região intermediária	70
Tabela 10: Estatísticas do ICGP e seus componentes	74
Tabela 11: ICGP e seus componentes por faixa populacional	76
Tabela 12.1: ICGP e seus componentes por região intermediária	78
Tabela 12.2: ICGP e seus componentes por região intermediária	79
Tabela 13: Estatísticas do ICEM e seus componentes	85
Tabela 14: ICEM e seus componentes por faixa populacional	86
Tabela 15: ICEM e seus componentes por região intermediária	88

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Caracterização dos componentes da dimensão financeira	41
Quadro 2: Caracterização dos componentes da dimensão técnico-administrativa	43
Quadro 3: Caracterização dos componentes da dimensão de governança participativa	44

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	13
<b>2. FEDERALISMO BRASILEIRO</b>	16
2.1. Aspectos constitucionais e repartição de competências	16
2.2. O federalismo e as políticas educacionais	19
2.3. Descentralização e municipalização educacional	22
<b>3. CAPACIDADE ESTATAL</b>	26
3.1. A dimensão conceitual da capacidade estatal	26
3.2. Capacidade municipal no arranjo federativo brasileiro	28
3.3. Implicações e desafios municipais no contexto federativo brasileiro	32
3.4. Síntese conceitual e direcionamentos para a análise empírica	34
<b>4. METODOLOGIA</b>	37
4.1. Caracterização e universo da pesquisa	37
4.2. Fonte de dados	38
4.3. Variáveis de análise	38
4.4. Construção dos indicadores e consecução da pesquisa	40
4.5. Limitações da pesquisa e escolhas metodológicas	50
4.6. Questões orientadoras e expectativas analíticas	54
<b>5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b>	56
5.1. Indicador de Capacidade e Esforço Financeiro	57
5.1.1. Análise estatística do ICEF	57
5.1.2. Análise do ICEF por faixa populacional	59
5.1.3. Análise do ICEF por região intermediária	61
5.1.4. Síntese do ICEF	63
5.2. Indicador de Capacidade Técnico-Administrativa	64
5.2.1. Análise estatística do ICTA	64
5.2.2. Análise do ICTA por faixa populacional	67
5.2.3. Análise do ICTA por região intermediária	69

5.2.4. Síntese do ICTA	72
5.3. Indicador de Capacidade de Governança e Participação	73
5.3.1. Análise estatística do ICGP	73
5.3.2. Análise do ICGP por faixa populacional	75
5.3.3. Análise do ICGP por região intermediária	78
5.3.4. Síntese do ICGP	81
5.4. Índice de Capacidade e Governança Educacional Municipal	82
5.4.1. Análise estatística do ICEM	84
5.4.2. Análise do ICEM por faixa populacional	86
5.4.3. Análise do ICEM por região intermediária	87
5.4.4. Síntese do ICEM	88
<b>6. SÍNTESE: O CENÁRIO EMERGENTE</b>	91
6.1. Síntese analítica das expectativas e dos resultados encontrados	91
6.2. Contradições e complementaridades entre as dimensões analisadas	94
6.3. Padrões integrados emergentes da análise conjunta dos indicadores	95
6.4. O desafio da integração das capacidades no federalismo educacional brasileiro	97
<b>7. CONCLUSÃO</b>	99
<b>REFERÊNCIAS</b>	105

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 inaugurou novo paradigma para a educação pública brasileira ao redefinir as relações federativas e promover um amplo processo de descentralização. Nesse contexto, os municípios assumiram protagonismo inédito na provisão de serviços educacionais, particularmente com a municipalização do ensino fundamental, intensificada a partir da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério — Fundef e posteriormente consolidada pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação — Fundeb.

O arranjo federativo, entretanto, trouxe à tona um desafio estrutural: a profunda heterogeneidade nas capacidades institucionais e fiscais dos municípios brasileiros. Abrucio (2010) aponta que a configuração federativa da educação no Brasil caracteriza-se por um intrincado sistema de responsabilidades e recursos que frequentemente compromete a eficiência da gestão educacional. Tal complexidade manifesta-se de forma acentuada em Minas Gerais, estado que abriga o maior número de municípios do país, apresentando realidades socioeconômicas contrastantes entre suas diversas regiões.

As disparidades na capacidade financeira e infraestrutural entre as regiões mineiras exacerbam as desigualdades educacionais, refletindo-se em indicadores como taxas de evasão escolar e precariedade de infraestrutura, além de necessidade de formação continuada para professores (INEP, 2021). Arretche (2002) observa que a distribuição de responsabilidades entre diferentes níveis de governo frequentemente resulta em descoordenação e acaba comprometendo a eficácia das políticas de educação.

A análise das capacidades estatais emerge, portanto, como instrumento fundamental para compreender os mecanismos de implementação e os resultados das políticas públicas educacionais. Abrucio e Segatto (2021) operacionalizam o conceito em duas dimensões essenciais: a técnico-administrativa — vinculada à profissionalização da burocracia e a político-relacional — referente à capacidade de interlocução com outros atores. Os estudos dos autores revelam a fragilidade persistente da capacidade técnico-administrativa na política educacional no âmbito municipal, evidenciada pela carência de carreiras específicas nas secretarias e pela

alta rotatividade de pessoal, aspectos que acabam por comprometer os resultados educacionais.

Os municípios brasileiros, de modo geral, possuem capacidades estatais insuficientes para responder ao crescente conjunto de atribuições sob sua responsabilidade. Tal realidade é particularmente preocupante no contexto mineiro, em que a diversidade municipal e a complexidade das realidades sociais demandam uma abordagem específica, ainda pouco explorada pela literatura especializada (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021).

Tem-se, diante disso, o seguinte questionamento: como as diferentes capacidades estatais dos municípios mineiros influenciam sua capacidade de gestão da educação pública no contexto do federalismo brasileiro? A presente pesquisa propõe-se a analisar como as diferenças de capacidade institucional e os arranjos de governança se relacionam com o panorama educacional dos municípios mineiros por meio do desenvolvimento de três indicadores e um índice: o Indicador de Capacidade e Esforço Financeiro, o Indicador de Capacidade Técnico-Administrativa, o Indicador de Capacidade de Governança e Participação e o Índice de Capacidade Educacional Municipal. A análise multidimensional permite um diagnóstico geral e abrangente das capacidades educacionais municipais em Minas Gerais para então entender como as diferentes capacidades afetam o desempenho educacional municipal e como o arranjo federativo brasileiro condiciona o desenvolvimento dessas capacidades.

O objetivo principal é verificar o arrojo das capacidades estatais dos municípios mineiros na gestão da educação pública por meio da construção e da análise de indicadores que contemplem aspectos financeiros, técnico-administrativos e de governança participativa. Os objetivos secundários são: (i) desenvolver e validar indicadores capazes de mensurar as capacidades municipais nos aspectos selecionados, (ii) identificar padrões e disparidades territoriais nas capacidades estatais educacionais considerando diferentes portes populacionais e regiões intermediárias de Minas Gerais, (iii) compreender como o arranjo federativo brasileiro e o processo de descentralização das políticas educacionais impactam o desenvolvimento das capacidades estatais municipais.

A dissertação estrutura-se em sete capítulos organizados de forma a apresentar o desenvolvimento completo da pesquisa desde seus fundamentos teóricos até as conclusões e as implicações práticas. Após esta introdução de

contextualização do tema, os capítulos dois e três constituem o referencial teórico, abordando respectivamente o federalismo brasileiro e seus impactos na educação — com ênfase nos processos de descentralização e municipalização e o conceito de capacidade estatal e suas múltiplas dimensões — evidenciando sua relevância para a compreensão da implementação das políticas educacionais no nível municipal.

O quarto capítulo detalha a metodologia empregada no trabalho descrevendo o universo estudado, as fontes de dados utilizadas, os procedimentos de coleta e análise, bem como o processo de construção dos indicadores, incluindo a seleção das variáveis e sua padronização. O quinto capítulo apresenta os resultados da pesquisa organizados em quatro seções complementares: as três primeiras analisam individualmente cada um dos indicadores propostos, enquanto a última examina o índice, explorando a distribuição por porte populacional e regiões intermediárias de Minas Gerais.

O sexto capítulo oferece uma síntese integrada dos resultados, identificando padrões observados e desafios persistentes, além de possíveis caminhos para o fortalecimento das capacidades estatais municipais na educação. Por fim, o sétimo capítulo apresenta as conclusões da pesquisa, sintetizando os principais achados e discutindo suas implicações para a formulação e a implementação de políticas públicas educacionais mais efetivas e equitativas em Minas Gerais, assim como sugestões para pesquisas futuras que possam aprofundar a compreensão do tema.

## **2 FEDERALISMO BRASILEIRO**

O federalismo, sistema de organização política caracterizado pela divisão de competências entre diferentes níveis de governo, constitui elemento central para compreender a formulação e a implementação de políticas públicas no país, especialmente no campo educacional. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o arranjo federativo brasileiro passou por importantes transformações que redefiniram as relações intergovernamentais e impactaram diretamente a gestão da educação pública.

O capítulo em questão analisa as características fundamentais do federalismo brasileiro com ênfase em sua estrutura constitucional e nas implicações para as políticas educacionais. Partindo dos aspectos normativos que definem a distribuição de competências entre os entes federados, examina-se os mecanismos de coordenação federativa e os processos de descentralização que moldaram a implementação das políticas educacionais nas últimas décadas. A análise busca identificar como o arranjo federativo brasileiro cria tanto oportunidades quanto desafios para a promoção de um sistema educacional equitativo e eficiente.

### **2.1 Aspectos constitucionais e repartição de competências**

O federalismo permite autonomia a estados e municípios dentro de um país. O federalismo no Brasil é consolidado pela Constituição Federal de 1988 e estabelece a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal como entidades federativas autônomas com competências específicas (Brasil, 1988). Tal estrutura busca atender às diversidades regionais e promover a participação local nas decisões políticas.

A Constituição Federal de 1988 estabelece no seu artigo 1º que "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito" (BRASIL, 1988). O arranjo federativo brasileiro possui características peculiares, especialmente ao elevar os municípios à condição de entes federativos, criando um federalismo de três níveis, diferente do modelo clássico norte-americano de dois níveis.

O artigo 22 define as competências legislativas privativas da União:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação;

III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; [...]

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo (BRASIL, 1988).

O artigo em questão é fundamental para compreender a centralização do poder legislativo na União. Como observa Arretche (2009), a Constituição Federal de 1988 conferiu à União autoridade regulatória sobre as políticas executadas pelos governos subnacionais, autoridade que permite aprovar legislação e estabelecer regras que devem ser obedecidas por estados e municípios, mesmo quando têm autonomia política e fiscal para implementar políticas.

O artigo 23 estabelece na sequência as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; [...]

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; [...]

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988).

Tal artigo fundamenta o federalismo cooperativo brasileiro, estabelecendo áreas em que os diferentes entes federativos devem atuar conjuntamente. Celina Souza observa que o federalismo cooperativo está na essência da Constituição de 1988, embora sua operacionalização tenha sido dificultada pela ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo (SOUZA, 2018).

A possibilidade de veto da União, derivada de suas amplas competências legislativas, constitui elemento crucial do federalismo brasileiro. Arretche (2010) argumenta que o desenho constitucional brasileiro confere à União um poder significativo de veto sobre políticas subnacionais. A autora afirma que o governo federal brasileiro dispõe de recursos institucionais para influenciar as agendas dos

governos subnacionais, por meio de sua autoridade normativa e seu papel central no financiamento de políticas, de forma que tal capacidade regulatória permite à União superar potenciais vetos subnacionais a políticas nacionais.

José Angelo Machado (2018) argumenta que a compreensão do federalismo brasileiro pode ser enriquecida através de uma tipologia que identifica diferentes padrões de relações intergovernamentais. A estrutura federativa pode ser classificada, segundo o autor, em três tipos ideais propostos pela ACIR — Advisory Commission on Intergovernmental Relations:

1. Federalismo dual: governo nacional e estados exercem poderes separadamente em áreas atribuídas pela Constituição,
2. Federalismo centralizado: estados atuam como agentes administrativos da União,
3. Federalismo cooperativo: compartilhamento da jurisdição sobre áreas governamentais.

Machado (2018) destaca que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu responsabilidades compartilhadas em várias políticas públicas, configurando-se inicialmente como um modelo de federalismo cooperativo. Argumenta, entretanto, que a ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que efetivamente estimulassem a cooperação, bem como as profundas assimetrias de capacidades entre os entes federados, levaram a uma precária concretização desse modelo.

No contexto brasileiro pós-1988 houve uma evolução nas relações intergovernamentais. Inicialmente, observou-se um padrão fragmentado e competitivo, mas a partir de meados dos anos 1990, ocorreu uma retomada do protagonismo da União na definição da direção e do ritmo de desenvolvimento das políticas sociais. Um dos principais mecanismos utilizados para essa coordenação federativa foi a implementação de programas federais com transferências condicionadas de recursos, especialmente nas áreas de políticas sociais.

Como aponta Machado (2018), essas transferências condicionadas funcionam como um instrumento de coordenação federativa, em que a União, detentora de poder regulamentador e recursos, induz os estados e municípios a

agirem segundo suas preferências, aproximando o modelo brasileiro, nesse aspecto, do federalismo centralizado. O autor questiona:

A questão que emerge daí é como interpretar o papel de destaque dos programas federais com transferências condicionadas enquanto mecanismo de coordenação federativa na implementação de políticas sociais, uma vez identificado nosso federalismo como predominantemente cooperativo, em vista do compartilhamento de responsabilidades (MACHADO, 2018, p. 62).

A hibridez do federalismo brasileiro, entre cooperação e centralização, reflete-se nas políticas educacionais, onde se observa tanto o compartilhamento de responsabilidades quanto mecanismos de indução federal para garantir padrões nacionais mínimos. Abrucio (2010) explora a intrincada estrutura federativa que influencia a gestão da educação no Brasil destacando como a divisão de responsabilidades entre os entes federados impacta tanto a administração quanto a qualidade do ensino. O autor destaca que um dos aspectos mais relevantes da estrutura federativa da educação é a fragmentação das responsabilidades, podendo gerar sobreposições e lacunas na gestão educacional, já que a distribuição de responsabilidades entre diferentes níveis de governo frequentemente resulta em falta de coordenação, o que pode comprometer a eficácia das políticas educacionais. A ambiguidade nas funções e na alocação de recursos, adicionalmente, acaba contribuindo para a ineficiência do sistema.

O modelo federativo atual carece de coesão e eficiência, de forma que a fragmentação das responsabilidades e a ausência de uma visão integrada dificultam a execução eficaz das políticas e a distribuição justa dos recursos, sendo imprescindível revisar as interações federativas para aprimorar a coordenação e a eficácia do sistema educacional. A dinâmica federativa da educação brasileira requer aperfeiçoamento para enfrentar as desigualdades e promover equidade por meio da adoção de uma abordagem mais coordenada e integrada com maior clareza nas responsabilidades (ABRUCIO, 2010).

## **2.2 O federalismo e as políticas educacionais**

A fragmentação de competências gera sobreposições e lacunas administrativas que associadas à ambiguidade funcional e distributiva dos recursos resultam em desarticulação e ineficácia das políticas educacionais.

O artigo 211 da Constituição Federal estabelece um regime de colaboração entre os sistemas de ensino:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e 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.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio [...]” (BRASIL, 1988).

Tal dispositivo constitucional é crucial para entender a distribuição de responsabilidades educacionais no federalismo brasileiro. Arretche (2013) analisa as implicações do modelo afirmando que a constitucionalização da divisão de competências educacionais criou simultaneamente autonomia para os entes subnacionais e necessidade de coordenação federativa. O regime de colaboração estabelecido no artigo 211 implica em desafios de implementação, pois exige cooperação em um contexto de desigualdades regionais acentuadas (ARRETCHÉ, 2013).

Considerando o contexto das reformas sociais no Brasil, o federalismo desempenha papel fundamental na configuração e na implementação das políticas públicas, especialmente na educação. Arretche (2002) analisa a dinâmica e destaca como as características institucionais dos estados federativos restringem as possibilidades de mudança da realidade. A dispersão da autoridade política, tanto nas relações verticais, entre diferentes níveis de governo, quanto horizontais, entre os estados, potencializa o poder de veto das minorias, dificultando a coordenação e a implementação de políticas eficazes.

A autora argumenta ainda que nas relações verticais a falta de coordenação entre os níveis de governo pode levar a conflitos entre programas e ineficiência na implementação de políticas públicas:

A baixa integração vertical implicaria limites à capacidade de coordenação do governo central, pois “[...] governos provinciais e federais podem ter autoridade para intervir em uma área de política sem permissão do outro nível de governo[...]. Este tipo de

federalismo [...] corre o risco de os diferentes níveis de governo tenderem a impor conflitos entre programas, a elevar os custos da implementação e a tornar o problema da coordenação de objetivos ainda mais difícil” (Weaver e Rockman, 1993:459, apud Arretche, 2002).

Particularmente no âmbito da política educacional, a proposta de emenda constitucional elaborada por técnicos do Ministério da Educação, que exigia que estados e municípios aplicassem, por um período de dez anos, 15% de suas receitas exclusivamente no ensino fundamental, exemplifica essa dinâmica. A emenda, que também estabelecia que 60% desses recursos fossem destinados ao pagamento de professores, implicava a criação do Fundef, um fundo estadual que redistribuiria recursos de acordo com o número de matrículas. Mas a iniciativa, ao privilegiar estados com menor matrícula municipal, gerou divisões entre governadores e conseqüentemente uma mobilização do executivo federal para aprovar a emenda no Congresso (ARRETCHÉ, 2002).

A aprovação da emenda em 1996 foi facilitada pela ausência de necessidade de ratificação dos estados e permitiu ao executivo mobilizar sua coalizão de apoio. A estratégia do governo federal refletiu sua intenção de intervir em distintas configurações estaduais, uma vez que as tentativas anteriores de municipalização da educação haviam falhado, devido à resistência dos municípios em assumir novas atribuições. Assim, a emenda constitucional passou a ser uma forma de induzir os governos locais a aumentar a oferta de matrículas, alinhando interesses financeiros e educacionais.

O caso da política educacional analisado por Arretche (2002) demonstra que apesar das expectativas de impasse ou subordinação do governo federal às preferências locais, as reformas foram implementadas com sucesso, em grande parte devido à habilidade do Executivo em superar o poder de veto dos estados e municípios. A autora aprofunda a análise ao argumentar que mesmo em um sistema federativo com autonomia local a União consegue implementar políticas nacionais através de sua capacidade regulatória. Embora a descentralização fiscal e política tenha conferido autonomia aos governos subnacionais, a capacidade do governo federal de regular políticas nacionais não foi comprometida. Ao contrário, a combinação de regulação federal com autonomia local de implementação

caracteriza o federalismo brasileiro contemporâneo, especialmente em áreas como a educação (ARRETCHE, 2013).

### **2.3 Descentralização e municipalização educacional**

A descentralização de políticas públicas representa um dos mais importantes debates na configuração do federalismo brasileiro especialmente na área educacional. O debate pode ser organizado em duas grandes vertentes: os argumentos favoráveis à descentralização, em contraste com aqueles que defendem maior centralização, cada qual com implicações distintas para a implementação de políticas públicas e para os resultados obtidos.

Descentralização é o nome dado ao processo de transferência de responsabilidades e recursos do governo central para os governos locais. Os defensores de tal modelo argumentam que o movimento tem como objetivo aumentar a eficiência e a eficácia das políticas públicas de forma a permitir que as decisões sejam mais ajustadas às realidades locais. Bresser-Pereira (1996) considera a descentralização essencial para fortalecer a democracia, uma vez que proporciona maior participação da população na gestão pública, além disso, a proximidade entre gestores e cidadãos permitiria maior controle social e accountability, potencialmente reduzindo a corrupção e o desperdício de recursos.

Por outro lado, os críticos da descentralização apontam que esse processo não é isento de desafios, uma vez que a heterogeneidade entre as diferentes regiões pode levar a desigualdades na implementação de políticas, podendo comprometer a equidade no acesso a serviços públicos essenciais. Arretche afirma que a descentralização não é, por si só, nem boa nem má, mas depende fundamentalmente das condições sob as quais ela ocorre, sendo que em contextos de forte desigualdade regional, a descentralização sem mecanismos compensatórios tende a reproduzir ou mesmo aprofundar as disparidades existentes (ARRETCHE, 1999, p.112).

Municípios com menor capacidade técnica e financeira frequentemente enfrentam dificuldades para implementar políticas complexas, como as educacionais, o que pode resultar em serviços públicos de menor qualidade justamente nas regiões mais vulneráveis. Assim, para que a descentralização seja

bem-sucedida, é necessário que haja equilíbrio entre a autonomia local e a coordenação central, de modo a garantir que as políticas atendam às necessidades da população de forma equitativa.

A dinâmica entre federalismo e o debate em torno da descentralização se manifesta de maneira significativa em Minas Gerais. A educação é uma das áreas em que a descentralização é mais evidente, com os municípios assumindo a gestão das escolas e a implementação de políticas educacionais; nesse sentido, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional — LDB de 1996 reforça a descentralização, estabelecendo que a educação é um dever do Estado e um direito de todos os cidadãos, com responsabilidade compartilhada entre os entes federados (Brasil, 1996).

A descentralização dos serviços públicos permite uma tomada de decisão mais próxima dos usuários, o que pode resultar em melhor adequação dos serviços às demandas locais, especialmente em países com realidades regionais tão diversas, em que políticas centralizadas podem não atender de forma adequada às necessidades específicas de cada comunidade.

A participação das autoridades locais nas decisões também pode fomentar a cidadania ativa e fortalecer a relação entre governantes e cidadãos. Como afirmam Curi e Souza (2016), a perspectiva é que a descentralização diminua os problemas relacionados à assimetria de informações sobre as preferências variadas, de forma que a prestação de serviços públicos seja melhor ajustada aos interesses e às necessidades locais (CURI; SOUZA, 2016, p. 204). Entretanto, a implementação de políticas descentralizadas na educação enfrenta desafios, incluindo a disparidade de recursos e capacidades entre os municípios, que pode resultar em desigualdade no acesso e na qualidade da educação (ARRETCHE, 2002). A articulação entre os entes federados é crucial para garantir que a descentralização não se traduza em fragmentação, mas em um sistema educacional coeso e equitativo.

O efeito das desigualdades regionais no sistema educacional revela que as discrepâncias na capacidade financeira e na infraestrutura entre regiões e esferas de governo exacerbam as desigualdades no acesso e na qualidade da educação. A descentralização, nesse sentido, se não for acompanhada de suporte adequado,

pode acentuar essas desigualdades, uma vez que as regiões menos favorecidas enfrentam maiores barreiras para oferecer uma educação de qualidade.

Para mitigar as desigualdades, é fundamental que o governo central implemente políticas que assegurem um regime fiscal justo, garantindo um padrão mínimo de qualidade dos serviços para todos os cidadãos. As estratégias para promover essa equidade fiscal podem incluir transferências de recursos, sejam condicionais ou incondicionais, além de critérios redistributivos. As transferências condicionais, por exemplo, podem estar ligadas ao cumprimento de metas específicas ou à adoção de determinadas políticas, enquanto as transferências redistributivas são baseadas em fatores como população e renda per capita. Celina Souza (2018) aborda esta questão de maneira precisa:

Um dos maiores desafios do federalismo brasileiro é conciliar autonomia local com redução das desigualdades territoriais. Os mecanismos redistributivos baseados em transferências intergovernamentais são fundamentais, mas insuficientes sem uma estrutura de coordenação federativa que garanta efetividade nas políticas sociais como a educação (SOUZA, 2013, p. 122).

A municipalização da educação em Minas Gerais é um processo que se intensificou nas últimas décadas com o objetivo de descentralizar a gestão educacional e aproximar as decisões governamentais das realidades locais. Tal processo encontra suas raízes na Constituição Federal de 1988, que estabeleceu a educação enquanto um direito de todos e um dever do Estado, com responsabilidades compartilhadas entre os entes federados. A LDB reforçou a descentralização ao permitir que os municípios assumissem a gestão do ensino fundamental. Assim, políticas estaduais incentivaram os municípios a assumir a responsabilidade pela educação básica, sendo o Fundeb, criado em 2006, um instrumento fundamental para garantir recursos financeiros.

A municipalização confere aos municípios autonomia para planejar e executar suas políticas educacionais, mas essa autonomia vem acompanhada da responsabilidade de garantir a qualidade do ensino e a gestão eficiente dos recursos públicos. A criação do Fundef no final dos anos 1990 gerou um impulso para a municipalização das matrículas no ensino fundamental. Os municípios estavam interessados em aumentar suas receitas, pois cada matrícula representava um incremento nos recursos financeiros (ARRETCHE, 1999). Embora tenha havido forte

pressão para a municipalização das matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental no final da década de 1980, a mudança ocorreu apenas no final da década seguinte com a implementação do Fundef. Nas décadas de 2000 e 2010, observou-se redução gradual das matrículas na rede estadual de ensino fundamental, sem que o governo estadual criasse políticas públicas específicas para reverter esse quadro (CARVALHO, 2024).

Analisando especificamente o caso de Minas Gerais, tem-se que a diversidade municipal constitui fator determinante na implementação das políticas de municipalização da educação. O estado é composto por 853 municípios que variam significativamente em termos de população e infraestrutura e tal pluralidade demanda que as políticas educacionais sejam adaptadas às realidades locais, permitindo que cada município desenvolva estratégias específicas.

A municipalização da educação em Minas Gerais enfrenta diversos desafios e a desigualdade de recursos emerge como questão crítica, uma vez que a distribuição desigual de recursos financeiros pode comprometer a qualidade da educação, já que municípios com menor capacidade econômica frequentemente enfrentam dificuldades para oferecer infraestrutura adequada e formação contínua para os professores. Ademais, a efetiva participação da comunidade na gestão escolar é crucial para a accountability, mas muitas vezes, a participação social é limitada, resultando em uma desconexão entre as políticas educacionais e as necessidades da população (ARRETCHE, 2002).

Em resumo, a municipalização da educação em Minas Gerais é um processo complexo que requer compreensão profunda das características locais, bem como desafios e oportunidades. A descentralização da gestão educacional tem potencial para promover uma educação de qualidade, adaptada às realidades dos municípios, desde que acompanhada de mecanismos de transparência e participação social, de forma a garantir que as políticas educacionais atendam efetivamente às necessidades da população, contribuindo para o desenvolvimento social e econômico do estado.

### 3 CAPACIDADE ESTATAL

A capacidade estatal constitui conceito central para compreender a efetividade das políticas públicas, particularmente no contexto federativo brasileiro. O presente capítulo analisa as dimensões conceituais da capacidade estatal e suas implicações para a implementação de políticas educacionais no nível municipal. Examinou-se partindo das formulações teóricas clássicas a adaptação do conceito ao contexto brasileiro e sua operacionalização em três dimensões principais: técnico-administrativa, político-relacional e financeira. A análise busca estabelecer as bases conceituais que fundamentarão a investigação empírica sobre as capacidades municipais na educação mineira, explorando como diferentes configurações institucionais afetam o potencial de implementação de políticas educacionais em contextos marcados por profundas desigualdades regionais.

#### 3.1 A dimensão conceitual da capacidade estatal

A noção de capacidade estatal emerge como elaboração conceitual fundamental para compreender os mecanismos que viabilizam a efetividade das políticas públicas nas diferentes esferas governamentais. O conceito originou-se na literatura de ciência política e administração pública como resposta à necessidade de explicar as diferenças de desempenho entre estados e diferentes setores do mesmo estado (GOMIDE; PIRES, 2014).

Segundo Skocpol (SKOCPOL, 1985; *apud* GOMIDE; PIRES, 2014), a capacidade estatal refere-se fundamentalmente à habilidade do estado em implementar metas oficiais, especialmente diante da oposição real ou potencial de grupos sociais poderosos. Evans (EVANS, 1995; *apud* GOMIDE; PIRES, 2014) avança nessa discussão ao propor que estados desenvolvimentistas se caracterizam pela presença de uma burocracia weberiana competente e pela existência de canais institucionalizados para a negociação de metas e políticas com atores sociais — o que denominou *embedded autonomy*<sup>1</sup>.

A adaptação do conceito de capacidade estatal ao contexto brasileiro apresenta particularidades importantes: enquanto nas discussões internacionais o conceito frequentemente está associado à capacidade de estados nacionais

---

<sup>1</sup> Tradução livre: autonomia inserida.

implementarem estratégias de desenvolvimento econômico, o debate tem se concentrado fortemente, no Brasil, nas capacidades dos diferentes níveis de governo para implementar políticas sociais em um contexto federativo complexo. Tal adaptação reflete as preocupações específicas da trajetória institucional brasileira após a Constituição Federal de 1988, que ampliou significativamente as atribuições dos entes subnacionais na implementação de políticas públicas.

Gomide e Pires (2014) desenvolvem importante contribuição ao estabelecer uma definição de capacidades estatais adaptada ao contexto brasileiro contemporâneo:

No contexto democrático, entende-se que tal capacidade pode ser entendida a partir de dois componentes: o técnico-administrativo e o político. O primeiro deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. O segundo, associado à dimensão política, refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 20).

No federalismo brasileiro, marcado por heterogeneidade territorial e desigualdades socioeconômicas, a capacidade estatal não se apresenta como atributo uniforme, mas como fenômeno multidimensional que varia conforme arranjos institucionais, trajetórias históricas e configurações políticas locais (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 2012).

Grin et al (2021, p.45) oferecem uma definição operacional mais precisa ao conceituarem capacidade estatal como o estoque de recursos e habilidades administrativas, políticas, técnicas e institucionais que os governos municipais possuem visando a superar restrições impostas pelo ambiente governamental e societal a fim alcançarem os objetivos políticos e de política pública e gerar valor social fornecendo bens públicos. Tal definição é particularmente interessante por enfatizar a natureza multidimensional do conceito e sua aplicabilidade ao contexto municipal brasileiro.

O conceito tem sido desdobrado em duas dimensões principais: técnico-administrativa e político-relacional. A dimensão técnico-administrativa está vinculada à profissionalização da burocracia, incluindo aspectos como autonomia e

capacitação, bem como recursos disponíveis. Tal dimensão parte do pressuposto de que sem um corpo técnico com certa autonomia a efetividade da ação estatal seria reduzida, envolvendo recursos humanos e financeiros, além de instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais e estratégias de monitoramento e avaliação das ações. Já a dimensão político-relacional refere-se à capacidade da burocracia de estabelecer interlocução e negociação com outros atores. Essa dimensão, por outro lado, inclui mecanismos de interação das burocracias do executivo com atores do sistema político-representativo e canais institucionalizados nos processos decisórios, além da articulação com órgãos de controle interno e externo (SEGATTO; ABRUCIO, 2021).

Pires e Gomide (2016) explicam detalhadamente as duas dimensões:

Deste modo, entende-se que as capacidades do Estado precisam ser analisadas sob duas dimensões: i) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; (ii) político-relacional, associadas às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos (PIRES; GOMIDE, 2016).

A dimensão político-relacional é muito relevante no contexto da gestão municipal, em que a interação com diferentes atores sociais é fundamental para legitimação e efetividade das políticas públicas, conferindo maior solidez.

### **3.2 Capacidade municipal no arranjo federativo brasileiro**

A capacidade municipal pode ser compreendida como um desdobramento da capacidade estatal no nível local com características e desafios próprios. Grin e Abrucio (2018) argumentam que a capacidade municipal engloba dimensões técnico-administrativas — recursos humanos qualificados, sistemas de informação, instrumentos de gestão e político-relacionais — articulação com atores locais, coordenação intergovernamental, legitimidade. Tais dimensões se articulam e se

complementam e configuram então a capacidade efetiva de implementação de políticas públicas no âmbito local.

Conforme já foi dito, o processo de descentralização político-administrativa, intensificado a partir da Constituição Federal de 1988, concedeu aos municípios brasileiros o status de entes federativos autônomos. Abrucio e Segatto (2021, p. 402) destacam que os governos subnacionais tornaram-se mais autônomos e ganharam papel central nas políticas públicas e que a grande novidade foi o lugar conferido aos municípios. Tal configuração, no entanto, ao mesmo tempo em que ampliou as atribuições municipais na provisão de serviços públicos, evidenciou as disparidades nas capacidades institucionais para responder a essas novas responsabilidades.

A autonomia formal contrasta com as limitações práticas enfrentadas por grande parte dos municípios brasileiros, particularmente aqueles de pequeno porte, que constituem a maioria no país. Grin et al (2021, p. 674) afirmam que "resta pouca dúvida que os municípios brasileiros, de forma geral, possuem poucas capacidades estatais para responderem ao conjunto de atribuições que crescentemente passaram a ser de sua responsabilidade". Um diagnóstico assim revela o descompasso entre a ampliação de responsabilidades e o desenvolvimento das capacidades necessárias para assumi-las efetivamente.

O cenário municipal brasileiro apresenta profundas heterogeneidades em termos de capacidade institucional. Como destaca Abrucio (2010), a maioria dos municípios brasileiros possui baixa capacidade técnico-administrativa e financeira, o que compromete sua autonomia real na formulação e na implementação de políticas públicas. O cenário mineiro é particularmente complexo devido à grande quantidade de municípios e às disparidades regionais acentuadas. Dados do INEP revelam que apenas 23% dos 853 municípios mineiros possuem secretarias municipais de educação com equipe técnica completa, incluindo especialistas em planejamento educacional e gestão financeira, sendo que a realidade é ainda mais crítica nas regiões Norte e Nordeste do estado, em que o percentual cai para menos de 15% (INEP, 2021).

Em termos de capacidade financeira para investimentos em educação, os municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte e do Triângulo Mineiro

apresentam, em média, investimento per capita em educação 2,8 vezes superior aos municípios do Vale do Jequitinhonha e do Norte de Minas (INEP, 2021). Tal disparidade se reflete diretamente na infraestrutura escolar e na qualificação dos profissionais e conseqüentemente nos resultados educacionais.

Quanto à capacidade de planejamento, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais identificou que apenas 58% dos municípios mineiros possuíam Planos Municipais de Educação adequadamente monitorados e com relatórios periódicos de avaliação, situação ainda mais grave nos municípios com menos de 20 mil habitantes, em que o percentual cai para 42%, evidenciando a fragilidade das estruturas de planejamento e monitoramento educacional nos pequenos municípios. Enquanto municípios da região metropolitana de Belo Horizonte e do Triângulo Mineiro tendem a apresentar maior capacidade institucional nas três dimensões mencionadas, municípios localizados no Norte de Minas enfrentam desafios mais severos. As desigualdades se refletem nos resultados educacionais, como demonstrado pelos indicadores do IDEB, que apresentam variação significativa entre as diferentes regiões do estado (TCE-MG, 2021).

Abrucio e Segatto (2021) identificam alguns fatores críticos que influenciam a capacidade municipal: a trajetória histórica e o legado de políticas anteriores, os arranjos institucionais de coordenação federativa e as características socioeconômicas locais. Observa-se, no caso mineiro, que municípios com trajetória mais longa de institucionalização de políticas públicas tendem a apresentar maior capacidade de gestão, enquanto aqueles com formação mais recente ou com histórico de instabilidade política enfrentam maiores desafios.

Um achado central dos estudos sobre capacidades municipais é a importância dos sistemas nacionais de políticas públicas na promoção das capacidades estatais locais. Grin et al afirmam que os sistemas nacionais “não só tendem a fortalecer as capacidades estatais locais, como podem favorecer a maior homogeneização das condições de formulação e implementação no conjunto das municipalidades brasileiras”, constatação relevante para compreender como políticas nacionais podem contribuir para reduzir as assimetrias nas capacidades municipais (GRIN; DEMARCO; ABRICIO, 2021, p. 675-676).

Gomide e Pires (2014) reforçam esta constatação ao afirmarem que:

Assim (...), o conceito de arranjo institucional é entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. São os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos. Ou, em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 19-20).

No âmbito específico das políticas educacionais, a municipalização acentuada nas últimas décadas impôs aos governos locais crescentes responsabilidades na oferta da educação básica, especialmente no ensino fundamental e na educação infantil. Esse processo, embora alinhado aos princípios de descentralização e aproximação entre serviços públicos e cidadãos, evidenciou as disparidades nas capacidades municipais para garantir uma oferta educacional equitativa e de qualidade.

Abrucio e Segatto (2021) propõem que a capacidade municipal em educação pode ser analisada a partir de três dimensões principais:

1. A dimensão técnico-administrativa envolve a existência de burocracia profissionalizada, sistemas de informação e monitoramento, e processos de planejamento estruturados.
2. A dimensão político-relacional refere-se à habilidade de estabelecer relações com diferentes atores (professores, diretores, famílias, organizações da sociedade civil) e à existência de espaços institucionalizados de participação.
3. A dimensão financeira engloba o volume de recursos disponíveis e a capacidade de gestão orçamentária, incluindo captação de recursos adicionais e eficiência na aplicação dos fundos existentes.

Um achado importante do estudo de Abrucio e Segatto (2021) é que há menor heterogeneidade nas capacidades estatais das Secretarias Municipais de Educação quando comparada às desigualdades socioeconômicas que caracterizam os municípios brasileiros. Os autores atribuem esta homogeneidade relativa à influência dos mecanismos de coordenação federativa, especialmente diretrizes nacionais e programas federais. Tal constatação evidencia o papel crucial que a coordenação federativa pode desempenhar na redução das assimetrias de capacidades entre os municípios.

Os mesmos autores destacam ainda que a capacidade técnico-administrativa ainda é frágil na política educacional municipal devido a carência de carreiras específicas nas secretarias e alta rotatividade de pessoal: nos casos em que existe maior autonomia o perfil e a trajetória dos gestores são fatores cruciais e compensam parcialmente as deficiências técnico-administrativas através de sua experiência no setor. Há também problemas estruturais significativos: muitos municípios ainda não possuem uma secretaria exclusiva para a educação, um grande contingente não tem autonomia sobre seus gastos, há uma quantidade significativa de municípios cujos gestores educacionais e escolares, poucos municípios adotam ações para constituição e manutenção de conselhos escolares e para integração escola-comunidade.

As conclusões do estudo de Abrucio e Segatto (2021) apontam que o fortalecimento das capacidades de gestão das secretarias é uma variável-chave para a melhoria da qualidade educacional. A autonomia das secretarias é significativamente afetada pela sua fragilidade financeira, além disso, a institucionalização dos processos, bem como a construção de memória administrativa, são fundamentais para a continuidade das políticas.

### **3.3 Implicações e desafios municipais no contexto federativo brasileiro**

Grin e Abrucio (2017) argumentam que o fortalecimento da capacidade municipal requer uma abordagem sistêmica que contemple tanto investimentos em estruturas administrativas e recursos humanos quanto o aperfeiçoamento dos arranjos institucionais que regem as relações intergovernamentais.

A implicação no campo educacional é o desenvolvimento de estratégias que considerem simultaneamente o aprimoramento das capacidades técnico-administrativas dos órgãos municipais de educação, o fortalecimento dos mecanismos de coordenação federativa particularmente entre estados e municípios, a adequação dos critérios de distribuição de recursos para que considerem as desigualdades nas capacidades municipais, bem como o desenvolvimento de instrumentos de apoio técnico e a formação continuada para as equipes locais.

A análise dessas capacidades permite ainda problematizar a própria concepção de descentralização educacional no contexto federativo brasileiro.

Arretche (2012) observa que a descentralização de competências sem o correspondente fortalecimento das capacidades locais pode resultar no aprofundamento das desigualdades educacionais, assim, compreender como se manifestam as capacidades municipais na educação constitui passo essencial para o desenvolvimento de políticas que promovam simultaneamente autonomia local e equidade educacional.

A capacidade estatal municipal emerge, portanto, como variável crítica para compreender os resultados das políticas educacionais no contexto do federalismo brasileiro, de forma que uma abordagem assim permite superar visões simplificadoras que atribuem as desigualdades educacionais exclusivamente a fatores socioeconômicos, conferindo a devida atenção à dimensão institucional dos processos educacionais.

Os tópicos anteriores demonstraram como o federalismo brasileiro, com sua complexa estrutura de competências compartilhadas, influencia diretamente as capacidades municipais para implementação de políticas educacionais. A descentralização, processo fundamental do arranjo federativo, apresenta tanto oportunidades quanto desafios para os municípios, dependendo fundamentalmente de suas capacidades institucionais. Essas capacidades manifestam-se em múltiplas dimensões que interagem e se complementam na configuração da capacidade efetiva de implementação de políticas públicas.

A análise integrada dos conceitos de federalismo e descentralização em conjunto com a noção de capacidade estatal permite uma compreensão mais aprofundada dos desafios enfrentados pelos municípios na implementação de políticas educacionais. Gomide e Pires (2014, p. 22) argumentam que ao analisar capacidades estatais em contextos federativos e subnacionais, é essencial considerar tanto os aspectos endógenos, como recursos humanos e financeiros, quanto os relacionais, incluindo articulações intergovernamentais e com atores privados e sociais, pois as diferenças nos resultados e trajetórias das políticas públicas estão fortemente associadas a como essas capacidades se configuram.

As transferências de responsabilidades sem o correspondente desenvolvimento de capacidades podem resultar em implementação deficiente e resultados educacionais insatisfatórios. Por outro lado, a construção sistemática de

capacidades estatais municipais, apoiada por mecanismos de coordenação federativa e políticas de indução adequadas, pode potencializar os benefícios da descentralização, aproximando as políticas educacionais das necessidades locais e promovendo maior efetividade e equidade. É fundamental reconhecer que o fortalecimento da capacidade municipal em educação requer esforços coordenados entre os diferentes níveis federativos. Conforme argumenta Abrucio (2010), o arranjo federativo brasileiro demanda mecanismos de coordenação e cooperação que permitam superar as limitações de capacidade no nível local.

O caso de Minas Gerais, com sua ampla diversidade regional e municipal, oferece um laboratório para a análise de tais dinâmicas. As disparidades nas capacidades estatais entre municípios mineiros refletem não apenas desigualdades socioeconômicas históricas, mas também diferentes trajetórias institucionais e arranjos políticos locais. Em um cenário de crescente municipalização da educação básica, o fortalecimento das capacidades estatais locais constitui condição imperativa para a efetivação do direito à educação em bases equitativas, sendo importante ressaltar que o desenvolvimento de capacidades estatais é um processo de longo prazo e requer decisões políticas consistentes e uma base institucional sólida (GRIN; DEMARCO; ABRUCIO, 2021).

Compreender as capacidades estatais municipais na educação significa, em última análise, reconhecer que qualidade e equidade educacionais dependem fundamentalmente da construção de instituições capazes de transformar princípios normativos em realidades concretas nas escolas e nas salas de aula. É nesse sentido que o estudo em questão se propõe a contribuir para o campo da administração pública e das políticas educacionais, oferecendo subsídios para a compreensão e o aprimoramento das capacidades estatais na implementação de políticas educacionais no contexto municipal.

### **3.4 Síntese conceitual e direcionamentos para a análise empírica**

A discussão teórica apresentada evidencia a natureza multidimensional do conceito de capacidade estatal e sua relevância para compreender a implementação de políticas educacionais no contexto federativo brasileiro. Antes de descrever os procedimentos metodológicos no próximo capítulo, no entanto, é fundamental

esclarecer a concepção de capacidade estatal adotada na pesquisa, bem como traçar algumas expectativas para os achados empíricos.

As três dimensões analisadas são aqui entendidas como capacidades estruturais, ou seja, representam um estoque de condições institucionais que determinam o arco de possibilidades de ação do poder público municipal no campo educacional. Tal abordagem alinha-se com a perspectiva proposta por Gomide e Pires (2014), que concebem as capacidades estatais como condições para a implementação de políticas públicas, diferenciando o potencial de ação — a capacidade — da ação efetiva — o desempenho.

É crucial destacar que a pesquisa não tem por objetivo avaliar em que medida as capacidades estão sendo efetivamente mobilizadas ou quão bem estão sendo instrumentalizadas pelos agentes públicos locais. O foco recai sobre a existência de institucionalidades e recursos que conformam o potencial de ação municipal. Trata-se, portanto, de mapear as dimensões mais estruturais da capacidade estatal e não suas dimensões mais dinâmicas, relacionadas à implementação e aos resultados das políticas públicas.

Tal distinção conceitual pode ser ilustrada por uma analogia. Um município pode dispor de excelente infraestrutura educacional como laboratórios bem equipados, quadras poliesportivas, bibliotecas. Isto representaria um elevado estoque de capacidade técnico-administrativa, sem, no entanto, necessariamente haver um aproveitamento ótimo dos recursos. Para utilizar adequadamente um laboratório de ciências ou uma biblioteca, é condição necessária, embora não suficiente, que existam. O presente estudo concentra-se justamente em mapear essas condições necessárias e esse estoque de capacidades que define o arco de possibilidades que podem ser mobilizadas pelos gestores municipais.

Partindo da concepção de capacidade estatal como "estoque de condições" que viabilizam a ação pública, estabelece-se um modelo analítico composto por três dimensões complementares: financeira, técnico-administrativa e de governança participativa. O modelo analítico baseia-se em três dimensões complementares. A dimensão financeira, fundamental no contexto da descentralização, determina a disponibilidade de recursos e o esforço orçamentário relativo dedicado à educação. Como destacam Abrucio e Segatto (2021), a fragilidade financeira impacta

diretamente na autonomia das secretarias municipais, comprometendo sua capacidade de implementação. A dimensão técnico-administrativa, relacionada às estruturas burocráticas profissionalizadas, representa elemento fundamental da capacidade de planejamento e execução. Conforme Grin et al. (2021), esta dimensão frequentemente apresenta fragilidades nos municípios brasileiros, comprometendo a continuidade de projetos pedagógicos. A dimensão de governança participativa, por fim, abrange mecanismos institucionalizados de controle social e participação comunitária.

O arcabouço teórico-conceitual apresentado orienta a análise empírica das capacidades municipais na educação em Minas Gerais em duas direções fundamentais. Primeiramente, permite identificar e mensurar as diferentes configurações de capacidades estatais nos municípios mineiros através dos indicadores propostos. Em segundo lugar, possibilita uma análise territorial e demográfica dessas capacidades, evidenciando como diferentes contextos socioeconômicos e demográficos se relacionam com o desenvolvimento institucional dos municípios.

A análise empírica busca, portanto, responder a questões fundamentais sobre a distribuição territorial e demográfica das capacidades estatais na educação municipal em Minas Gerais: quão desiguais são as capacidades entre municípios de diferentes portes e regiões? Há correlação entre as diferentes dimensões da capacidade estatal ou seu desenvolvimento ocorre de forma segmentada? As regiões de maior vulnerabilidade socioeconômica apresentam também menor capacidade institucional e configuram um cenário de dupla desvantagem? De que forma o arranjo federativo brasileiro, marcado pela descentralização e municipalização das políticas educacionais, tem influenciado o desenvolvimento dessas capacidades?

São essas as questões que orientam a construção metodológica dos indicadores apresentados no próximo capítulo e a subsequente análise dos resultados, buscando oferecer um diagnóstico abrangente que contribua tanto para o avanço teórico-conceitual no campo de estudos sobre capacidades estatais, quanto para o aprimoramento das políticas públicas educacionais no contexto federativo brasileiro.

## **4 METODOLOGIA**

O presente capítulo apresenta os procedimentos metodológicos adotados para a consecução dos objetivos propostos na pesquisa. A metodologia foi estruturada visando analisar a relação entre três dimensões da educação nos municípios de Minas Gerais considerando o contexto do federalismo e a descentralização das políticas públicas educacionais: a dimensão financeira, a dimensão técnico-administrativa e a dimensão de governança participativa. A escolha dessas dimensões se deu pelo conceito de capacidade estatal criado por Abrucio e Segatto (2021). Segundo os autores, embora o conceito de capacidade estatal apresente certas limitações conceituais, sua aplicação é relevante para estudos comparativos que analisam as interações entre a burocracia e as políticas públicas, sendo que a análise conjunta dos elementos técnico-administrativos e político-relacionais proporciona um valioso instrumento para compreender a eficácia das políticas educacionais no âmbito municipal.

### **4.1 Caracterização e universo da pesquisa**

O trabalho caracteriza-se como pesquisa de natureza quantitativa com abordagem descritiva e exploratória. A opção pela abordagem quantitativa justifica-se pela necessidade de analisar um volume significativo de dados referentes aos 853 municípios mineiros, buscando identificar padrões e relações entre as variáveis estudadas. O caráter descritivo-exploratório fundamenta-se na intenção de mapear e analisar as características da gestão educacional no âmbito municipal, estabelecendo relações entre as dimensões escolhidas, a fim de produzir um panorama geral sobre a educação. O recorte temporal da pesquisa compreende o ano de 2021, por ser o ano mais recente com maior volume de informações nas três dimensões contempladas na pesquisa, permitindo uma análise comparativa dos indicadores construídos.

Pereira e Ortigão (2016) destacam que a utilização de métodos quantitativos permite uma visão panorâmica de determinados fenômenos educacionais. As metodologias quantitativas destacam-se por sua capacidade de produzir resultados generalizáveis, oferecendo uma perspectiva panorâmica e abrangente do fenômeno estudado. É importante ressaltar, entretanto, que os métodos quantitativos apresentam certas restrições, notadamente a tendência à simplificação da realidade

observada e a possível negligência de elementos subjetivos e singularidades das experiências individuais. Tais aspectos sutis da realidade social e educacional frequentemente não são plenamente apreendidos ou representados nas análises baseadas exclusivamente em dados quantitativos, o que demanda do pesquisador uma consciência crítica quanto aos limites interpretativos desse método.

Jannuzzi (2005) define os indicadores sociais como medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático que aproximam e traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente, podendo subsidiar o planejamento público e possibilitar o monitoramento das condições de vida da população, bem como permitir o aprofundamento da análise acadêmica.

#### **4.2 Fonte de dados**

A pesquisa utiliza exclusivamente dados secundários, provenientes de bases oficiais e públicas, garantindo a confiabilidade e a replicabilidade do estudo. As principais fontes de dados são o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE, que disponibiliza a Pesquisa de Informações Básicas Municipais — MUNIC, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira — INEP, que fornece a Sinopse Estatística da Educação Básica e o Índice Mineiro de Responsabilidade Social — IMRS, que fornece indicadores diversos.

#### **4.3 Variáveis de análise**

A análise da educação pública municipal requer a compreensão de diversos componentes que em conjunto permitem avaliar diferentes dimensões do sistema educacional. Serão apresentados então aqueles utilizados na pesquisa, contextualizando sua importância e seu significado no âmbito da gestão educacional. As variáveis selecionadas para análise foram recrutadas segundo as três dimensões principais:

##### **1. Dimensão financeira:**

- Receita corrente líquida per capita
- Gasto per capita com atividades de educação

- Esforço orçamentário em atividades de educação

## 2. Dimensão técnico-administrativa:

- Órgão gestor
- Formação do gestor
- Nível de escolaridade dos professores
- Porcentagem de professores estáveis
- Formação inicial e formação complementar de professores
- Formação continuada para professores

## 3. Dimensão de governança participativa:

- Plano municipal da educação
- Plano de carreira para o magistério
- Lei municipal que estabelece a criação de conselhos escolares
- Conselho de educação
- Conselho de controle e acompanhamento social do Fundeb
- Conselho de alimentação escolar
- Conselho de transporte escolar
- Constituição e manutenção de conselhos escolares
- Integração escola-comunidade
- Constituição e manutenção de grêmios estudantis e/ou associações de pais

A seleção das variáveis que compõem os indicadores fundamenta-se em três critérios principais: fundamentação teórico-conceitual, disponibilidade e confiabilidade dos dados e abrangência temporal e espacial. As variáveis foram selecionadas com base no arcabouço conceitual sobre capacidade estatal desenvolvido por Abrucio e Segatto (2021). A separação da dimensão financeira da dimensão técnico-administrativa nesta pesquisa representa uma adaptação do modelo, justificada pela relevância específica dos recursos fiscais no contexto da gestão municipal brasileira, marcada por profundas desigualdades na capacidade de arrecadação e dependência de transferências intergovernamentais, como apontado por Santos (2011) e Arretche (2012).

Além disso, utilizou-se prioritariamente fontes oficiais com metodologias consolidadas e de abrangência nacional<sup>2</sup>, assegurando a confiabilidade e a possibilidade de replicação do estudo. A preferência por tais fontes se deve à sua credibilidade institucional e à padronização na coleta de dados, aspectos essenciais para estudos comparativos de ampla escala como este, que abrange 829 municípios.

Por fim, privilegiou-se variáveis que possuíam dados disponíveis para o mesmo período e para o maior número possível de municípios mineiros, visando maximizar a cobertura do estudo e minimizar vieses de seleção. Tal critério foi determinante para garantir a representatividade do estudo. É importante reconhecer que em determinadas situações existiam variáveis potencialmente mais adequadas para mensurar alguns dos aspectos analisados, porém com menor disponibilidade de dados para o período e o universo estudados. Optou-se por priorizar a consistência temporal e a abrangência espacial, de forma a estabelecer um equilíbrio entre validade conceitual e viabilidade metodológica.

Em conclusão, a análise conjunta dos fatores elencados permite uma compreensão multidimensional da política educacional municipal. Draibe (2001) argumenta que a avaliação de políticas públicas requer a consideração de diferentes dimensões e aspectos que se inter-relacionam. No caso da educação municipal, as capacidades financeira e técnico-administrativa formam um quadro complexo que influencia os resultados das políticas implementadas. Como destacam Abrucio (2010) e Arretche (2012), a análise da educação municipal deve considerar tanto aspectos institucionais quanto socioeconômicos, reconhecendo a complexidade do arranjo federativo brasileiro e as diferentes capacidades.

#### **4.4 Construção dos indicadores e consecução da pesquisa**

Para sintetizar os componentes, foram construídos três indicadores e um índice. O Indicador de Capacidade e Esforço Financeiro, o Indicador de Capacidade Técnico-Administrativa, o Indicador de Capacidade de Governança e Participação e o Índice de Capacidade Educacional Municipal representa enfim a síntese dos três indicadores.

---

<sup>2</sup> MUNIC/IBGE, INEP e IMRS

Os dados foram coletados nas plataformas do IMRS e do IBGE — MUNIC e também no site do INEP — Sinopse da Educação, selecionando a variável de interesse e o ano de 2021 para todos os municípios de Minas Gerais, organizando-os em planilha. Primeiro buscou-se verificar se todos os campos estavam completos e após identificar dados faltantes foram excluídos do universo da pesquisa 24 municípios, por ter pelo menos um dado faltante, permitindo então a realização com 829 dos 853 municípios de Minas Gerais, representando 97% do total.

Para a construção dos indicadores, utilizou-se o método de padronização min-max, garantindo a comparabilidade entre diferentes medidas. Foi feita para os dados do componente financeiro a normalização de cada um dos dados da planilha, ou seja, todos os dados foram padronizados numa escala de 0 a 1, considerando os valores mínimo e máximo de cada coluna de dados, seguindo a fórmula:  $X' = (X - X_{\min}) / (X_{\max} - X_{\min})$ , sendo  $X$  o valor original,  $X_{\min}$  o valor mínimo do conjunto de dados,  $X_{\max}$  o valor máximo do conjunto de dados e  $X'$  o valor normalizado.

Aos dados da dimensão técnico-administrativa e da dimensão de governança participativa foram atribuídos apenas duas opções de valores, 0 ou 1, de acordo com as regras descritas nas tabelas abaixo. Quanto à porcentagem de professores com licenciatura e a porcentagem de professores concursados/efetivos/estáveis, pelo fato de o número dividido por cem já ser um valor entre 0 e 1, utilizou-se então o número dividido por cem, ou seja, para um dado de 30%, utilizou-se 0,3, que é trinta dividido por cem, sem necessidade de normalização. O quadro a seguir mostra o componente e o código utilizado no capítulo de discussão dos resultados e a regra para atribuição do valor normalizado na dimensão financeira.

**Quadro 1: Caracterização dos componentes da dimensão financeira**

<b>Código</b>	<b>Componente</b>	<b>Valor</b>
RCLpc	Receita corrente líquida per capita	Normalização max-min em escala 0-1
Gpc_Edu	Gasto per capita em atividades de educação	Normalização max-min em escala 0-1
Esf_Edu	Esforço orçamentário em atividades de educação	Normalização max-min em escala 0-1

Fonte: elaboração própria.

A receita corrente líquida per capita representa a capacidade financeira do município em relação ao seu contingente populacional, dado fundamental para a apreensão do potencial de investimento do município em políticas públicas, incluindo a educação, permitindo comparar a capacidade fiscal entre os municípios.

O gasto per capita em atividades de educação reflete o investimento direto do município no sistema educacional em relação ao número de habitantes. De acordo com Castro (2011), um dado que capture a capacidade financeira é crucial para avaliar o comprometimento municipal na provisão de serviços educacionais, permitindo comparar o nível de investimento entre municípios de diferentes portes e características socioeconômicas.

O esforço orçamentário em atividades de educação, por fim, representa a proporção do orçamento municipal dedicada à educação, para além do mínimo constitucional estabelecido, tendo o potencial de evidenciar as prioridades da gestão municipal e seu comprometimento com a política educacional. Os três componentes em conjunto fornecem uma visão interessante a respeito da capacidade e do comprometimento financeiro dos municípios com a educação.

A próxima dimensão apresentada é a técnico-administrativa. Essa dimensão contempla aspectos relativos a estruturação e qualificação do corpo profissional responsável pela implementação das políticas educacionais e abrange, na pesquisa, seis componentes, conforme será detalhado.

O órgão gestor e a formação do(a) titular do órgão gestor são variáveis que evidenciam a estruturação administrativa da gestão educacional e o nível de qualificação dos agentes responsáveis pela tomada de decisões estratégicas; o nível de escolaridade e a estabilidade docente refletem a qualificação do corpo docente e a continuidade das práticas pedagógicas implementadas; a formação inicial complementar e a formação continuada são elementos que caracterizam os processos de desenvolvimento profissional e atualização pedagógica do corpo docente.

O quadro a seguir mostra o componente e o código utilizado no capítulo de discussão dos resultados e a regra para atribuição do valor normalizado, de acordo com a caracterização.

**Quadro 2: Caracterização dos componentes da dimensão técnico-administrativa**

<b>Código</b>	<b>Componente</b>	<b>Caracterização</b>	<b>Valor</b>
Órg_Gestor	Caracterização do órgão gestor	Secretaria em conjunto com outras políticas setoriais	0
		Secretaria exclusiva	1
		Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	1
Form_Gestor	Escolaridade do(a) titular do órgão gestor	Ensino médio (2º grau) completo	0
		Ensino superior incompleto	0
		Especialização	1
		Ensino superior completo	1
		Mestrado	1
		Doutorado	1
Prof_Estáveis	Nível de escolaridade e formação acadêmica dos professores	Porcentagem de professores com licenciatura	%/100
Escol_Prof	Professores estáveis	Porcentagem de professores concursados/efetivos/estáveis	%/100
Form_Inicial	Formação inicial de docentes e formação complementar para adequação entre formação de nível superior e as disciplinas que lecionam	Não	0
		Sim	1
Form_Cont	Formação continuada para professores	Não	0
		Sim	1

Fonte: elaboração própria.

A dimensão de governança participativa, por fim, contempla os mecanismos de gestão e controle social da política educacional. Espelhada na dimensão político-relacional de Abrucio e Segatto (2021), refere-se à capacidade da burocracia de estabelecer interlocução e negociação com outros atores e inclui mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo, canais institucionalizados nos processos decisórios, além da articulação com órgãos de controle interno e externo.

Tal dimensão inclui instrumentos de planejamento e valorização profissional materializados no Plano Municipal de Educação e na estruturação da carreira do magistério; mecanismos de controle social constituídos pelos diversos conselhos (educação, Fundeb, alimentação escolar, transporte escolar) que asseguram a participação democrática na gestão educacional; instrumentos de participação comunitária evidenciados pela integração escola-comunidade e pela constituição de grêmios estudantis e associações de pais, conforme o quadro a seguir.

**Quadro 3: Caracterização dos componentes da dimensão de governança participativa**

<b>Código</b>	<b>Componente</b>	<b>Caracterização</b>	<b>Valor</b>
PME	Plano Municipal de Educação	Não	0
		Sim	1
PCM	Plano de Carreira para o Magistério	Não	0
		Sim	1
Lei_Cons_Esc	Lei municipal que estabelece a criação de conselhos escolares	Não	0
		Sim	1
Cons_Edu	Conselho de Educação	Não	0
		Sim	1
Cons_Fundeb	Conselho de controle e acompanhamento social do Fundeb	Não	0
		Sim	1
Cons_AI	Conselho de alimentação escolar	Não	0
		Sim	1
Cons_Tra	Conselho de transporte escolar	Não	0
		Sim	1
Const_Cons	Constituição e manutenção de conselhos escolares	Não	0
		Sim	1
Int_Esc_Com	Integração escola-comunidade	Não	0
		Sim	1
Grêm_Assoc	Constituição e manutenção de grêmios estudantis e/ou associações de pais	Não	0
		Sim	1

Fonte: elaboração própria.

A articulação das três dimensões proporciona uma análise sistemática e abrangente do sistema educacional municipal, contemplando aspectos relevantes para o alcance de uma boa e eficiente política educacional. A primeira etapa para a discussão dos resultados consistiu na análise estatística dos indicadores e do índice. Posteriormente foram realizadas análises considerando as médias dos indicadores e do índice em relação ao agrupamento por faixas de porte populacional e também em relação ao agrupamento por regiões intermediárias. Para fins de organização, consolidou-se as análises estatísticas e regionais de cada indicador e do índice em tópicos próprios. Foi elaborada, ao final do tópico de cada indicador e do índice, uma síntese com os pontos principais.

As Classes de População foram retiradas da base MUNIC do IBGE e separa os municípios conforme o porte populacional. A tabela a seguir evidencia uma das características mais marcantes de Minas Gerais: o grande quantitativo de municípios de pequeno porte.

**Tabela 1: Número de municípios por faixa populacional**

Faixa populacional	Nº de municípios
1 - até 5.000 habitantes	226
2 - 5.001 até 10.000 habitantes	242
3 - 10.001 até 20.000 habitantes	182
4 - 2.0001 até 50.000 habitantes	115
5 - 50.001 até 100.000 habitantes	35
6 - 10.0001 até 500.000 habitantes	27
7 - mais de 500.000 habitantes	2

Fonte: dados básicos: MUNIC 2021/IBGE. Elaboração própria.

O aspecto da regionalização se deu através de dados retirados da Divisão Regional do IBGE e consiste no agrupamento de estados e municípios em regiões com a finalidade de atualizar o conhecimento regional do país e viabilizar a definição de uma base territorial para fins de levantamento e divulgação de dados estatísticos, de forma a contribuir com uma perspectiva para a compreensão da organização do território nacional e assistir o governo federal, bem como estados e municípios, na implantação e gestão de políticas públicas e investimentos (IBGE, 2020).

A Divisão de Regiões Geográficas Intermediárias, utilizada na pesquisa, constitui meio termo entre Unidades da Federação e Regiões Geográficas Imediatas, tendo como referência Metrópoles ou Capitais Regionais, conforme ilustra a tabela seguinte.

**Tabela 2: Número de municípios por região intermediária**

<b>Região intermediária</b>	<b>Nº de municípios</b>
Barbacena	49
Belo Horizonte	69
Divinópolis	60
Governador Valadares	57
Ipatinga	40
Juiz de Fora	141
Montes Claros	85
Patos de Minas	34
Pouso Alegre	79
Teófilo Otoni	85
Uberaba	28
Uberlândia	22
Varginha	80

Fonte: dados básicos: MUNIC 2021/IBGE. Elaboração própria.

A fim de proporcionar contexto às regiões intermediárias, visto que não são apenas diferentes, mas desiguais, foi realizada uma análise apartada dos indicadores criados para visualizar um panorama sobre cada uma das regiões. A análise de três indicadores socioeconômicos das regiões intermediárias de Minas Gerais revela desigualdades estruturais que configuram cenários educacionais drasticamente distintos pelo território mineiro. Foram considerados para tal esforço dados relativos a pobreza, vulnerabilidade sanitária e analfabetismo na população maior de 15 anos de idade. A análise dos indicadores socioeconômicos das regiões intermediárias de Minas Gerais revela não apenas diferenças, mas profundas desigualdades estruturais que configuram cenários distintos pelo território mineiro.

Os dados relativos aos indicadores socioeconômicos evidenciam um padrão geográfico consistente de desenvolvimento territorial historicamente assimétrico e excludente, em que determinadas regiões concentram múltiplas dimensões de vulnerabilidade, enquanto outras apresentam condições significativamente mais favoráveis. A tabela a seguir mostra a média dos indicadores socioeconômicos coletados na plataforma do IMRS para o ano de 2021.

**Tabela 3: Indicadores socioeconômicos nas regiões intermediárias**

<b>Região intermediária</b>	<b>%PopP/EP</b>	<b>% vuln. san.</b>	<b>%Analf15+</b>
Barbacena	23,43%	12,52%	8,34%
Belo Horizonte	24,01%	8,11%	10,49%
Divinópolis	16,24%	5,50%	9,52%
Governador Valadares	36,09%	15,28%	12,37%
Ipatinga	33,02%	11,18%	10,12%
Juiz de Fora	29,42%	10,91%	9,93%
Montes Claros	44,90%	14,86%	12,51%
Patos de Minas	26,24%	8,58%	10,51%
Pouso Alegre	18,54%	5,01%	9,31%
Teófilo Otoni	42,56%	16,22%	14,56%
Uberaba	19,17%	3,52%	11,09%
Uberlândia	17,08%	4,27%	11,28%
Varginha	17,10%	4,30%	8,82%

Fonte: dados básicos: MUNIC 2021/IBGE. Elaboração própria.

O norte e o nordeste mineiros, representados pelas regiões intermediárias de Montes Claros e Teófilo Otoni, destacam-se como territórios de alarmante vulnerabilidade socioeconômica. Montes Claros apresenta o nível mais elevado de população em situação de pobreza ou extrema pobreza do estado (44,90%), acompanhado por expressivos percentuais de analfabetismo (12,51%) e precariedade sanitária (14,86%). Teófilo Otoni, por sua vez, registra o mais alto nível de analfabetismo do estado (14,56%), associado a um elevado percentual de pobreza (42,56%) e ao maior nível de vulnerabilidade sanitária (16,22%).

A magnitude dessas desigualdades fica ainda mais evidente quando se observa que tais regiões apresentam níveis de pobreza mais de duas vezes superiores aos encontrados em outras regiões, configurando um cenário em que múltiplas carências se sobrepõem e criam um ambiente particularmente desafiador para as políticas públicas, especialmente as educacionais. O leste mineiro, representado por Governador Valadares e Ipatinga, ocupa posição intermediária, porém ainda crítica. Governador Valadares apresenta o terceiro maior percentual de população em situação de pobreza (36,09%), o segundo maior nível de analfabetismo (12,37%) e o segundo maior nível de vulnerabilidade sanitária (15,28%). Ipatinga, embora apresente indicadores ligeiramente melhores, ainda registra 33,02% de sua população em situação de pobreza, bem como 10,12% de analfabetismo e 11,18% de vulnerabilidade sanitária. Tal padrão de concentração da pobreza reproduz uma configuração histórica do território mineiro: regiões negligenciadas pelas políticas de desenvolvimento e menos integradas aos circuitos econômicos dinâmicos persistem como espaços de exclusão social.

O eixo sul-sudoeste-triângulo, em contraposição, configura um território de indicadores substancialmente mais favoráveis. Uberaba (3,52%), Uberlândia (4,27%) e Varginha (4,30%) registram os menores percentuais de população em situação de vulnerabilidade sanitária. Uberlândia (17,08%), Varginha (17,10%) e Pouso Alegre (18,54%) apresentam por sua vez os níveis mais reduzidos de pobreza e extrema pobreza. Divinópolis apresenta apenas 16,24% de sua população em situação de pobreza e 5,50% em condições de vulnerabilidade sanitária, enquanto Pouso Alegre registra o segundo menor nível de vulnerabilidade sanitária (5,01%) e um dos menores percentuais de analfabetismo (9,31%). Essas regiões beneficiam-se de uma inserção econômica mais vantajosa, seja pela proximidade com o estado de São Paulo e sua dinâmica produtiva, seja pelo desenvolvimento de arranjos produtivos locais mais consolidados, ou ainda pela presença de infraestrutura logística mais eficiente.

No que concerne ao analfabetismo na população com 15 anos ou mais, a distribuição territorial mantém padrão similar, embora com particularidades notáveis. As taxas mais reduzidas concentram-se nas regiões de Divinópolis (9,52%), Pouso Alegre (9,31%) e Varginha (8,82%). A região intermediária de Barbacena registra o

menor nível de analfabetismo (8,34%), mesmo apresentando indicadores intermediários de pobreza (23,43%), o que sugere especificidades locais na priorização de políticas educacionais ou na estruturação histórica de seus sistemas de ensino.

Merece atenção particular a situação paradoxal da região intermediária de Belo Horizonte. A despeito de abrigar a capital do estado e constituir o principal polo econômico e administrativo de Minas Gerais, a região apresenta indicadores que a posicionam em situação intermediária no contexto estadual: 24,01% de sua população em condição de pobreza ou extrema pobreza e 8,11% em vulnerabilidade sanitária, além de 10,49% de analfabetismo na população adulta. Esses percentuais, superiores aos de regiões como Divinópolis e Pouso Alegre, evidenciam os intensos contrastes socioeconômicos internos, em que coexistem municípios com elevados níveis de desenvolvimento humano e localidades marcadas por significativa precariedade social.

As regiões de Ipatinga e Juiz de Fora, embora abriguem importantes centros urbanos e industriais, também apresentam indicadores socioeconômicos intermediários, sugerindo que a mera presença de atividade industrial ou de centros urbanos de porte médio não garante, automaticamente, a superação de vulnerabilidades sociais estruturais. Juiz de Fora apresenta percentual significativo de população em situação de pobreza (29,42%), embora seu nível de analfabetismo seja relativamente menor (9,93%). A vulnerabilidade sanitária de 10,91% coloca a região em posição intermediária nesse quesito, configurando um território de desafios moderados, mas ainda expressivos.

A análise conjunta dos indicadores evidencia desigualdades estruturais que formam contrastes agudos no território mineiro: zonas de prosperidade coexistem com territórios de exclusão persistente. Tais disparidades resultam de processos históricos que remontam à formação territorial do estado, com ciclos econômicos que privilegiaram determinadas regiões em detrimento de outras e investimentos públicos distribuídos assimetricamente ao longo de décadas, estabelecendo um ciclo vicioso em que regiões historicamente negligenciadas permanecem em condição de vulnerabilidade crônica.

O padrão geográfico observado não é aleatório, mas reflete desigualdades estruturais na formação socioeconômica do estado, em que diferentes regiões se integraram de formas distintas aos ciclos econômicos historicamente dominantes. As disparidades identificadas nos indicadores de vulnerabilidade sanitária, com variações que vão de 3,52% em Uberaba a 16,22% em Teófilo Otoni, revelam a distribuição desigual não apenas de recursos, mas de direitos fundamentais à vida digna. De modo similar, as taxas de analfabetismo, que variam de 8,34% em Barbacena a 14,56% em Teófilo Otoni, manifestam exclusões educacionais que reproduzem as desigualdades socioeconômicas.

O impacto dessas desigualdades sobre a educação é direto e multifacetado: regiões com os maiores níveis de vulnerabilidade enfrentam desafios educacionais qualitativamente mais complexos e exigem capacidades institucionais ainda mais robustas para superá-los. A heterogeneidade territorial impõe, portanto, desafios complexos à formulação de políticas públicas educacionais, demandando intervenções diferenciadas e específicas para cada contexto regional. A compreensão das desigualdades regionais não constitui apenas exercício acadêmico, mas necessidade prática para a formulação de políticas educacionais que reconheçam e busquem superar as disparidades existentes.

Os dados analisados sugerem a necessidade de políticas compensatórias que considerem não apenas os indicadores de resultado educacional, mas também as condições estruturais e os desafios específicos de cada região, promovendo uma distribuição mais equitativa de recursos e capacidades pelo território mineiro. É crucial destacar que as disparidades observadas nos indicadores socioeconômicos e educacionais não são inevitáveis ou naturais, mas resultado de processos históricos e escolhas políticas que podem sofrer transformações mediante intervenções públicas adequadas. As políticas educacionais, nesse sentido, podem e devem atuar como instrumentos de redução das assimetrias regionais.

#### **4.5 Limitações da pesquisa e escolhas metodológicas**

Jannuzzi (2005) ressalta que na seleção ou na confecção de indicadores deve-se considerar propriedades como relevância, validade, confiabilidade, cobertura, sensibilidade, especificidade, transparência, comunicabilidade,

periodicidade, factibilidade e desagregabilidade. O autor destaca, no entanto, que embora todas as propriedades desejáveis para indicadores tenham sua relevância, na realidade prática não é essencial que um indicador atenda simultaneamente a todos os critérios para ser considerado útil.

É necessário reconhecer que existem significativas limitações práticas que dificultam a construção de indicadores ideais, principalmente devido às restrições nas bases de dados sociais e demográficas disponíveis. Lacunas e insuficiências nos sistemas de estatísticas públicas criam obstáculos consideráveis para a elaboração de indicadores que consigam incorporar todas as características ideais, levando pesquisadores e gestores a frequentemente fazerem escolhas e concessões, priorizando certas propriedades em detrimento de outras (JANNUZZI, 2005).

Pode-se afirmar que os indicadores desenvolvidos na pesquisa atendem a algumas propriedades desejáveis conforme estabelecido por Jannuzzi. Em termos de relevância, os três indicadores criados abordam dimensões fundamentais para a gestão educacional municipal, respondendo diretamente à agenda político-social de descentralização e municipalização da educação no Brasil, sendo, portanto, pertinentes para o acompanhamento e a avaliação das políticas educacionais.

Quanto à validade, os indicadores apresentam forte aderência conceitual, pois foram construídos com base no conceito de capacidade estatal proposto por Abrucio e Segatto (2021), refletindo adequadamente as dimensões do fenômeno que se busca mensurar — capacidades na educação municipal. A confiabilidade é assegurada pela utilização exclusiva de dados secundários provenientes de bases oficiais e públicas, garantindo que os indicadores sejam reproduzíveis e verificáveis. A cobertura constitui ponto importante da pesquisa, uma vez que abrange 829 dos 853 municípios mineiros, 97% do total, proporcionando representatividade territorial expressiva. A comunicabilidade dos indicadores é garantida pela clareza na sua composição e pela terminologia acessível adotada, facilitando a compreensão por parte do leitor.

As propriedades em que os indicadores apresentam maiores limitações são a periodicidade e a sensibilidade. A periodicidade é restrita pela disponibilidade dos dados, referentes ao ano de 2021, não permitindo análises de tendências temporais.

Quanto à sensibilidade, por serem medidas abrangentes, podem não captar mudanças sutis ou de curto prazo nas políticas educacionais específicas.

Apesar dessas limitações, entende-se que o conjunto de indicadores desenvolvidos apresenta equilíbrio satisfatório entre as propriedades desejáveis, considerando as restrições de dados disponíveis e os objetivos propostos, constituindo-se em ferramenta útil para o diagnóstico e a avaliação das capacidades municipais em educação em Minas Gerais.

Embora os indicadores desenvolvidos apresentem propriedades desejáveis, é necessário reconhecer algumas limitações inerentes à abordagem adotada. A primeira é quanto à periodicidade, uma vez que a análise limita-se ao ano de 2021, não permitindo a identificação de tendências temporais ou transformações nas capacidades municipais ao longo do tempo. Essa limitação decorre da indisponibilidade de dados completos para séries históricas mais longas, especialmente considerando a necessidade de consistência entre as diferentes fontes utilizadas.

Em seguida, tem-se a sensibilidade, já que os indicadores, por seu caráter sintético, podem não captar nuances e variações sutis nas capacidades municipais, especialmente aquelas relacionadas a aspectos qualitativos da gestão educacional. Como alertam Pereira e Ortigão (2016), métodos quantitativos tendem a simplificar a realidade observada, podendo negligenciar elementos subjetivos importantes.

Quanto à propriedade qualitativa, a pesquisa não incorpora análises que poderiam complementar os indicadores quantitativos, oferecendo interpretações mais aprofundadas sobre os contextos específicos de cada município, limitação parcialmente mitigada pela análise regionalizada, uma vez que considera algumas especificidades territoriais de Minas Gerais.

A última, por fim, diz respeito a variáveis contextuais. O estudo não incorpora diretamente variáveis contextuais importantes como aspectos histórico-culturais e sociais dos municípios que podem influenciar significativamente as capacidades estatais e seus resultados. A exclusão dessas variáveis decorreu de limitações nas fontes de dados disponíveis e da necessidade de manter a parcimônia dos modelos analíticos.

As limitações da pesquisa como um todo estão assentadas justamente em sua natureza descritiva e exploratória. Retomando a definição de Pereira e Ortigão (2016), as metodologias quantitativas destacam-se por sua capacidade de produzir resultados generalizáveis, oferecendo uma perspectiva panorâmica e abrangente do fenômeno estudado. A pesquisa, então, é tanto boa como limitada por produzir resultados generalizáveis. A perspectiva panorâmica e abrangente é necessária, porém não é capaz de avaliar minúcias e não permite um olhar aproximado dos fenômenos observados. É útil e relevante, no entanto, por se propor a fazer uma primeira incursão sobre o assunto, sem se comprometer a ser sensível a elementos subjetivos e singularidades.

As escolhas metodológicas adotadas representam então um equilíbrio entre aspectos ideais e limitações práticas:

1. Uniformidade temporal vs. diversidade de fontes: optou-se por privilegiar a uniformidade temporal em detrimento da diversificação de fontes. Embora a incorporação de fontes adicionais pudesse potencialmente enriquecer os indicadores, poderia também comprometer a comparabilidade dos dados, diante de diferentes periodicidades e metodologias das fontes disponíveis.

2. Abrangência vs. profundidade: a decisão de incluir o maior número possível de municípios implicou na exclusão de variáveis com menor cobertura, ainda que potencialmente relevantes. Tal escolha metodológica prioriza a representatividade da amostra e a capacidade de generalização dos resultados em detrimento da profundidade analítica em casos específicos.

3. Padronização vs. especificidades locais: a adoção de indicadores padronizados facilita a comparabilidade entre municípios, mas pode negligenciar especificidades locais significativas. Reconhece-se que realidades municipais complexas e heterogêneas são, inevitavelmente, simplificadas através dos processos de quantificação e padronização.

4. Capacidade estrutural vs. implementação efetiva: como explicitado anteriormente, o foco nas capacidades como estoque de condições, a dimensão estrutural, implica em não abordar diretamente a efetividade na implementação das políticas educacionais, a dimensão dinâmica. A escolha decorre tanto de limitações

nos dados disponíveis quanto da necessidade de delimitação do escopo da pesquisa.

Tais limitações e escolhas metodológicas, em vez de comprometerem a validade do estudo, delimitam seu alcance interpretativo e apontam para possibilidades de complementação em pesquisas futuras. Como destaca Jannuzzi (2005), na prática, nenhum indicador consegue atender simultaneamente a todas as propriedades desejáveis, cabendo ao pesquisador explicitar suas escolhas e os compromissos metodológicos assumidos. À luz das considerações feitas, os indicadores devem ser interpretados como contribuições para a compreensão das capacidades estatais municipais na educação em Minas Gerais, reconhecendo tanto seu potencial explicativo quanto suas limitações inerentes.

#### **4.6 Questões orientadoras e expectativas analíticas**

Por fim, com base no referencial teórico discutido e na proposta metodológica apresentada, foram estabelecidas algumas questões orientadoras e expectativas analíticas que guiarão a interpretação dos resultados. Tais questões não se configuram como hipóteses formais no sentido estrito, dado o caráter exploratório-descritivo da pesquisa, mas como direcionamentos analíticos fundamentados na literatura sobre federalismo e capacidades estatais.

1. Expectativa de heterogeneidade nas capacidades municipais: considerando o complexo arranjo federativo brasileiro e as desigualdades socioeconômicas que caracterizam o território mineiro, espera-se encontrar significativa heterogeneidade nas capacidades municipais nas três dimensões analisadas. A expectativa baseia-se nos estudos de Arretche (2012) e Grin et al. (2021) que evidenciam as assimetrias nas capacidades governativas entre entes federados.

2. Expectativa de desenvolvimento segmentado das capacidades: fundamentando-se nas constatações de Abrucio e Segatto (2021) sobre a fragilidade persistente da capacidade técnico-administrativa na política educacional municipal, espera-se observar um desenvolvimento não uniforme e potencialmente desarticulado entre as diferentes dimensões da capacidade estatal, já que

municípios podem apresentar avanços em determinadas dimensões enquanto mantêm fragilidades significativas em outras.

3. Expectativa de correlação entre porte populacional e configuração das capacidades: com base nas observações de Abrucio (2010) sobre os desafios específicos enfrentados por municípios de diferentes portes, espera-se que o tamanho populacional influencie distintamente as diferentes dimensões da capacidade municipal. Tal expectativa dialoga com a literatura que aponta para as economias de escala na gestão pública e para os diferentes níveis de complexidade administrativa associados ao tamanho dos municípios.

4. Expectativa de vulnerabilidade amplificada em regiões periféricas: considerando os estudos sobre desigualdades regionais em Minas Gerais, espera-se que as regiões de maior vulnerabilidade socioeconômica apresentem também fragilidades mais acentuadas nas capacidades municipais, configurando um cenário de dupla desvantagem. Tal expectativa encontra respaldo nas análises de Santos (2011) sobre as disparidades nas capacidades de arrecadação própria dos municípios.

5. Expectativa de impacto do processo de municipalização: com base nas análises de Arretche (2002) sobre federalismo e descentralização, espera-se identificar padrões que reflitam o impacto do processo de municipalização da educação nas capacidades institucionais, possivelmente evidenciando descompassos entre a transferência de responsabilidades e o desenvolvimento das capacidades necessárias para assumi-las efetivamente.

As expectativas expostas orientarão a análise dos resultados, permitindo um diálogo estruturado com a literatura existente e uma interpretação mais fundamentada dos padrões identificados, sendo válido ressaltar que o caráter exploratório-descritivo da pesquisa deixa abertas as possibilidades para a existência de padrões emergentes e descobertas não antecipadas pelas expectativas iniciais.

## 5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O presente capítulo apresenta a análise dos resultados da pesquisa focando em quatro elementos principais: o Indicador de Capacidade e Esforço Financeiro, o Indicador de Capacidade Técnico-Administrativa, o Indicador de Capacidade de Governança e Participação e por fim o Índice de Capacidade Educacional Municipal. Tal estrutura analítica permite uma compreensão abrangente da realidade educacional nos municípios mineiros, considerando tanto aspectos de investimento financeiro e desenvolvimento técnico-administrativo, bem como governança e participação, oferecendo um panorama geral.

A discussão de cada um dos componentes foi desenvolvida em três etapas: análise de estatísticas descritivas fundamentais, análise demográfica sob o ponto de vista do porte populacional dos municípios e análise territorial sob o ponto de vista da classificação dos municípios por regiões intermediárias. A discussão tem início partindo das estatísticas descritivas fundamentais — média, mediana, desvio padrão — que permitem identificar tendências centrais e padrões de variabilidade nos dados. A média aritmética oferece uma visão geral do comportamento das variáveis, enquanto a mediana, menos sensível a valores extremos, proporciona uma medida complementar de tendência central. O desvio padrão, por sua vez, quantifica a dispersão dos dados, indicando o grau de homogeneidade ou heterogeneidade dos conjuntos analisados.

O próximo passo é o exame da relação entre o porte populacional dos municípios e os indicadores. Essa dimensão de análise é particularmente relevante no contexto do federalismo brasileiro, em que a heterogeneidade no tamanho dos municípios pode implicar em diferentes capacidades de gestão e prestação de serviços públicos. A estratificação por faixas populacionais permite identificar como a escala municipal influencia tanto a capacidade de investimento financeiro, quanto a governança, revelando potenciais vantagens e desafios específicos de cada porte populacional.

Em seguida, tem-se a análise na perspectiva das regiões intermediárias. Tal abordagem permite identificar padrões espaciais e compreender como as características regionais influenciam os aspectos em análise nos municípios, sendo fundamental para vislumbrar as disparidades existentes no território mineiro. Para

ambas as análises quanto ao porte populacional e à região intermediária é apresentado um comparativo com a média estadual. Ao final da análise de cada indicador e do índice é oferecida uma síntese que consolida os principais achados e as tendências observadas, oferecendo uma visão panorâmica dos resultados e destacando os pontos mais relevantes e suas possíveis implicações.

## 5.1 Indicador de Capacidade e Esforço Financeiro

O Indicador de Capacidade e Esforço Financeiro — ICEF representa a dimensão financeira da análise e compreende a média entre os seguintes componentes:

- Receita corrente líquida per capita
- Gasto per capita com atividades de educação
- Esforço orçamentário em atividades de educação

Para iniciar a descrição dos resultados do ICEF, começa-se pela visualização das três estatísticas principais, que trarão uma perspectiva geral do indicador e seus componentes.

### 5.1.1 Análise estatística do ICEF

A análise do ICEF permite identificar uma relação simplificada entre a capacidade financeira dos municípios e seu compromisso com a política educacional. Estruturado em três componentes, o indicador oferece um panorama sobre a capacidade financeira e o esforço orçamentário dos municípios em relação à educação, aspectos determinantes para avaliar o comprometimento da gestão educacional no contexto do federalismo brasileiro em Minas Gerais.

**Tabela 4: Estatísticas do ICEF e seus componentes**

Componente	Média	Mediana	Desvio padrão
RCLpc	R\$ 4.503,76	R\$ 3.847,61	0,0822
Gpc_Edu	R\$ 812,76	R\$ 739,29	0,1115
Esf_Edu	R\$ 20,08	R\$ 19,98	0,1414
ICEF	0,2509	0,2457	0,0772

Fonte: dados básicos: IMRS 2021. Elaboração própria.

A Receita Corrente Líquida per capita (RCLpc) apresenta média de R\$ 4.503,76, valor consideravelmente superior à mediana de R\$ 3.847,61, evidenciando uma distribuição assimétrica positiva de recursos municipais. A disparidade, embora moderada pelo desvio padrão de 0,0822, revela um cenário de desigualdade na capacidade de recursos dos municípios, característica histórica do federalismo brasileiro que impacta diretamente a implementação de políticas educacionais descentralizadas. O gasto per capita com atividades de educação (Gpc\_Edu) segue padrão similar, com média de R\$ 812,76 e mediana de R\$ 739,29, reforçando a assimetria na capacidade de investimento educacional entre os municípios. O desvio padrão de 0,1115 sugere variabilidade um pouco menor nos níveis de investimento, refletindo diferentes capacidades e prioridades na alocação de recursos para a educação. É interessante notar também o comportamento do esforço orçamentário em atividades de educação (Esf\_Edu), que apresenta média de R\$ 20,08 e mediana de R\$ 19,98, valores muito próximos, sugerindo uma distribuição mais simétrica. No entanto, o desvio padrão de 0,1414, o mais elevado entre os componentes, indica variabilidade significativa no comprometimento orçamentário dos municípios com a educação.

O ICEF, com média de 0,2509 e mediana de 0,2457, sintetiza os componentes e revela a complexidade do financiamento educacional no contexto federativo brasileiro. O desvio padrão de 0,0772 sugere variabilidade controlada do indicador, embora as disparidades subjacentes sejam significativas quando analisados os componentes individualmente. A configuração do ICEF possui implicações para a compreensão da capacidade institucional dos municípios e para o desenho de políticas públicas educacionais: a assimetria observada na distribuição dos recursos e dos gastos sugere a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de equalização fiscal no âmbito do federalismo cooperativo com vistas a reduzir disparidades na capacidade de oferta educacional entre os municípios.

Os dados indicam a importância de considerar não apenas os valores absolutos de gastos, mas também o esforço relativo dos municípios, especialmente aqueles com menor capacidade fiscal que demonstram comprometimento significativo com a educação, sendo tal perspectiva fundamental para o aprimoramento dos critérios de distribuição de recursos e para o desenvolvimento de políticas de apoio técnico e financeiro mais equitativas e eficientes.

Os dados sugerem ainda que apesar dos avanços na institucionalização do financiamento da educação municipal persistem desafios significativos relacionados à equidade na capacidade de oferta educacional. O aprimoramento dos mecanismos de cooperação federativa e o desenvolvimento de políticas que considerem tanto a capacidade fiscal quanto o esforço orçamentário dos municípios surgem como elementos essenciais para a construção de um sistema educacional mais equitativo e efetivo.

A análise evidencia a complexidade do processo de municipalização da educação no contexto do federalismo brasileiro, em que diferentes capacidades fiscais e esforços orçamentários resultam em um cenário heterogêneo de provisão de serviços educacionais, evidenciando a necessidade contínua de aperfeiçoamento dos mecanismos de equalização fiscal e de incentivo ao investimento em educação, de forma a reduzir as disparidades intermunicipais e garantir uma oferta mais equitativa de serviços educacionais.

### 5.1.2 Análise do ICEF por faixa populacional

A análise da distribuição dos componentes do ICEF por faixa populacional, em seguida, revela aspectos interessantes da dinâmica orçamentária no contexto do federalismo e a grande diversidade de municípios mineiros.

**Tabela 5: ICEF e seus componentes por faixa populacional**

Faixa pop.	RCLpc	Gpc_Edu	Esf_Edu	ICEF
1	R\$ 6.366,24	R\$ 1.023,46	R\$ 17,69	0,2717
2	R\$ 4.125,41	R\$ 785,05	R\$ 20,74	0,2497
3	R\$ 3.595,40	R\$ 708,20	R\$ 21,53	0,2436
4	R\$ 3.433,86	R\$ 713,49	R\$ 21,44	0,2415
5	R\$ 4.152,09	R\$ 655,85	R\$ 18,33	0,2132
6	R\$ 3.507,63	R\$ 644,89	R\$ 21,11	0,2318
7	R\$ 3.606,27	R\$ 591,70	R\$ 16,87	0,1858

Fonte: dados básicos: IMRS 2021. Elaboração própria.

A Receita Corrente Líquida per capita (RCLpc) apresenta clara tendência decrescente entre os municípios menores e os de porte intermediário, partindo de

R\$ 6.366,24 nos municípios com até 5.000 habitantes (faixa 1) e reduzindo significativamente até R\$ 3.433,86 com 20.001 a 50.000 habitantes (faixa 4). O padrão pode ser explicado pela existência de custos fixos na administração municipal que quando divididos por uma população menor resultam em valores per capita mais elevados. Contudo, nos municípios com 50.001 a 100.000 habitantes (faixa 5), há uma recuperação da RCLpc para R\$ 4.152,09, possivelmente refletindo ganhos de escala e maior dinamismo econômico nessas localidades.

O gasto per capita em atividades de educação (Gpc\_Edu) segue tendência similar com valores mais elevados nos municípios menores com R\$ 1.023,46 e decrescendo consistentemente até atingir R\$ 591,70 nos municípios com mais de 500.000 habitantes (faixa 7). A redução progressiva pode ser atribuída a economias de escala na prestação de serviços educacionais, em que municípios maiores conseguem diluir custos fixos em uma base populacional mais ampla. Já o esforço orçamentário em atividades de educação (Esf\_Edu) apresenta padrão mais complexo e não linear: os municípios menores, apesar de sua maior RCLpc, demonstram esforço orçamentário relativamente menor (R\$ 17,69), enquanto os municípios de porte intermediário apresentam os maiores esforços, chegando a R\$ 21,53 nos municípios com 10.001 a 20.000 habitantes (faixa 3). O padrão sugere que os municípios de porte médio podem tender a encontrar equilíbrio mais adequado entre capacidade fiscal e necessidades educacionais.

O ICEF, refletindo a combinação dos componentes, apresenta tendência geral de redução conforme aumenta o porte populacional, variando de 0,2717 nos municípios menores até 0,1858 nos maiores. Tal redução progressiva sugere que apesar das possíveis economias de escala os municípios maiores podem estar enfrentando desafios específicos na priorização do investimento educacional.

Os dados revelam, do ponto de vista do federalismo fiscal, a complexidade dos desafios enfrentados por municípios de diferentes portes no financiamento da educação. A maior RCLpc dos municípios menores não necessariamente se traduz em maior esforço orçamentário, enquanto municípios intermediários, mesmo com menor capacidade fiscal, demonstram maior comprometimento relativo com a educação. As evidências apontam para a necessidade de aperfeiçoamento dos

mecanismos de equalização fiscal e de incentivo ao investimento educacional, considerando as especificidades de cada faixa populacional.

É fundamental desenvolver políticas que fortaleçam a capacidade de investimento dos municípios intermediários que já demonstram alto comprometimento, incentivem maior esforço orçamentário nos municípios menores que possuem maior capacidade fiscal, bem como estimulem maior priorização da educação nos municípios maiores que apresentam potencial para ampliação dos investimentos. A análise sugere também a importância de se repensar os critérios de distribuição de recursos intergovernamentais, considerando não apenas o porte populacional, mas também o esforço efetivo dos municípios no financiamento da educação.

### 5.1.3 Análise do ICEF por região intermediária

A análise da distribuição regional do ICEF em Minas Gerais revela um cenário complexo de disparidades territoriais no financiamento da educação pública.

**Tabela 6: ICEF e seus componentes por região intermediária**

Região intermediária	RCLpc	Gpc_Edu	Esf_Edu	ICEF
Barbacena	R\$ 5.270,89	R\$ 838,31	R\$ 18,90	0,2511
Belo Horizonte	R\$ 5.525,85	R\$ 914,65	R\$ 21,07	0,2833
Divinópolis	R\$ 5.043,78	R\$ 861,13	R\$ 19,54	0,2571
Gov. Valadares	R\$ 4.056,07	R\$ 690,96	R\$ 18,01	0,2128
Ipatinga	R\$ 4.031,95	R\$ 764,18	R\$ 20,17	0,2414
Juiz de Fora	R\$ 4.536,65	R\$ 827,11	R\$ 20,18	0,2540
Montes Claros	R\$ 3.568,30	R\$ 692,13	R\$ 21,04	0,2368
Patos de Minas	R\$ 4.577,37	R\$ 889,93	R\$ 20,05	0,2599
Pouso Alegre	R\$ 4.499,86	R\$ 881,47	R\$ 21,86	0,2758
Teófilo Otoni	R\$ 3.727,07	R\$ 673,10	R\$ 19,45	0,2211
Uberaba	R\$ 5.858,73	R\$ 1.121,90	R\$ 19,62	0,2904
Uberlândia	R\$ 6.096,51	R\$ 1.024,81	R\$ 17,58	0,2677
Varginha	R\$ 4.123,75	R\$ 768,16	R\$ 20,38	0,2449

Fonte: dados básicos: IMRS 2021. Elaboração própria.

As variações observadas nos diferentes componentes do indicador evidenciam como as desigualdades socioeconômicas regionais se manifestam na capacidade de investimento e no esforço orçamentário em atividades de educação dos municípios.

Seguindo com análise territorial, a região de Uberlândia apresenta a maior Receita Corrente Líquida per capita (RCLpc), alcançando R\$ 6.096,51, seguida por Uberaba com R\$ 5.858,73 e Belo Horizonte com R\$ 5.525,85. Em contraste, as regiões de Teófilo Otoni (R\$ 3.727,07) e Governador Valadares (R\$ 4.056,07) registram os menores valores, sendo o menor em Montes Claros (R\$ 3.568,30). A amplitude de R\$ 2.528,21 na RCLpc reflete as significativas disparidades na capacidade fiscal entre as regiões do estado. No que tange ao gasto per capita em educação (Gpc\_Edu), Uberaba lidera com R\$ 1.121,90, seguida por Uberlândia com R\$ 1.024,81 e Belo Horizonte com R\$ 914,65. No extremo oposto, Teófilo Otoni (R\$ 673,10) apresenta o menor valor, seguido por Governador Valadares (R\$ 690,96) e Montes Claros (R\$ 692,13), sendo possível notar que a capacidade de investimento em educação está intrinsecamente ligada à base fiscal dos municípios.

O esforço orçamentário em atividades de educação (Esf\_Edu) revela um padrão distinto, com Pouso Alegre apresentando o maior nível (21,86), seguido por Belo Horizonte (21,07) e Montes Claros (21,04). Uberlândia, apesar de sua elevada RCLpc, registra o menor esforço orçamentário (17,58). A correlação negativa sugere que regiões com menor capacidade fiscal tendem a realizar maior esforço relativo para financiar a educação.

O ICEF consolidado revela Uberaba com o maior nível (0,2904), seguida por Belo Horizonte (0,2833) e Pouso Alegre (0,2758), enquanto Governador Valadares (0,2128) apresenta o menor valor, seguido por Teófilo Otoni (0,2211) e Montes Claros (0,2368). A distribuição observada evidencia como diferentes capacidades fiscais e esforços orçamentários se combinam para criar um cenário heterogêneo de financiamento educacional. As disparidades regionais têm implicações significativas para a política educacional. Os dados sugerem a necessidade de aperfeiçoamento nos mecanismos de equalização fiscal, considerando não apenas a capacidade fiscal, mas também o esforço efetivo das regiões no financiamento da educação. É particularmente relevante observar como regiões menos desenvolvidas, apesar de

apresentarem menor capacidade fiscal, frequentemente realizam maiores esforços orçamentários relativos para manter seus sistemas educacionais.

O cenário observado aponta para a necessidade de políticas diferenciadas que considerem as especificidades regionais. Regiões como Governador Valadares e Teófilo Otoni e principalmente Montes Claros apresentam menores indicadores tanto de capacidade fiscal quanto de investimento educacional podem necessitar de suporte adicional através de mecanismos de cooperação federativa mais robustos. Por outro lado, regiões como Uberlândia e Uberaba, que demonstram alta capacidade fiscal, mas esforço orçamentário relativamente menor, poderiam ser incentivadas a ampliar seu comprometimento com o financiamento educacional. Já regiões como Pouso Alegre e Belo Horizonte, que combinam boa capacidade fiscal com significativo esforço orçamentário, podem oferecer práticas bem-sucedidas de gestão financeira da educação.

A análise evidencia a complexidade do financiamento educacional no contexto federativo brasileiro, em que diferentes capacidades fiscais e esforços orçamentários resultam em distintas realidades educacionais. O aperfeiçoamento dos mecanismos de cooperação interfederativa e o desenvolvimento de políticas que considerem tanto a capacidade fiscal quanto o esforço das regiões surgem como elementos essenciais para a construção de um sistema educacional mais equitativo em Minas Gerais.

#### **5.1.4 Síntese do ICEF**

A análise do ICEF e seus componentes revela, em termos gerais, um cenário complexo de desigualdades no financiamento da educação municipal em Minas Gerais, apontando para três aspectos fundamentais. Primeiro, existe significativa disparidade na capacidade fiscal entre os municípios, com valores de RCLpc variando de R\$ 3.568,30 a R\$ 6.096,51, variação que reflete as desigualdades socioeconômicas regionais e impacta diretamente a capacidade de investimento em educação.

Segundo, observa-se correlação entre a capacidade fiscal e o gasto efetivo em educação, em que municípios com maior RCLpc tendem a apresentar maior gasto per capita em educação. Emerge, no entanto, um padrão interessante quando

se analisa o esforço orçamentário: municípios com menor capacidade fiscal frequentemente realizam maior esforço relativo para financiar a educação.

Terceiro, a análise por porte populacional e regional revela padrões distintos, uma vez que municípios menores tendem a apresentar maior RCLpc, mas nem sempre isto se traduz em maior esforço orçamentário. Já as diferenças regionais mostram que áreas mais desenvolvidas do estado, como Uberaba e Uberlândia e principalmente Belo Horizonte, apresentam melhores indicadores gerais, enquanto regiões como Governador Valadares e Teófilo Otoni, bem como Montes Claros, enfrentam maiores desafios no financiamento educacional. Tais evidências sugerem a necessidade de aperfeiçoamento nos mecanismos de equalização fiscal e cooperação federativa, considerando não apenas a capacidade fiscal dos municípios, mas também seu esforço efetivo no financiamento da educação.

## **5.2 Indicador de Capacidade Técnico-Administrativa**

O Indicador de Capacidade Técnico-Administrativa — ICTA representa a dimensão técnico-administrativa da análise e compreende a média entre os seguintes componentes:

- Órgão gestor
- Formação do gestor
- Nível de escolaridade dos professores
- Porcentagem de professores estáveis
- Formação inicial e formação complementar de professores
- Formação continuada para professores

Para iniciar a descrição dos resultados do ICTA, começa-se pela visualização das três estatísticas principais, que trarão uma perspectiva geral do indicador e seus componentes.

### **5.2.1 Análise estatística do ICTA**

A análise inicial já revela aspectos importantes sobre a estruturação institucional e profissional da educação municipal em Minas Gerais. Os dados apresentam um panorama diversificado das capacidades técnicas e do

desenvolvimento profissional nas estruturas educacionais municipais, conforme apresenta a tabela a seguir:

**Tabela 7: Estatísticas do ICTA e seus componentes**

<b>Componente</b>	<b>Média</b>	<b>Mediana</b>	<b>Desvio padrão</b>
Órg_Gestor	0,7262	1,0000	0,4462
Form_Gestor	0,9674	1,0000	0,1776
Prof_Estáveis	0,5162	0,5185	0,1484
Escol_Prof	0,8992	0,9130	0,0748
Form_Inicial	0,0338	0,0000	0,1808
Form_Cont	0,3848	0,0000	0,4868
ICTA	0,5879	0,5775	0,1209

Fonte: dados básicos: INEP - Sinopse da Educação Básica 2021 e MUNIC 2021/IBGE. Elaboração própria.

No que concerne à existência de órgão gestor próprio (Órg\_Gestor), a média de 0,7262 com mediana 1 indica que a maioria dos municípios possui secretaria própria de educação, embora o elevado desvio padrão de 0,4462 sugira significativa heterogeneidade nesse aspecto. A variação aponta para a existência de municípios que ainda não estabeleceram estruturas administrativas específicas para a gestão educacional, possivelmente comprometendo sua autonomia e capacidade de implementação de políticas educacionais, já que quase 73% dos municípios do universo da pesquisa possuem secretaria própria ou setor subordinado diretamente à chefia do Executivo, enquanto os demais possuem secretaria em conjunto com outras políticas setoriais. Como afirmaram Abrucio e Segatto (2021), muitos municípios ainda não possuem uma secretaria exclusiva, sendo um ponto importante a ser superado para que tenham mais autonomia nas políticas educacionais.

A formação dos gestores (Form\_Gestor) apresenta níveis expressivamente positivos, com média de 0,9674 e mediana de 1, associadas a um desvio padrão relativamente baixo de 0,1776. Os números sugerem um cenário favorável quanto à qualificação da gestão educacional, indicando que a grande maioria dos municípios conta com gestores que possuem formação adequada para suas funções. Foi

atribuída na padronização pontuação 1 para gestores que possuíam ensino superior completo, especialização, mestrado ou doutorado.

O quantitativo de professores estáveis (Prof\_Estáveis) — concursados/efetivos, por sua vez, revela um cenário mais preocupante, com média de 0,5162 e mediana de 0,5185, indicando que aproximadamente metade do corpo docente não possui vínculo estável com as redes municipais. O desvio padrão de 0,1484 sugere que seja uma característica relativamente consistente entre os municípios, apontando para um desafio estrutural na profissionalização do magistério. As demais situações do componente são contrato temporário, contrato terceirizado e contrato CLT. A escolaridade dos professores (Escol\_Prof) apresenta números positivos com média de 0,8992 e mediana de 0,9130 associadas a um baixo desvio padrão de 0,0748. Tais dados indicam um corpo docente predominantemente qualificado em termos de formação acadêmica e com pouca variação entre os municípios. Cabe ressaltar que foram considerados na pesquisa apenas professores com licenciatura, sendo ainda maior o número de profissionais que possuem cumulativamente outras titulações, como especialização, bem como mestrado e doutorado.

Os indicadores de formação inicial complementar (Form\_Inicial) e formação continuada (Form\_Cont), no entanto, apresentam resultados preocupantes. A formação inicial mostra média de apenas 0,0338 com mediana 0, enquanto a formação continuada registra média de 0,3848, também com mediana 0. Em suma, apenas 3,38% dos municípios oferecem políticas de formação inicial complementar e 38,48% dos municípios oferecem políticas de formação continuada. O desvio padrão de 0,1808 para a formação inicial complementar sugere pouca variação, ou seja, a prática mais comum entre os municípios é que não haja tal política. O desvio padrão maior de 0,4868 para a formação continuada sugere grande heterogeneidade nessa prática, mas com predominância de baixo investimento em desenvolvimento profissional contínuo. Tal situação pode estar associada ao baixo quantitativo de professores concursados nas escolas, sugerindo grande rotatividade, o que acaba por dificultar o desenvolvimento dessas políticas.

O ICTA, com média de 0,5879 e mediana de 0,5775, associado a um desvio padrão de 0,1209, sintetiza um cenário de desenvolvimento institucional moderado

com desafios significativos a serem superados. O resultado sugere que apesar dos avanços em aspectos como a formação de gestores e a escolaridade dos professores, persistem fragilidades importantes na estruturação das capacidades técnico-administrativas municipais.

No contexto do federalismo educacional, os dados apontam para a necessidade de políticas mais efetivas de apoio ao desenvolvimento institucional dos sistemas municipais de educação. A discrepância entre os níveis medianos de formação inicial dos profissionais e os níveis baixos de formação continuada sugere a necessidade de maior investimento em políticas de desenvolvimento profissional permanente. O quadro apresentado tem implicações significativas para a capacidade de implementação das políticas educacionais e para a qualidade do ensino, já que a combinação de alta qualificação formal com baixo investimento em formação continuada, associada à instabilidade funcional de grande parte do corpo docente, pode comprometer a efetividade das políticas educacionais e a construção de projetos pedagógicos de longo prazo.

A análise sugere a necessidade de políticas que priorizem a estabilização do corpo docente através de concursos públicos, o fortalecimento dos programas de formação continuada, bem como o apoio à estruturação de secretarias próprias de educação nos municípios que ainda não as possuem. Tais medidas são fundamentais para o fortalecimento das capacidades técnico-administrativas municipais e conseqüentemente para a melhoria da qualidade da educação pública.

### **5.2.2 Análise do ICTA por faixa populacional**

A análise do ICTA e seus componentes por faixas populacionais, na sequência, traz mais uma perspectiva das disparidades observadas em Minas Gerais e evidencia como o porte dos municípios influencia diferentes aspectos da gestão educacional.

No que concerne à existência de órgão gestor próprio (Órg\_Gestor), observa-se tendência crescente conforme aumenta o porte populacional, partindo de 0,6991 nos municípios menores até atingir 1 nos municípios maiores. O padrão sugere que municípios de maior porte têm maior capacidade ou propensão para estabelecer estruturas administrativas específicas para a educação, possivelmente

devido à maior disponibilidade de recursos e à complexidade da gestão. A formação dos gestores (Form\_Gestor) apresenta níveis elevados em todas as faixas populacionais, variando de 0,6991 nos municípios menores até 1 nos municípios médios e grandes. A uniformidade indica que a qualificação dos gestores educacionais é uma característica consolidada independentemente do porte municipal, possivelmente refletindo as exigências legais e a profissionalização da gestão educacional.

**Tabela 8: ICTA e seus componentes por faixa populacional**

Componente	1	2	3	4	5	6	7
<b>Órg_Gestor</b>	0,6991	0,7025	0,7253	0,7652	0,8857	0,7778	1,0000
<b>Form_Gestor</b>	0,6991	0,9504	0,9780	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
<b>Prof_Estáveis</b>	0,4979	0,5146	0,5151	0,5243	0,5793	0,5661	0,6510
<b>Escol_Prof</b>	0,9071	0,8983	0,9010	0,8979	0,8780	0,8634	0,8809
<b>Form_Inicial</b>	0,0354	0,0372	0,0330	0,0348	0,0286	0,0000	0,0000
<b>Form_Cont</b>	0,3673	0,3471	0,4231	0,3739	0,5429	0,4074	1,0000
<b>ICTA</b>	0,5763	0,5750	0,5959	0,5993	0,6524	0,6024	0,7553

Fonte: dados básicos: INEP - Sinopse da Educação Básica 2021 e MUNIC 2021/IBGE. Elaboração própria.

A proporção de professores estáveis (Prof\_Estáveis) também apresenta tendência crescente conforme aumenta o porte populacional, variando de 0,4979 nos municípios menores até 0,6510 nos maiores. Tal padrão sugere que municípios maiores têm maior capacidade de manter um quadro docente estável, provavelmente devido a melhores condições de trabalho e remuneração. Quanto à escolaridade dos professores (Escol\_Prof), observa-se leve tendência inversa, com municípios menores apresentando níveis ligeiramente superiores (0,9071) em comparação com os maiores (0,8809). A variação, embora pequena, pode indicar diferentes estratégias de recrutamento ou retenção de profissionais qualificados.

A formação inicial complementar (Form\_Inicial) apresenta níveis baixos em todas as faixas populacionais, com tendência decrescente conforme aumenta o porte municipal, chegando a zero nos municípios maiores. Já a formação continuada (Form\_Cont) mostra padrão mais variável, com destaque para os municípios

maiores com valor total e para os municípios de porte médio com 0,5429, sugerindo maior capacidade em manter programas regulares de desenvolvimento profissional.

O ICTA apresenta tendência crescente com o porte populacional, variando de 0,5763 nos municípios menores até 0,7553 nos maiores. Esse padrão indica que municípios maiores tendem a desenvolver capacidades técnico-administrativas mais robustas, possivelmente beneficiando-se de economias de escala e maior estruturação institucional.

A configuração observada tem implicações significativas para o federalismo educacional brasileiro, já que a tendência de melhores indicadores em municípios maiores sugere a necessidade de políticas diferenciadas que considerem as especificidades e limitações dos municípios menores, particularmente no que se refere à estruturação administrativa e à estabilização do corpo docente. Os dados indicam ainda a importância de fortalecimento dos mecanismos de cooperação interfederativa especialmente para apoiar municípios menores no desenvolvimento de suas capacidades técnico-administrativas: apoio à estruturação de secretarias próprias de educação, incentivos à realização de concursos públicos para estabilização do corpo docente, fortalecimento dos programas de formação continuada.

Em suma, a análise evidencia que o porte populacional é um fator significativo na determinação das capacidades técnico-administrativas municipais em educação, sugerindo a necessidade de políticas diferenciadas que considerem as especificidades para promover um desenvolvimento mais equitativo dos sistemas municipais de educação.

### **5.2.3 Análise do ICTA por região intermediária**

A análise do ICTA nas diferentes regiões intermediárias de Minas Gerais oferece um panorama interessante sobre a estruturação das capacidades institucionais.

Os resultados evidenciam um cenário complexo, marcado por avanços em determinadas dimensões, contrastando com desafios em outras, o que reflete a heterogeneidade do processo de descentralização da política educacional no estado.

**Tabela 9: ICTA e seus componentes por região intermediária**

<b>Região int.</b>	<b>Órg_ Gestor</b>	<b>Form_ Gestor</b>	<b>Prof_ Estáveis</b>	<b>Escol_ Prof</b>	<b>Form_ Inicial</b>	<b>Form_ Cont</b>	<b>ICTA</b>
<b>Barbacena</b>	0,7959	0,9592	0,5523	0,9032	0,0204	0,3061	0,5895
<b>Belo Horizonte</b>	0,7971	0,9565	0,4987	0,8717	0,0725	0,5217	0,6197
<b>Divinópolis</b>	0,7167	0,9833	0,5662	0,9077	0,0167	0,3833	0,5956
<b>Gov. Valadares</b>	0,8070	0,9474	0,3992	0,8916	0,0175	0,4035	0,5777
<b>Ipatinga</b>	0,5250	1,0000	0,5176	0,9138	0,0750	0,2750	0,5511
<b>Juiz de Fora</b>	0,7163	0,9504	0,5300	0,9011	0,0355	0,3688	0,5837
<b>Montes Claros</b>	0,7412	0,9529	0,4959	0,9170	0,0235	0,3294	0,5767
<b>Patos de Minas</b>	0,7059	0,9706	0,5067	0,9162	0,0588	0,3824	0,5901
<b>Pouso Alegre</b>	0,7215	0,9620	0,5694	0,9072	0,0253	0,4304	0,6026
<b>Teófilo Otoni</b>	0,8118	0,9882	0,4505	0,8994	0,0588	0,2706	0,5799
<b>Uberaba</b>	0,7143	1,0000	0,5122	0,8457	0,0357	0,4286	0,5894
<b>Uberlândia</b>	0,5909	0,9545	0,4943	0,8678	0,0000	0,4091	0,5528
<b>Varginha</b>	0,6375	0,9875	0,5806	0,9018	0,0000	0,5000	0,6012

Fonte: dados básicos: INEP - Sinopse da Educação Básica 2021 e MUNIC 2021/IBGE.  
Elaboração própria.

A presença de órgão gestor próprio apresenta variações consideráveis entre as regiões, com níveis mais elevados em Teófilo Otoni (0,8118), seguido por Governador Valadares (0,8070) e Belo Horizonte (0,7971), contrastando com níveis mais baixos em Ipatinga (0,5250) e Uberlândia (0,5909). Tal heterogeneidade indica diferentes estágios de estruturação administrativa das redes municipais de ensino, sugerindo que mesmo regiões economicamente mais desenvolvidas podem apresentar fragilidades na institucionalização de suas estruturas administrativas educacionais. A formação dos gestores emerge como um ponto forte generalizado, com níveis superiores a 0,9474 em todas as regiões, alcançando o valor máximo em Ipatinga e Uberaba, padrão que sugere o sucesso das políticas de profissionalização da gestão educacional. No entanto, o avanço contrasta significativamente com a realidade da estabilidade do corpo docente, em que se observam disparidades preocupantes, com valores variando de 0,3992 em Governador Valadares a 0,5806

em Varginha, evidenciando que em nenhuma região mais de 60% dos professores possui vínculo estável.

A escolaridade dos professores representa outro aspecto positivo, mantendo níveis elevados em todas as regiões, com valores superiores a 0,84. Destaca-se o desempenho de Montes Claros (0,9170) e Patos de Minas (0,9162), embora regiões tradicionalmente mais desenvolvidas como Uberaba (0,8457) e Uberlândia (0,8678) apresentem níveis relativamente menores. Tal cenário sugere que as políticas de formação inicial têm alcançado resultados significativos em todas as regiões. Contudo, os níveis de formação inicial complementar revelam uma fragilidade generalizada, com valores máximos de apenas 0,0725 em Belo Horizonte e chegando a zero em Uberlândia e Varginha. A situação é particularmente preocupante quando considerada em conjunto com os dados de formação continuada, já que apresentam grande variabilidade entre as regiões. Neste aspecto, Belo Horizonte (0,5217) e Varginha (0,5) se destacam positivamente, enquanto Ipatinga (0,2750) e Teófilo Otoni (0,2706) apresentam valores significativamente mais baixos, sugerindo diferentes capacidades regionais na manutenção de programas de desenvolvimento profissional.

O ICTA, variando de 0,5511 em Ipatinga a 0,6197 em Belo Horizonte, sugere relativa homogeneidade na capacidade técnico-administrativa global, apesar das variações significativas em seus componentes individuais, de forma que as diferentes regiões acabam compensando algumas de suas fragilidades específicas. No contexto do federalismo educacional, as disparidades regionais apontam para a necessidade de políticas diferenciadas que considerem não apenas as especificidades locais, mas também as diferentes combinações de fortalezas e fragilidades apresentadas por cada região. O fortalecimento das estruturas administrativas e a estabilização do corpo docente, além da ampliação dos programas de formação continuada, emergem como prioridades, porém com diferentes graus de urgência em cada contexto regional.

A análise evidencia ainda que o desenvolvimento das capacidades técnico-administrativas segue padrões complexos que não necessariamente acompanham o nível de desenvolvimento socioeconômico regional.

A realidade observada reforça a importância de se fortalecer os mecanismos de cooperação interfederativa e de se desenvolver políticas mais contextualizadas que considerem as múltiplas dimensões do desenvolvimento institucional dos sistemas municipais de educação.

Em última análise, os dados sugerem que o aprimoramento das capacidades técnico-administrativas em educação em Minas Gerais requer uma abordagem que combine políticas universais de fortalecimento institucional com estratégias específicas voltadas para as necessidades e os desafios de cada região, sempre considerando as interações complexas entre os diferentes componentes do ICTA.

Tal diagnóstico dialoga diretamente com as proposições feitas por Abrucio e Segatto (2021) a respeito da fragilidade na gestão pedagógica da rede e das escolas, tendo em vista o baixo quantitativo de professores estáveis e a ausência, em muitos municípios, de ações de formação inicial e formação continuada para professores.

#### **5.2.4 Síntese do ICTA**

Analisando ICTA de forma abrangente, observa-se um cenário que combina avanços significativos em determinadas dimensões com desafios persistentes em outras. O indicador revela médias e medianas moderadas (0,5879 e 0,5775 respectivamente), com desvio padrão de 0,1209, sugerindo relativa homogeneidade na distribuição das capacidades técnico-administrativas entre os municípios. Destacam-se positivamente os componentes relacionados à formação dos gestores (média de 0,9674) e à escolaridade dos professores (média de 0,8992), indicando um processo bem-sucedido de qualificação profissional básica. No entanto, existem fragilidades significativas em aspectos cruciais como a estabilidade do corpo docente (média de 0,5162), a formação continuada (média de 0,3848) e especialmente a formação inicial complementar (média de 0,0338).

A análise por porte populacional indica uma tendência de melhores indicadores em municípios maiores, variando de 0,5750 nos menores a 0,7553 nos maiores, sugerindo que o tamanho do município influencia sua capacidade de estruturação técnico-administrativa. Já a análise regional revela disparidades importantes, com valores do ICTA variando de 0,5511 a 0,6197 entre as diferentes

regiões intermediárias, evidenciando a necessidade de políticas que considerem as especificidades territoriais.

O panorama sugere que embora tenha havido avanços significativos na profissionalização básica dos quadros educacionais, persistem desafios importantes relacionados à estabilização profissional e ao desenvolvimento continuado das capacidades técnicas, aspectos fundamentais para a consolidação de sistemas educacionais efetivos no contexto do federalismo brasileiro.

### **5.3 Indicador de Capacidade de Governança e Participação**

O Indicador de Capacidade de Governança e Participação — ICGP compõe a dimensão de governança participativa da análise e compreende a média entre os seguintes componentes:

- Plano municipal da educação
- Plano de carreira para o magistério
- Lei municipal que estabelece a criação de conselhos escolares
- Conselho de educação
- Conselho de controle e acompanhamento social do Fundeb
- Conselho de alimentação escolar
- Conselho de transporte escolar
- Constituição e manutenção de conselhos escolares
- Integração escola-comunidade
- Constituição e manutenção de grêmios estudantis e/ou associações de pais

Para iniciar a descrição dos resultados do ICGP, começa-se pela visualização das três estatísticas principais, que trarão uma perspectiva geral dos componentes e do indicador.

#### **5.3.1 Análise estatística do ICGP**

A análise do ICGP revela aspectos fundamentais sobre os mecanismos de participação social e controle democrático na gestão educacional dos municípios mineiros e evidencia contrastes significativos entre diferentes dimensões da governança educacional, conforme observado na tabela:

**Tabela 10: Estatísticas do ICGP e seus componentes**

Componente	Média	Mediana	Desvio padrão
PME	0,9795	1,0000	0,1418
PCM	0,8902	1,0000	0,3128
Lei_Cons_Esc	0,1604	0,0000	0,3672
Cons_Edu	0,9614	1,0000	0,1928
Cons_Fundeb	0,9988	1,0000	0,0347
Cons_Al	0,9940	1,0000	0,0775
Cons_Tra	0,0700	0,0000	0,2552
Cons_Esc	0,1580	0,0000	0,3650
Int_Esc_Com	0,0760	0,0000	0,2652
Grêm_Assoc	0,0036	0,0000	0,0601
ICGP	0,5292	0,5000	0,0783

Fonte: dados básicos: MUNIC 2021/IBGE. Elaboração própria.

Os conselhos obrigatórios por lei mostram níveis expressivamente altos. O Conselho do Fundeb alcança média de 0,9988 com desvio padrão de 0,0347, o Conselho de Alimentação Escolar apresenta média de 0,9940 com desvio padrão de 0,0775, o Conselho de Educação registra média de 0,9614 com desvio padrão de 0,1928. Tais números indicam forte adesão aos mecanismos formais de controle social exigidos pela legislação federal. Contudo, quando se analisam os componentes que dependem de iniciativa local e participação comunitária mais direta, os níveis são significativamente menores. A legislação sobre conselhos escolares (Lei\_Cons\_Esc) apresenta média de apenas 0,1604, ou seja, apenas pouco mais de 16% dos municípios possui previsão legal para constituição de conselhos. Situação parecida é observada quanto à constituição efetiva de conselhos escolares (Const\_Cons), com média de 0,1580, representando quase 16%. O componente mais preocupante é a integração escola-comunidade (Int\_Esc\_Com), registrando apenas 0,0760, todos com mediana zero e desvio padrão elevado, indicando que essas práticas são exceções.

Particularmente preocupante é o nível de grêmios estudantis e associações de pais (Grêm\_Assoc), com média de apenas 0,0036 e mediana zero, revelando a

quase inexistência desses importantes mecanismos de participação direta da comunidade escolar. O Conselho de Transporte Escolar (Cons\_Tra) também apresenta níveis baixos, com média de 0,0700, sugerindo fragilidades no controle social desse serviço específico. Tal situação já foi identificada por Abrucio e Segatto (2021), ao afirmarem que poucos municípios adotaram ações para constituição e manutenção de conselhos escolares e para integração escola-comunidade. O ICGP, com média de 0,5292, mediana de 0,5 e desvio padrão de 0,0783, sintetiza um cenário de desenvolvimento moderado das estruturas de governança, mas com clara dicotomia entre os aspectos formais-legais e os mecanismos efetivos de participação comunitária. A alta adesão aos mecanismos formais de controle social sugere que a regulamentação federal tem sido efetiva em estabelecer estruturas básicas de governança. Os baixos níveis de participação comunitária direta, no entanto, indicam que essas estruturas podem não estar se traduzindo em envolvimento efetivo da comunidade escolar.

O cenário evidencia a necessidade de políticas que fomentem uma cultura de participação mais ampla que vá além do cumprimento formal de requisitos legais. É particularmente importante o desenvolvimento de estratégias que estimulem a criação e a manutenção de mecanismos de participação direta da comunidade escolar — como conselhos escolares ativos, grêmios estudantis, associações de pais. A análise sugere ainda a importância de se repensar os modelos de incentivo à participação social na educação, considerando que o atual arcabouço tem sido mais efetivo em estabelecer estruturas formais do que em promover o engajamento comunitário efetivo. O desenvolvimento de políticas que fortaleçam a capacidade local de promover participação social emerge como elemento crucial para o aprimoramento da governança educacional.

### **5.3.2 Análise do ICGP por faixa populacional**

A análise do ICGP por faixas populacionais revela padrões importantes sobre como o porte dos municípios influencia as diferentes dimensões da governança educacional em Minas Gerais.

Os dados mostram uma relação complexa entre o tamanho dos municípios e sua capacidade de implementar mecanismos de participação e controle social, conforme é possível observar na tabela seguinte:

**Tabela 11: ICGP e seus componentes por faixa populacional**

Componente	1	2	3	4	5	6	7
PME	0,9646	0,9793	0,9780	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
PCM	0,8717	0,9008	0,8681	0,9217	0,9429	0,8889	1,0000
Lei_Cons_Esc	0,1549	0,1116	0,1374	0,1913	0,2286	0,5185	1,0000
Cons_Edu	0,9646	0,9628	0,9341	0,9739	1,0000	1,0000	1,0000
Cons_Fundeb	1,0000	1,0000	0,9945	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
Cons_AI	0,9956	0,9917	0,9890	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
Cons_Tra	0,0531	0,0868	0,0824	0,0435	0,0857	0,0741	0,0000
Cons_Esc	0,2168	0,1942	0,1209	0,1043	0,0286	0,0000	0,0000
Int_Esc_Com	0,0885	0,0537	0,0934	0,0783	0,0286	0,1111	0,0000
Grêm_Assoc	0,0000	0,0041	0,0055	0,0000	0,0286	0,0000	0,0000
ICGP	0,5310	0,5285	0,5203	0,5313	0,5343	0,5593	0,6000

Fonte: dados básicos: MUNIC 2021/IBGE. Elaboração própria.

Os instrumentos formais de planejamento apresentam níveis elevados em todas as faixas populacionais. A existência de Plano Municipal de Educação (PME) mostra tendência crescente, partindo de 0,9646 nos municípios menores até atingir 1 nos municípios de médio e grande porte, ou seja, mais de 96% dos municípios na faixa 1 (municípios com até 5.000 habitantes) possuem Plano Municipal de Educação, sendo o menor quantitativo observado entre as faixas. Similar comportamento é observado quanto à existência de Plano de Carreira do Magistério (PCM), que varia de 0,8717 a 1, com variações nos extratos de populacionais, indicando maior capacidade dos municípios maiores em institucionalizar suas políticas educacionais.

A existência de legislação sobre conselhos escolares (Lei\_Cons\_Esc) apresenta padrão particularmente interessante, com crescimento significativo conforme aumenta o porte populacional, variando de 0,1549 nos municípios menores até 1 nos maiores. Tal padrão sugere que municípios maiores têm maior capacidade ou propensão para formalizar legalmente seus mecanismos de participação escolar. Os conselhos obrigatórios (Educação, Fundeb, Alimentação Escolar) mantêm níveis consistentemente altos em todas as faixas populacionais,

com valores próximos ou iguais a 1, demonstrando que o cumprimento das exigências legais federais independe do porte municipal. Contudo, o Conselho de Transporte Escolar (Cons\_Tra) apresenta níveis baixos em todas as faixas, variando de 0 a 0,0857, sem padrão claro de relação com o porte populacional.

Um aspecto particularmente notável é o comportamento inverso da constituição de conselhos escolares (Const\_Cons) e integração escola-comunidade (Int\_Esc\_Com), que tendem a diminuir conforme aumenta o porte populacional. Os municípios menores apresentam níveis mais elevados nesses componentes (0,2168 e 0,0885), ainda que sejam baixos, enquanto os maiores registram valores nulos, sugerindo que municípios menores podem ter vantagens na promoção de participação comunitária direta, possivelmente devido a relações mais próximas entre escola e comunidade. A presença de grêmios estudantis e associações de pais (Grêm\_Assoc) mantém-se extremamente baixa em todas as faixas populacionais, com valores próximos a zero, indicando uma fragilidade generalizada na promoção dos mecanismos de participação estudantil e familiar.

O ICGP apresenta tendência levemente crescente com o porte populacional, variando de 0,5310 nos municípios menores até 0,6 nos maiores. O padrão sugere que embora municípios maiores tendam a apresentar melhor estruturação formal dos mecanismos de governança, isso não necessariamente se traduz em maior participação comunitária efetiva. Tais evidências têm implicações importantes para o desenho de políticas educacionais no contexto do federalismo brasileiro. Os dados sugerem a necessidade de estratégias diferenciadas que considerem vantagens e limitações específicas de cada porte municipal. Enquanto municípios maiores podem necessitar de políticas que incentivem maior aproximação com a comunidade escolar, os menores podem se beneficiar de apoio para fortalecer sua estruturação legal e institucional.

A análise indica ainda a importância de se desenvolver políticas que preservem e potencializem as vantagens dos municípios menores na promoção da participação comunitária, ao mesmo tempo em que se busca fortalecer sua capacidade institucional. Para os municípios maiores, emerge como prioritário o desenvolvimento de estratégias que traduzam sua maior capacidade institucional em participação comunitária efetiva.

Em suma, os dados evidenciam que o porte populacional influencia de maneira distinta diferentes aspectos da governança educacional, sugerindo a necessidade de políticas que considerem as especificidades para promover um desenvolvimento mais equilibrado dos mecanismos de participação e controle social na educação.

### 5.3.3 Análise do ICGP por região intermediária

A análise do ICGP por regiões intermediárias de Minas Gerais revela um cenário complexo e multifacetado dos mecanismos de participação e controle social na educação.

A configuração regional tem implicações profundas para o federalismo educacional brasileiro e os dados evidenciam clara dicotomia entre o cumprimento de exigências formais/legais e a efetiva implementação de estruturas participativas com variações significativas entre as regiões.

As tabelas a seguir demonstram a situação de cada um dos componentes:

**Tabela 12.1: ICGP e seus componentes por região intermediária**

Região int.	Nº mun.	PME	PCM	Lei_Cons_Esc	Cons_Edu	Cons_Fundeb
Barbacena	49	0,9592	0,8367	0,1020	0,9388	1,0000
Belo Horizonte	69	0,9710	0,9275	0,2464	0,9855	1,0000
Divinópolis	60	0,9833	0,9500	0,0667	0,9667	1,0000
Gov. Valadares	57	1,0000	0,9474	0,1579	0,9825	0,9825
Ipatinga	40	0,9750	0,8500	0,2250	0,9750	1,0000
Juiz de Fora	141	0,9929	0,9007	0,1702	0,9858	1,0000
Montes Claros	85	0,9529	0,8706	0,1647	0,8706	1,0000
Patos de Minas	34	1,0000	0,9118	0,1471	1,0000	1,0000
Pouso Alegre	79	0,9873	0,8608	0,1772	1,0000	1,0000
Teófilo Otoni	85	0,9882	0,9059	0,1882	0,9294	1,0000
Uberaba	28	1,0000	1,0000	0,1786	1,0000	1,0000
Uberlândia	22	0,9545	0,8182	0,1818	1,0000	1,0000
Varginha	80	0,9625	0,8125	0,0875	0,9375	1,0000

**Tabela 12.2: ICGP e seus componentes por região intermediária**

Região int.	Cons_AI	Cons_Tra	Cons_Esc	Int_Esc_Com	Grêm_Assoc	ICGP
Barbacena	1,0000	0,0204	0,3061	0,0408	0,0000	0,5204
Belo Horizonte	1,0000	0,0290	0,1014	0,0725	0,0000	0,5333
Divinópolis	1,0000	0,0500	0,2167	0,0667	0,0000	0,5300
Gov. Valadares	1,0000	0,0877	0,1579	0,1228	0,0175	0,5456
Ipatinga	1,0000	0,1750	0,1500	0,0750	0,0000	0,5425
Juiz de Fora	0,9929	0,0922	0,2340	0,1064	0,0071	0,5482
Montes Claros	0,9882	0,0353	0,1412	0,0471	0,0000	0,5071
Patos de Minas	1,0000	0,1765	0,2059	0,0000	0,0000	0,5441
Pouso Alegre	1,0000	0,1266	0,0759	0,0886	0,0000	0,5316
Teófilo Otoni	0,9882	0,0353	0,1765	0,1176	0,0000	0,5329
Uberaba	1,0000	0,1071	0,0714	0,0714	0,0357	0,5464
Uberlândia	0,9091	0,0000	0,0000	0,0909	0,0000	0,4955
Varginha	1,0000	0,0250	0,0750	0,0250	0,0000	0,4925

Fonte: dados básicos: MUNIC 2021/IBGE. Elaboração própria.

O Plano Municipal de Educação (PME) demonstra implementação quase universalizada. Governador Valadares, Patos de Minas e Uberaba atingem o nível máximo: 100% dos municípios nessas regiões possuem Plano Municipal de Educação. Mesmo as regiões com menores níveis, como Uberlândia (0,9545) e Barbacena (0,9592), mantêm níveis elevados, evidenciando o sucesso das políticas nacionais de indução ao planejamento educacional. Essa uniformidade positiva pode ser atribuída tanto às exigências legais quanto aos mecanismos de apoio técnico e financeiro condicionados à existência do PME. O Plano de Carreira do Magistério (PCM) apresenta variabilidade regional mais acentuada. Uberaba destaca-se com nível máximo, seguida por Divinópolis (0,9500) e Governador Valadares (0,9474), enquanto Uberlândia e Varginha apresentam os menores níveis (0,8182 e 0,8125 respectivamente). A heterogeneidade sugere diferentes capacidades ou prioridades regionais na institucionalização da carreira docente, elemento crucial para a profissionalização do magistério, ainda que de forma geral os níveis sejam altos em todas as regiões.

A legislação sobre conselhos escolares (Lei\_Cons\_Esc) revela fragilidade generalizada com níveis preocupantemente baixos em todas as regiões. Belo Horizonte apresenta o maior valor (0,2464), seguida por Ipatinga (0,2250), enquanto Divinópolis e Varginha registram valores inferiores a 0,1. Tal cenário indica significativa lacuna na formalização legal dos mecanismos de participação escolar, possivelmente comprometendo a sustentabilidade e a efetividade. Os conselhos obrigatórios apresentam padrão consistentemente positivo: o Conselho do Fundeb mantém níveis máximos ou próximos a 1 em todas as regiões, assim como o Conselho de Alimentação Escolar, enquanto o Conselho de Educação também apresenta níveis elevados, embora com algumas variações significativas, como em Montes Claros (0,8706). Esse padrão evidencia a efetividade da legislação federal em estabelecer estruturas básicas de controle social.

Contudo, quando se analisam os mecanismos de participação mais direta, os níveis são significativamente menores. O Conselho de Transporte Escolar (Cons\_Tra) varia de 0 em Uberlândia a 0,1765 em Patos de Minas. A constituição efetiva de conselhos escolares (Const\_Cons) mostra uma variação ainda mais expressiva com Barbacena atingindo 0,3061 e Uberlândia novamente registrando 0. A integração escola-comunidade (Int\_Esc\_Com) apresenta níveis baixos em todas as regiões, com Governador Valadares registrando o maior valor (0,1228) e Patos de Minas registrando o valor mínimo. Mais preocupante ainda é a situação de grêmios estudantis e associações de pais (Grêm\_Assoc), praticamente inexistentes na maioria das regiões, com raras exceções, como Uberaba (0,0357).

O ICGP, variando de 0,4925 em Varginha a 0,5482 em Juiz de Fora, sintetiza um cenário de desenvolvimento moderado das estruturas de governança, mas com clara distinção entre aspectos formais e participativos. Regiões como Juiz de Fora, Uberaba e Governador Valadares conseguem manter níveis mais elevados (acima de 0,54), possivelmente devido a uma combinação mais equilibrada entre estruturas formais e participativas.

A análise sugere que enquanto as políticas nacionais têm sido efetivas em estabelecer estruturas formais de governança, há significativa variação na capacidade regional de promover participação comunitária efetiva. As disparidades

observadas indicam a necessidade de políticas diferenciadas que considerem as especificidades e os desafios de cada região.

A análise evidencia ainda a importância de se fortalecer os mecanismos de cooperação interfederativa com foco especial no desenvolvimento de capacidades locais para promoção da participação social. É fundamental o desenvolvimento de estratégias que não apenas institucionalizem, mas efetivamente promovam o engajamento comunitário na gestão escolar, especialmente nas regiões que apresentam maiores fragilidades nesses aspectos.

#### **5.3.4 Síntese do ICGP**

O ICGP em Minas Gerais revela um panorama complexo e multifacetado da gestão democrática da educação, marcado por contrastes significativos entre diferentes dimensões da participação social e do controle democrático no âmbito educacional. Em relação aos mecanismos formais de gestão, observa-se um cenário notavelmente positivo. O Plano Municipal de Educação (média 0,9795), o Conselho do Fundeb (0,9988) e o Conselho de Alimentação Escolar (0,9940) apresentam níveis próximos à universalização e demonstram o sucesso das políticas nacionais na institucionalização de estruturas básicas de governança. O Plano de Carreira do Magistério também mantém níveis elevados (0,8902), embora com maior variabilidade entre os municípios. Contudo, quando se analisam os mecanismos de participação direta da comunidade escolar, o cenário é significativamente diferente.

A constituição efetiva de conselhos escolares (0,1580), a integração escola-comunidade (0,0760) e particularmente a existência de grêmios estudantis e associações de pais (0,0036) apresentam níveis preocupantemente baixos. Tal situação já foi alertada por Abrucio e Segatto (2021), quando identificaram a baixa institucionalização dos mecanismos de articulação com a sociedade. Essa discrepância sugere que o cumprimento formal de requisitos legais não tem se traduzido em participação social efetiva.

A análise territorial do ICGP revela padrões interessantes, visto que municípios de maior porte tendem a apresentar melhor estruturação formal dos mecanismos de governança, possivelmente devido à maior capacidade institucional e administrativa. No entanto, municípios menores frequentemente demonstram

maior capacidade de promover participação comunitária direta, sugerindo que a proximidade entre escola e comunidade pode ser um fator mais relevante para a participação efetiva do que a capacidade institucional formal. As variações regionais também são significativas com o ICGP variando de 0,4925 a 0,5482 entre as regiões intermediárias. Tal variabilidade indica diferentes capacidades regionais na implementação de mecanismos de governança participativa, possivelmente refletindo distintas realidades socioeconômicas e culturais.

O cenário aponta para a necessidade de políticas diferenciadas que além de manter as conquistas na institucionalização dos mecanismos formais, fomentem uma cultura de participação mais ampla e efetiva na gestão educacional. É particularmente importante o desenvolvimento de estratégias que potencializem as vantagens da proximidade escola-comunidade nos municípios menores, ao mesmo tempo em que se busca traduzir a maior capacidade institucional dos municípios maiores em participação social efetiva. Em última análise, o ICGP evidencia que embora Minas Gerais tenha avançado significativamente na institucionalização formal da gestão democrática da educação, ainda há um longo caminho a percorrer para alcançar uma participação social mais ampla e efetiva no processo educacional.

#### **5.4 Índice de Capacidade e Governança Educacional Municipal**

Antes de seguir com a apresentação do índice, é conveniente realizar previamente uma análise estatística adicional, a correlação. A avaliação das correlações entre os três indicadores criados revela um fenômeno interessante do ponto de vista da gestão pública educacional. Os coeficientes de correlação encontrados (ICTA-ICGP: -0,0421; ICTA-ICEF: 0,0840; ICGP-ICEF: 0,0013) demonstram independência entre as dimensões institucionais nos municípios analisados.

A independência estatística entre os indicadores sugere que o desenvolvimento institucional da gestão educacional municipal em Minas Gerais se caracteriza por um padrão de segmentação das capacidades administrativas. Trata-se de um achado significativo, pois evidencia que os avanços em uma dimensão específica da gestão educacional não necessariamente catalisam ou se associam a melhorias nas demais áreas. A capacidade e o esforço financeiro dos

municípios não apresentam associação substancial com a qualificação técnica do corpo docente e dos gestores, nem com a estruturação de mecanismos de participação social e controle democrático.

Tal configuração indica que os municípios mineiros desenvolvem suas capacidades institucionais na área educacional de maneira não-integrada, possivelmente respondendo a incentivos distintos ou enfrentando obstáculos específicos em cada dimensão. Municípios com elevada capacidade financeira não necessariamente aplicam os recursos na qualificação de seu corpo técnico ou no fortalecimento de instâncias participativas. De modo similar, localidades com robustos mecanismos de participação social, como os conselhos escolares ativos e os grêmios estudantis, não apresentam, por consequência direta, melhor estruturação técnico-administrativa ou maior capacidade de investimento.

No que tange à construção de um índice a partir dos indicadores, a baixa correlação entre eles, contraintuitivamente, representa uma característica favorável do ponto de vista metodológico. A independência estatística sugere que cada indicador contribui com informações únicas e complementares para a compreensão do fenômeno estudado, evitando a redundância informacional que ocorreria caso os indicadores fossem altamente correlacionados. Um índice composto por dimensões com alta correlação tenderia a superestimar determinados aspectos da gestão educacional, enquanto um índice composto por dimensões independentes, como é o caso, oferece uma visão mais equilibrada e multifacetada.

A combinação dos três indicadores em um índice sintético proporciona uma representação mais sistêmica da capacidade institucional dos municípios na gestão educacional, abrangendo tanto aspectos financeiros quanto dimensões de recursos humanos, bem como governança participativa. Tal abordagem alinha-se com perspectivas contemporâneas no campo da administração pública que reconhecem o caráter multidimensional da capacidade estatal e da qualidade da gestão de políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014). Adicionalmente, um índice assim construído possui elevado valor diagnóstico para a formulação de políticas públicas, pois permite identificar desequilíbrios de desenvolvimento institucional entre as diferentes dimensões. Municípios que apresentam alto desempenho em uma

dimensão, mas baixo desempenho nas demais, podem ser alvo de intervenções mais precisas e personalizadas.

A independência entre as dimensões também sugere implicações relevantes para a implementação de políticas de fortalecimento institucional na área educacional. A ausência de correlações significativas indica que políticas setoriais focadas isoladamente em aspectos financeiros ou técnico-administrativos ou participativos podem não gerar externalidades positivas automáticas nas demais dimensões, o que aponta para a necessidade de abordagens integradas que contemplem simultaneamente o desenvolvimento das três dimensões, potencialmente gerando interações institucionais que não ocorrem naturalmente no atual cenário da gestão educacional municipal brasileira.

Em conclusão, apesar da baixa correlação estatística, ou precisamente em virtude dela, a construção de um índice composto pelos indicadores apresenta-se como uma boa ferramenta analítica, capaz de capturar a complexidade multidimensional da gestão educacional municipal e fornecer subsídios para intervenções mais precisas e efetivas. O índice, contudo, deve ser complementado pela análise dos indicadores individuais, permitindo uma compreensão tanto agregada quanto desagregada das capacidades institucionais dos municípios na área educacional.

Diante disso, o Índice de Capacidade e Governança Educacional Municipal — ICEM representa, portanto, a síntese dos três indicadores criados, por meio da sua média:

- ICTA
- ICGP
- ICEF

Para iniciar a descrição dos resultados do ICEM e traçar as conclusões da pesquisa, segue-se pela visualização das três estatísticas principais, a fim de trazer uma perspectiva geral.

#### **5.4.1 Análise estatística do ICEM**

A análise do ICEM e seus componentes evidencia diferentes níveis de desenvolvimento nas dimensões estudadas.

O ICEF apresenta os valores mais baixos, com média de 0,2509 e mediana de 0,2457. O desvio padrão de 0,0772 indica variabilidade similar ao ICGP, porém em patamar inferior, sugerindo desafios generalizados na capacidade de financiamento e esforço orçamentário em atividades de educação. O ICTA apresenta a maior média entre os componentes, com mediana muito próxima, sugerindo uma distribuição relativamente simétrica. O desvio padrão de 0,1209 indica variabilidade moderada entre os municípios, refletindo diferentes níveis de estruturação administrativa e profissionalização da gestão educacional. O ICGP mostra valores intermediários, com média de 0,5292 e mediana de 0,5, também indicando distribuição simétrica. O desvio padrão menor sugere maior homogeneidade entre os municípios nos aspectos de governança e participação social, embora em níveis moderados.

**Tabela 13: Estatísticas do ICEM e seus componentes**

Componente	Média	Mediana	Desvio padrão
ICEF	0,2509	0,2457	0,0772
ICTA	0,5879	0,5775	0,1209
ICGP	0,5292	0,5000	0,0783
ICEM	0,4560	0,4579	0,0553

Fonte: dados básicos: IMRS 2021, INEP - Sinopse da Educação Básica 2021 e MUNIC 2021/IBGE. Elaboração própria.

O ICEM, síntese dos três indicadores, apresenta média de 0,4560 e mediana de 0,4579, com o menor desvio padrão entre todos os componentes, sugerindo que as diferentes dimensões da gestão educacional municipal, quando consideradas conjuntamente, apresentam desenvolvimento moderado e relativamente homogêneo entre os municípios.

A análise sugere que enquanto os municípios têm conseguido desenvolver capacidades técnico-administrativas e mecanismos de governança em níveis moderados, enfrentam desafios significativos no aspecto financeiro, possivelmente refletindo limitações estruturais do federalismo fiscal brasileiro. Os dados indicam a necessidade de políticas que fortaleçam de maneira integrada as diferentes dimensões da gestão educacional municipal, com atenção especial à capacidade de financiamento, que aparece como o componente mais crítico do índice.

#### 5.4.2 Análise do ICEM por faixa populacional

A partir da análise por faixa populacional, vemos que o ICTA apresenta clara tendência de crescimento conforme aumenta o porte populacional, variando de 0,5763 nos municípios menores até 0,7553 nos municípios com mais de 500.000 habitantes. Tal padrão sugere que municípios maiores conseguem desenvolver estruturas administrativas mais robustas e profissionalizadas, possivelmente beneficiando-se de economias de escala e maior capacidade de atração e retenção de profissionais qualificados. O ICGP mostra variação menos acentuada entre as faixas populacionais, mas também com tendência crescente, partindo de 0,5310 nos municípios menores até 0,6 nos maiores. É interessante notar que mesmo os municípios menores mantêm níveis razoáveis de governança participativa, possivelmente beneficiando-se de relações mais próximas entre gestão e comunidade. A tabela a seguir traz as informações do ICEM conforme a distribuição por faixas populacionais.

**Tabela 14: ICEM e seus componentes por faixa populacional**

Faixa pop.	ICTA	ICGP	ICEF	ICEM
1	0,5763	0,5310	0,2717	0,4597
2	0,5750	0,5285	0,2497	0,4511
3	0,5959	0,5203	0,2436	0,4533
4	0,5993	0,5313	0,2415	0,4574
5	0,6524	0,5343	0,2132	0,4666
6	0,6024	0,5593	0,2318	0,4645
7	0,7553	0,6000	0,1858	0,5137

Fonte: dados básicos: IMRS 2021, INEP - Sinopse da Educação Básica 2021 e MUNIC 2021/IBGE. Elaboração própria.

Em contraste, o ICEF apresenta tendência inversa, decrescendo de 0,2717 nos municípios menores para 0,1858 nos maiores. O padrão contra-intuitivo pode ser explicado pelo maior esforço relativo que os municípios pequenos precisam fazer para manter seus sistemas educacionais, além de possivelmente refletir a maior dependência desses municípios dos recursos da educação no conjunto de suas receitas. O índice apresenta tendência moderadamente crescente com o porte populacional, variando de 0,4597 nos municípios menores até 0,5137 nos maiores,

comportamento que sugere que os ganhos em capacidade técnico-administrativa e governança nos municípios maiores são parcialmente compensados pela redução no esforço relativo em educação.

Os dados sugerem a necessidade de políticas diferenciadas que considerem as especificidades de cada faixa populacional. Municípios menores podem necessitar de maior suporte para o desenvolvimento de capacidades técnico-administrativas, enquanto os maiores podem se beneficiar de incentivos para ampliar seu comprometimento financeiro com a educação.

Além disso, o desenvolvimento da gestão educacional municipal não segue um padrão linear com o porte populacional, mas apresenta dinâmicas complexas em cada uma de suas dimensões. Tal cenário sugere a importância de políticas que considerem tanto as vantagens quanto as limitações específicas de cada porte municipal, visando um desenvolvimento mais equilibrado dos sistemas educacionais.

Em última análise, os dados indicam que o tamanho do município influencia de maneira distinta diferentes aspectos da gestão educacional, ficando clara a necessidade de políticas que promovam o desenvolvimento conjunto das três capacidades, considerando as especificidades de cada porte populacional.

#### **5.4.3 Análise do ICEM por região intermediária**

Na análise pela distribuição regional, o ICTA apresenta variação razoável entre as regiões, com valores oscilando de 0,5511 em Ipatinga a 0,6197 em Belo Horizonte. A amplitude sugere diferentes níveis de estruturação administrativa e profissionalização da gestão educacional entre as regiões. Belo Horizonte, Pouso Alegre e Varginha se destacam com os maiores valores. Ipatinga e Uberlândia, por outro lado, apresentam os menores valores. Já o ICGP mostra distribuição mais homogênea, variando de 0,4925 em Varginha a 0,5482 em Juiz de Fora. É interessante notar que regiões como Governador Valadares e Uberaba apresentam os maiores níveis, enquanto Uberlândia e Varginha registram os menores valores, sugerindo diferentes capacidades regionais equilibradas na síntese da implementação de mecanismos participativos, mesmo que resultantes de diferentes valores nos componentes do indicativo. O ICEF, por sua vez, também revela capacidade relativamente similar, variando de 0,2128 em Governador Valadares a

0,2904 em Uberaba. Regiões como Uberaba, Belo Horizonte e Pouso Alegre se destacam com níveis superiores. Enquanto isso, Governador Valadares e Teófilo Otoni apresentam os menores valores, resultado de diferentes capacidades de financiamento e esforço orçamentário em atividades de educação.

**Tabela 15: ICEM e seus componentes por região intermediária**

Região intermediária	ICTA	ICGP	ICEF	ICEM
Barbacena	0,5895	0,5204	0,2511	0,4537
Belo Horizonte	0,6197	0,5333	0,2833	0,4788
Divinópolis	0,5956	0,5300	0,2571	0,4609
Gov. Valadares	0,5777	0,5456	0,2128	0,4454
Ipatinga	0,5511	0,5425	0,2414	0,4450
Juiz de Fora	0,5837	0,5482	0,2540	0,4620
Montes Claros	0,5767	0,5071	0,2368	0,4402
Patos de Minas	0,5901	0,5441	0,2599	0,4647
Pouso Alegre	0,6026	0,5316	0,2758	0,4700
Teófilo Otoni	0,5799	0,5329	0,2211	0,4446
Uberaba	0,5894	0,5464	0,2904	0,4754
Uberlândia	0,5528	0,4955	0,2677	0,4386
Varginha	0,6012	0,4925	0,2449	0,4462

Fonte: dados básicos: IMRS 2021, INEP - Sinopse da Educação Básica 2021 e MUNIC 2021/IBGE. Elaboração própria.

O ICEM, por fim, varia de 0,4386 em Uberlândia a 0,4788 em Belo Horizonte, com a maioria das regiões apresentando valores entre 0,44 e 0,47. Esta distribuição sugere que as disparidades nos componentes individuais resultam em diferenças moderadas quando consideradas conjuntamente.

#### **5.4.4 Síntese do ICEM**

A análise permite identificar três grupos distintos de regiões quanto ao desenvolvimento da gestão educacional. O primeiro reúne regiões de alto desempenho (índice > 0,47): Belo Horizonte, Uberaba e Pouso Alegre são caracterizadas por bom equilíbrio entre as três capacidades. O segundo reúne regiões de desempenho intermediário (0,44 < índice < 0,47): Divinópolis, Juiz de

Fora e Patos de Minas apresentam desenvolvimento moderado nas diferentes dimensões. O terceiro, por fim, constitui regiões de menor desempenho (índice < 0,44): Uberlândia e Montes Claros enfrentam desafios mais significativos no desenvolvimento de suas capacidades de gestão educacional.

As disparidades observadas sugerem a necessidade de políticas diferenciadas que considerem especificidades e desafios de cada região. É particularmente importante o desenvolvimento de estratégias que fortaleçam as capacidades técnico-administrativas nas regiões com menores níveis, ao mesmo tempo em que se busca reduzir as disparidades na capacidade de financiamento educacional. A análise evidencia ainda que o desenvolvimento regional da gestão educacional não segue necessariamente o padrão de desenvolvimento econômico das regiões. Algumas regiões tradicionalmente mais desenvolvidas apresentam desafios específicos em determinadas dimensões, sugerindo a necessidade de políticas que considerem as múltiplas dimensões do desenvolvimento da gestão educacional.

Em suma, os dados indicam a importância de se fortalecer os mecanismos de cooperação interfederativa, visando reduzir as disparidades regionais e promover um desenvolvimento mais equilibrado das diferentes dimensões da gestão educacional em todas as regiões do estado. O ICEM, como síntese das três dimensões, com média geral de 0,4560 e mediana de 0,4579, evidencia desenvolvimento moderado das capacidades municipais em educação, com desvio padrão de 0,0553, indicando relativa homogeneidade entre os municípios.

A análise por porte populacional mostra uma tendência de crescimento do índice conforme aumenta o tamanho dos municípios, variando de 0,4597 nos municípios menores até 0,5137 nos maiores. Contudo, essa tendência não é uniforme em todos os componentes, já que enquanto a capacidade técnico-administrativa e a governança participativa tendem a melhorar com o porte municipal, a capacidade e o esforço financeiro apresentam comportamento inverso. Na distribuição regional, os valores variam de 0,4386 em Uberlândia a 0,4788 em Belo Horizonte, revelando disparidades moderadas entre as regiões intermediárias do estado. O padrão sugere que embora existam diferenças regionais significativas,

há certa uniformidade no desenvolvimento das capacidades educacionais municipais em Minas Gerais como um todo.

O ICEM evidencia que os municípios mineiros enfrentam desafios particulares em cada dimensão analisada: na capacidade técnico-administrativa (principalmente os municípios menores), nos mecanismos de participação social (especialmente quanto à participação direta da comunidade escolar) e na capacidade de financiamento (notadamente os municípios maiores). Tal configuração sugere a necessidade de políticas diferenciadas que considerem as especificidades de cada contexto municipal e regional.

## 6 SÍNTESE: O CENÁRIO EMERGENTE

### 6.1 Síntese analítica das expectativas e dos resultados encontrados

Para iniciar as conclusões da pesquisa, retoma-se as expectativas relacionadas no último item do capítulo metodológico, respondendo a cada uma delas de acordo com os achados. Quanto à expectativa de heterogeneidade nas capacidades municipais, a pesquisa confirmou plenamente, revelando expressiva heterogeneidade nas capacidades municipais nas três dimensões analisadas. O ICEF apresentou significativa disparidade na capacidade fiscal entre municípios com valores de Receita Corrente Líquida per capita variando substancialmente. O ICTA evidenciou contrastes entre avanços na profissionalização da gestão — formação de gestores com média de 0,9674 e fragilidades persistentes — estabilidade docente com média de 0,5162 e formação inicial com média de 0,0338. A heterogeneidade no ICGP manifestou-se na dicotomia entre altos níveis nos mecanismos formais próximos a 1 e baixíssimos níveis nos instrumentos de participação direta como grêmios estudantis com média de apenas 0,0036.

Os resultados corroboram as observações de Arretche (2012) e Grin et al. (2021) sobre as assimetrias nas capacidades governativas entre entes federados, demonstrando que o processo de descentralização da educação ocorreu sobre um terreno institucional extremamente desigual. A heterogeneidade observada reflete tanto a diversidade histórica e socioeconômica do território mineiro quanto o desenvolvimento desigual das políticas de fortalecimento institucional.

Quanto à expectativa de desenvolvimento segmentado das capacidades, a pesquisa confirmou com evidências estatísticas robustas. A baixa correlação entre os indicadores (ICTA-ICGP: -0,0421; ICTA-ICEF: 0,0840; ICGP-ICEF: 0,0013) demonstrou que as diferentes dimensões da capacidade estatal se desenvolvem de forma praticamente independente. Municípios com alto ICTA frequentemente apresentaram ICEF ou ICGP moderados ou baixos e vice-versa, evidenciando um padrão de desenvolvimento não uniforme e desarticulado.

Tal achado vai além das constatações de Abrucio e Segatto (2021), revelando não apenas a fragilidade persistente da capacidade técnico-administrativa, mas também sua desconexão com o desenvolvimento das demais capacidades. O

desenvolvimento segmentado sugere que as políticas de fortalecimento institucional têm operado de forma compartimentalizada, sem promover uma visão integrada das diferentes dimensões da capacidade estatal, o que pode comprometer a efetividade global da ação pública no setor educacional.

Em relação à expectativa de correlação entre porte populacional e configuração das capacidades, por sua vez, os dados revelaram uma correlação complexa e não linear entre porte populacional e capacidades municipais. Enquanto o ICTA demonstrou clara tendência de crescimento conforme aumenta o porte populacional, variando de 0,5763 nos menores municípios até 0,7553 nos maiores, o ICEF apresentou tendência inversa, variando de 0,2717 nos menores a 0,1858 nos maiores. O ICGP mostrou comportamento mais nuançado, com tendência levemente crescente no indicador global, mas com componentes específicos de participação direta apresentando valores mais elevados em municípios menores.

Os resultados encontrados refinam as observações de Abrucio (2010), evidenciando que o porte populacional influencia de maneira distinta e por vezes contraditória as diferentes dimensões da capacidade municipal. A vantagem dos municípios maiores em aspectos técnico-administrativos pode ser explicada por economias de escala e maior capacidade de atração de profissionais qualificados, enquanto a vantagem fiscal relativa dos municípios menores possivelmente reflete o desenho das transferências intergovernamentais no federalismo brasileiro. O padrão complexo desafia a noção simplificada de que municípios maiores possuem, de modo geral, maior capacidade institucional.

A respeito da expectativa de vulnerabilidade amplificada em regiões periféricas, a pesquisa confirmou parcialmente. Regiões com maiores níveis de vulnerabilidade socioeconômica, como Teófilo Otoni e Montes Claros, com percentuais de pobreza acima de 40%, apresentaram níveis de capacidade geralmente inferiores à média estadual. O ICEF nessas regiões (0,2211 e 0,2368) ficou abaixo da média estadual (0,2509), assim como o ICEM global (0,4446 e 0,4402 contra 0,4560). Contudo, alguns componentes específicos mostraram comportamento distinto, como o componente de esforço orçamentário em Montes Claros (R\$ 21,04), superior à média estadual (R\$ 20,08).

Tais resultados corroboram em grande medida as análises de Santos (2011) sobre disparidades nas capacidades municipais, evidenciando um cenário de dupla desvantagem para regiões periféricas. Entretanto, o esforço orçamentário relativamente elevado em algumas regiões vulneráveis, sugere um comprometimento compensatório com a educação, possivelmente motivado pela consciência dos desafios socioeconômicos enfrentados. O achado nuança a expectativa inicial, indicando dinâmicas de resistência e enfrentamento às desigualdades estruturais.

Por fim, quanto à expectativa de impacto do processo de municipalização, a pesquisa identificou indicações importantes sobre o impacto da municipalização nas capacidades institucionais. A discrepância entre o desenvolvimento de mecanismos formais de gestão com altos níveis e a efetiva capacidade técnico-administrativa e participativa com níveis mais modestos sugere um processo de municipalização que privilegiou aspectos formais-burocráticos. O baixo nível de professores estáveis e as fragilidades na formação continuada evidenciam desafios na estruturação de carreiras e desenvolvimento profissional, aspectos fundamentais para a qualidade do ensino municipalizado.

Os resultados dialogam com as análises de Arretche (2002), evidenciando descompassos entre a transferência de responsabilidades e o desenvolvimento das capacidades necessárias para assumi-las efetivamente. O processo de municipalização parece ter avançado mais rapidamente na criação de estruturas formais do que no desenvolvimento substantivo das capacidades institucionais, resultando em um cenário em que municípios assumiram maiores responsabilidades educacionais sem necessariamente dispor das condições técnico-financeiras e participativas adequadas.

A análise conjunta das cinco expectativas revela um cenário de capacidades municipais heterogêneas e segmentadas influenciadas de maneira complexa por fatores demográficos e territoriais no contexto do federalismo educacional brasileiro. O desenvolvimento desigual e desarticulado das diferentes dimensões da capacidade estatal evidencia os limites de políticas compartimentalizadas de fortalecimento institucional, sugerindo a necessidade de abordagens mais integradas.

Particularmente significativa é a constatação de que o porte populacional influencia distintamente diferentes dimensões da capacidade municipal, com municípios menores apresentando vantagens inesperadas em aspectos financeiros e de proximidade com a comunidade, ao passo que municípios maiores destacam-se em aspectos técnico-administrativos. Tal achado desafia visões simplistas sobre escala e capacidade institucional, demandando políticas diferenciadas que reconheçam as especificidades e os potenciais de municípios de diferentes portes.

As disparidades regionais nas capacidades municipais, embora confirmando em grande parte a expectativa de vulnerabilidade amplificada em regiões periféricas, revelam também dinâmicas compensatórias interessantes, como o maior esforço orçamentário relativo em regiões menos favorecidas. O padrão sugere que apesar das desigualdades estruturais existem espaços de agência local que podem ser potencializados por políticas de fortalecimento institucional adequadamente contextualizadas. O desenvolvimento das capacidades municipais em educação em Minas Gerais revela-se, portanto, como processo complexo e multidimensional, bem como territorialmente heterogêneo, refletindo tanto as desigualdades históricas do federalismo brasileiro quanto os desenhos institucionais específicos das políticas de descentralização educacional. A compreensão dessas dinâmicas é fundamental para o aprimoramento das políticas públicas educacionais e para a construção de um sistema mais equitativo e efetivo no contexto federativo brasileiro.

## **6.2 Contradições e complementaridades entre as dimensões analisadas**

A análise integrada revela ainda contradições e complementaridades interessantes entre as três dimensões.

A primeira é a contradição entre capacidade financeira e porte populacional. Enquanto as capacidades técnico-administrativa e de governança participativa tendem a aumentar com o porte populacional, a capacidade financeira segue tendência inversa, o que pode ser explicado por diferentes fatores. Municípios maiores, embora disponham de maior volume absoluto de recursos, enfrentam demandas proporcionalmente maiores e mais complexas, resultando em menor capacidade relativa de investimento por habitante. Complementarmente, municípios pequenos frequentemente recebem transferências intergovernamentais em valores

per capita superiores, devido a mecanismos compensatórios no federalismo fiscal brasileiro. Por fim, os custos fixos da administração educacional são diluídos em uma base populacional maior nos municípios de grande porte, permitindo economias de escala que paradoxalmente não se traduzem em maior capacidade de investimento relativo.

A segunda é a complementaridade potencial entre governança participativa e eficiência no uso de recursos. Municípios com elevado ICGP e ICEF moderado ou baixo, como observado em algumas localidades das regiões de Juiz de Fora e Governador Valadares, sugerem que mecanismos efetivos de participação social podem contribuir para uso mais eficiente de recursos limitados, possivelmente por promoverem maior accountability e responsividade às demandas locais.

A terceira, por fim, é a tensão entre especialização técnica e participação social. Em municípios maiores, observa-se tendência de alto desenvolvimento técnico-administrativo, mas limitações nos mecanismos de participação direta da comunidade escolar. Essa tensão sugere que profissionalização e especialização técnica podem, paradoxalmente, criar barreiras à participação social efetiva, possivelmente pelo distanciamento entre a linguagem técnica especializada e o conhecimento local da comunidade.

### **6.3 Padrões emergentes da análise conjunta dos indicadores**

A independência estatística entre os indicadores, evidenciada pelos baixos coeficientes de correlação (ICTA-ICGP: -0,0421; ICTA-ICEF: 0,0840; ICGP-ICEF: 0,0013), indica um desenvolvimento segmentado das capacidades institucionais nos municípios mineiros. Tal segmentação não se trata simplesmente de dado estatístico, mas constitui um achado substantivo que evidencia como os diferentes aspectos da capacidade estatal municipal podem se desenvolver de forma desarticulada no âmbito educacional.

A partir da análise conjunta dos três indicadores, é possível identificar uma tipologia de municípios conforme suas diferentes configurações de capacidades, revelando alguns padrões e a figura emergente da análise.

1. Municípios com capacidade técnica superior à financeira: caracterizam-se por ICTA elevado, mas ICEF relativamente baixo. Este perfil é predominante nas regiões de Belo Horizonte e Pouso Alegre, especialmente em municípios de médio e grande porte. Tais municípios conseguiram desenvolver quadros técnicos qualificados e estruturas administrativas robustas, mesmo com limitações na capacidade de investimento financeiro. A configuração sugere eficiência na gestão de recursos escassos ou capacidade de atrair e reter profissionais qualificados mesmo sem vantagens salariais expressivas.

2. Municípios com capacidade financeira superior à técnica: apresentam ICEF elevado, mas ICTA relativamente baixo. Tal perfil é mais comum nas regiões de Uberlândia e Uberaba, principalmente em municípios pequenos. São municípios que dispõem de recursos financeiros significativos, possivelmente devido a economias locais dinâmicas ou transferências intergovernamentais favoráveis, mas enfrentam dificuldades na estruturação administrativa e na profissionalização da gestão educacional.

3. Municípios com governança participativa desenvolvida, mas capacidades técnicas e financeiras limitadas: caracterizam-se por ICGP elevado, mas ICTA e ICEF baixos. O perfil ocorre de forma dispersa pelo território mineiro, sem padrão geográfico claro, mas frequentemente em municípios de pequeno porte. Tais municípios conseguiram estabelecer mecanismos de participação social efetivos, possivelmente devido à proximidade entre gestão e comunidade, mas carecem de recursos técnicos e financeiros para implementar plenamente as demandas decorrentes dessa participação.

4. Municípios com desenvolvimento relativamente equilibrado nas três dimensões: apresentam valores semelhantes nos três indicadores, geralmente em patamares intermediários. Trata-se de perfil característico de municípios de porte médio, especialmente nas regiões de Juiz de Fora e Patos de Minas. Tais municípios conseguiram desenvolver de forma mais articulada suas diferentes capacidades, possivelmente devido a uma gestão mais integrada ou a trajetórias institucionais mais estáveis.

5. Municípios com subdesenvolvimento generalizado das capacidades: caracterizam-se por valores baixos nos três indicadores. O perfil é mais frequente

nas regiões de Teófilo Otoni e Montes Claros, especialmente em municípios de pequeno porte. São municípios que enfrentam desafios sistêmicos no desenvolvimento de suas capacidades institucionais, refletindo vulnerabilidades socioeconômicas mais amplas, bem como possível marginalização no processo de desenvolvimento estadual.

A tipologia encontrada permite uma compreensão mais nuançada das diferentes configurações de capacidades estatais nos municípios mineiros, superando visões simplistas que classificariam os municípios apenas como mais ou menos capazes. As diferentes combinações de capacidades têm implicações distintas para a implementação de políticas educacionais e demandam estratégias de apoio diferenciadas.

#### **6.4 O desafio da integração das capacidades no federalismo educacional brasileiro**

O desenvolvimento segmentado das diferentes dimensões da capacidade estatal municipal representa um desafio significativo para o federalismo educacional brasileiro. A ausência de correlações significativas entre os indicadores sugere que as políticas setoriais focadas isoladamente em cada uma das três dimensões podem não gerar externalidades positivas automáticas nas demais.

O cenário demanda uma abordagem integrada de fortalecimento institucional que considere simultaneamente as três dimensões e suas interações. Tal abordagem deve reconhecer que diferentes configurações de capacidades estatais demandam estratégias de intervenção distintas. A análise integrada evidencia ainda que o desenvolvimento das capacidades estatais municipais em educação não segue um padrão linear nem geograficamente homogêneo, mas é influenciado por múltiplos fatores que interagem de forma complexa: trajetórias institucionais, características socioeconômicas, dinâmicas políticas locais e inserção específica no arranjo federativo.

O desafio central para o aprimoramento do federalismo educacional brasileiro, portanto, não reside apenas no fortalecimento isolado de cada capacidade, mas na promoção de um desenvolvimento institucional mais integrado e contextualizado, que reconheça as especificidades de cada município e região, bem como as

diferentes configurações de capacidades existentes. Os resultados da pesquisa fornecem subsídios relevantes para o aprimoramento das políticas públicas educacionais no contexto do federalismo brasileiro em Minas Gerais.

## 7 CONCLUSÃO

A presente pesquisa se propôs a analisar a capacidade da educação em Minas Gerais a partir da perspectiva do financiamento, da estrutura técnico-administrativa e da governança participativa por meio da construção de três indicadores e um índice. A análise final revela um panorama complexo e multifacetado da gestão educacional no contexto do federalismo brasileiro. Os resultados evidenciam tanto avanços relevantes, quanto desafios persistentes na implementação da política educacional descentralizada.

O ICEF, primeiro indicador analisado, síntese da perspectiva do financiamento, demonstra disparidades significativas na capacidade de financiamento entre os municípios, com valores de Receita Corrente Líquida per capita variando expressivamente. É notável que municípios menores, apesar de apresentarem maior capacidade fiscal per capita, frequentemente realizam maior esforço orçamentário relativo em atividades de educação, enquanto municípios maiores, mesmo com bases fiscais mais robustas, tendem a apresentar menor comprometimento relativo de recursos com a educação.

O ICTA, segundo indicador analisado e síntese da perspectiva da estrutura técnico-administrativa, revela um cenário de contrastes. Por um lado, observa-se significativo avanço na profissionalização da gestão, com altos níveis de formação de gestores e escolaridade dos professores. Por outro lado, persistem desafios importantes quanto à estabilidade do corpo docente e especialmente à formação continuada. A configuração observada sugere que embora tenha havido progresso na qualificação básica dos profissionais da educação ainda há fragilidades importantes no desenvolvimento profissional continuado e na estruturação das carreiras.

Um achado importante alinhado a essa perspectiva é que a capacidade técnico-administrativa ainda se mostra frágil na política educacional municipal. Abrucio e Segatto (2021) destacam que nos casos em que existe maior autonomia o perfil e a trajetória dos gestores são fatores cruciais que compensam parcialmente as deficiências técnico-administrativas através de sua experiência no setor. As conclusões desses autores apontam que o fortalecimento das capacidades de gestão das secretarias é uma variável-chave para a melhoria da qualidade

educacional, sendo a autonomia das secretarias significativamente afetada pela sua fragilidade financeira.

O ICGP, terceiro indicador analisado e síntese da perspectiva da governança participativa, evidencia uma dicotomia marcante entre o cumprimento de exigências formais e a efetiva participação social. Enquanto os mecanismos institucionais obrigatórios, como conselhos do Fundeb e de alimentação escolar, apresentam implementação quase universal, os instrumentos de participação direta da comunidade escolar, como grêmios estudantis e conselhos escolares ativos, mostram níveis preocupantemente baixos.

Em relação à capacidade político-relacional, Abrucio e Segatto (2021) apontam que a relação entre secretarias e escolas é fundamental para os resultados educacionais. Contudo, os autores observam que a mobilização de atores externos à secretaria ainda é incipiente, o que dificulta a projeção estratégica da política educacional. Nesse sentido, Almerindo Janela Afonso (2016) propõe um entendimento segundo o qual a *accountability* deve ser entendida não apenas como a obrigação de prestar contas, mas também como um processo dinâmico que envolve a construção de relações de confiança e compromisso entre os diversos atores envolvidos, sendo importante especialmente no campo educacional.

Tal abordagem ressalta a importância da participação da comunidade escolar e da sociedade civil na definição e no monitoramento das políticas educacionais. Complementarmente, Arato (2002) discute a relação entre representação e soberania popular na *accountability*, que deve estar atrelada à capacidade de os cidadãos exercerem sua soberania de forma efetiva, o que implica em um sistema político que permita a participação ativa da população nas decisões que afetam a educação.

O ICEM, síntese dos três indicadores, evidencia que embora tenha havido avanços significativos em diversos aspectos da gestão educacional municipal, persistem desafios importantes para a consolidação de sistemas educacionais efetivos e equitativos. A análise integrada dos indicadores, com média do ICEM de 0,4560 e desvio padrão de 0,0553, revela um desenvolvimento moderado das capacidades municipais em educação, com relativa homogeneidade entre os municípios, apesar das variações significativas nos componentes individuais.

A análise territorial dos indicadores revela quanto ao porte populacional que municípios maiores tendem a apresentar melhor estruturação técnico-administrativa — ICTA variando de 0,5763 nos menores a 0,7553 nos maiores municípios, mas frequentemente demonstram menor esforço relativo em atividades de educação — ICEF variando de 0,2717 nos menores a 0,1858 nos maiores municípios. Municípios menores, por sua vez, ainda que enfrentem desafios na estruturação administrativa, frequentemente conseguem promover relações mais próximas entre escola e comunidade, como evidenciado pelos níveis mais elevados de constituição de conselhos escolares — 0,2168 nos municípios menores contra 0 nos maiores. As disparidades regionais, embora moderadas quando considerado o índice, com o ICEM variando de 0,4386 em Uberlândia a 0,4788 em Belo Horizonte, são significativas em componentes específicos, sugerindo diferentes capacidades e desafios regionais na implementação da política educacional. Belo Horizonte, seguida de Uberaba e Pouso Alegre, apresentam os melhores índices gerais, enquanto Uberlândia e Montes Claros enfrentam os maiores desafios no desenvolvimento integrado de suas capacidades.

A diversidade municipal em Minas Gerais constitui fator determinante nesse contexto, considerando que o estado é composto por 853 municípios que variam em população e economia, bem como em infraestrutura. Arretche (1999) argumenta que essa pluralidade demanda que as políticas educacionais sejam adaptadas às realidades locais, permitindo que cada município desenvolva estratégias específicas. A municipalização confere aos municípios autonomia para planejar e executar suas políticas educacionais, mas essa autonomia vem acompanhada da responsabilidade de garantir a qualidade do ensino e a gestão eficiente dos recursos públicos.

A autora defende que a municipalização da educação em Minas Gerais é um processo complexo que requer uma compreensão profunda das características locais, bem como dos desafios e oportunidades. A descentralização da gestão educacional tem potencial para promover uma educação de qualidade, adaptada às realidades dos municípios, desde que acompanhada de mecanismos de participação social.

As evidências apreendidas têm implicações importantes para o aperfeiçoamento das políticas educacionais no contexto do federalismo brasileiro.

Os resultados sugerem a necessidade de políticas diferenciadas que considerem as especificidades de porte populacional e regionais, bem como o fortalecimento dos mecanismos de cooperação interfederativa para redução das desigualdades identificadas. O desenvolvimento das capacidades municipais em educação requer uma abordagem que combine o fortalecimento das estruturas formais com o estímulo à participação social efetiva, a profissionalização da gestão com a estabilização e valorização do corpo docente, além da equalização das capacidades fiscais com incentivos ao comprometimento orçamentário com a educação.

Bresser-Pereira (1996) considera a descentralização essencial para fortalecer a democracia, devido à possibilidade de promover maior participação popular na gestão pública. A descentralização, no entanto, não é um fenômeno isento de desafios, uma vez que a heterogeneidade entre as diferentes regiões pode levar a desigualdades na implementação de políticas, podendo comprometer a equidade no acesso a serviços públicos essenciais (Arretche, 1999). Para que a descentralização seja bem-sucedida, é necessário que haja equilíbrio entre a autonomia local e a coordenação central, de modo a garantir que as políticas atendam às necessidades da população de forma equitativa.

A análise das disparidades regionais no contexto educacional evidencia as discrepâncias na capacidade financeira e na infraestrutura entre regiões e esferas de governo, bem como as desigualdades no acesso e na qualidade da educação (ABRUCIO, 2010). O cenário sugere que o processo de descentralização, quando não acompanhado de mecanismos adequados de suporte e equalização, pode intensificar as diferenças existentes, uma vez que localidades com menor desenvolvimento socioeconômico encontram obstáculos mais significativos para prover serviços educacionais adequados.

Retoma-se então as proposições de Abrucio (2010): (i) estruturação de um sistema coordenado de forma mais efetiva entre os entes federativos com ênfase na importância de estabelecer com clareza as atribuições de cada esfera governamental, de forma a garantir uma distribuição mais equilibrada dos recursos destinados à educação e a (ii) necessidade de aprimorar os instrumentos de avaliação e acompanhamento, visando assegurar que as políticas implementadas

sejam adequadas às particularidades de cada contexto e que a gestão mantenha níveis satisfatórios de eficiência.

Como já foi dito, a presente pesquisa apresenta algumas limitações metodológicas que merecem reconhecimento. Primeiramente, o recorte temporal restrito ao ano de 2021 não permite análises de tendências históricas ou evolução das capacidades ao longo do tempo. Em segundo lugar, a abordagem quantitativa, embora ofereça panorama abrangente, não captura nuances qualitativas importantes da implementação das políticas educacionais. Adicionalmente, a pesquisa foca nas capacidades como estoque de condições, não avaliando diretamente como são efetivamente mobilizadas pelos atores locais ou seus impactos nos resultados educacionais.

Para pesquisas futuras, recomenda-se a realização de estudos longitudinais que permitam acompanhar a evolução das capacidades estatais ao longo do tempo, bem como análises qualitativas que aprofundem a compreensão dos processos de desenvolvimento institucional em diferentes contextos municipais. Estudos de caso comparativos entre municípios com diferentes configurações de capacidades poderiam oferecer direções valiosas sobre fatores que condicionam o desenvolvimento institucional. Por fim, recomenda-se investigações que explorem as relações entre as capacidades analisadas e os resultados educacionais, contribuindo para compreensão mais aprofundada dos impactos das diferentes dimensões da capacidade estatal na qualidade da educação pública.

A pesquisa contribui para o campo de estudos sobre federalismo educacional e capacidades estatais ao oferecer uma metodologia multidimensional para análise das capacidades municipais em educação, evidenciando como diferentes aspectos se desenvolvem de forma relativamente independente, demandando estratégias específicas e integradas de fortalecimento institucional. A tipologia de municípios segundo suas configurações de capacidades e a análise das disparidades regionais e populacionais proporcionam base empírica para o desenvolvimento de políticas mais contextualizadas e efetivas, respeitando a diversidade territorial mineira enquanto busca reduzir desigualdades estruturais na capacidade de oferta educacional.

A construção de uma educação pública de qualidade, no contexto do federalismo brasileiro, requer o reconhecimento e a valorização das diferentes realidades municipais, bem como o desenvolvimento de estratégias que promovam tanto a autonomia local quanto a cooperação interfederativa. Somente através de uma abordagem que consiga conjugar as diferentes dimensões é que será possível avançar na direção de um sistema educacional mais equitativo e efetivo.

O aperfeiçoamento dos mecanismos de cooperação federativa, o desenvolvimento de políticas diferenciadas que considerem as especificidades locais e regionais e o fortalecimento das capacidades municipais em suas múltiplas dimensões emergem, assim, como elementos cruciais para o avanço da educação pública em Minas Gerais e no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24,, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/7zWs4By9mFRYQPskSGLSDjb/>. Acesso em: 10 de março de 2025.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P. D.; SANTANA, W. (orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000187336>. Acesso em: 10 de março de 2025.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni. Capacidades estatais locais na educação brasileira: Avanços, limites e desafios. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. *Capacidades estatais municipais: O universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. p. 401-427. Disponível em: [https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub\\_164.pdf](https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_164.pdf). Acesso em: 10 de março de 2025.

AFONSO, Almerindo Janela. Para uma concetualização alternativa de accountability em educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/VPqPJDyyZ5qBRKWWfZfDQ3m/>. Acesso em: 18 mar. 2025.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e accountability. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 55-56. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/i/2002.n55-56/>. Acesso em: 10 de março de 2025.

ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/dados/a/B5nNKdtBqvvdBnNRbPyFnHp/?format=pdf&lang=pt;>  
Acesso em: 10 de março de 2025.

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, jun. 1999. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/9pWSrg88KpMy7N6mY8PpBhw/?lang=pt&format=pdf>  
f. Acesso em: 10 de março de 2025.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/es/a/wwqJXkLSM4GMwcfP3pZfKB/?lang=pt&format=pdf>.  
Acesso em: 10 de março de 2025.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, out./dez. 2001. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/spp/a/q3vKrPQhtKX5ghrs8KCqwXS/?format=pdf&lang=pt>.  
Acesso em: 22 de abril de 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:  
[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em: 10 de março de 2025.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Senado Federal, 1996. Disponível em:  
<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70320/65.pdf>. Acesso em: 10 de março de 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 45. 1996. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/xQZRPfMdrHyH3vjKLqtmMWd/>. Acesso em: 10 de março de 2025.

CARVALHO, Fábio Proença de. Análise do Projeto Mãos Dadas: política de municipalização do ensino fundamental em Minas Gerais. 2024. Dissertação

(Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2024.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 169-190. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000187336>. Acesso em: 10 de março de 2025.

CURI, Andréa Zaitune; SOUZA, André Portela. A relação entre a municipalização do ensino fundamental e o desempenho escolar no Brasil. Anais do XLIII Encontro Nacional de Economia [Proceedings of the 43rd Brazilian Economics Meeting] 218, ANPEC. 2016. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files\\_l/i12-d33dc884dcc73d63da65d03815b7fd8b.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files_l/i12-d33dc884dcc73d63da65d03815b7fd8b.pdf). Acesso em: 10 de março de 2025.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. IMRS - Índice Mineiro de Responsabilidade Social: Consultas. Belo Horizonte, 2024. Disponível em: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/Consultas>. Acesso em: 10 de março de 2025.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. Apresentação - O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. Sociedade e Cultura, Goiânia, v. 20, n. 1, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/51311>. Acesso em: 17 mar. 2025.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3098/1/Livro\\_Capacidades%20estatais%20e%20democracia\\_arranjos%20institucionais%20de%20pol%c3%adticas%20p%c3%ablicas.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3098/1/Livro_Capacidades%20estatais%20e%20democracia_arranjos%20institucionais%20de%20pol%c3%adticas%20p%c3%ablicas.pdf). Acesso em: 10 de março de 2025.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens

analíticas. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais municipais: O universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. p. 42-74. Disponível em: [https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub\\_164.pdf](https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_164.pdf). Acesso em: 10 de março de 2025.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Considerações finais: o que o livro ensina sobre a construção das capacidades estatais municipais no Brasil. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais municipais: O universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. p. 42-74. Disponível em: [https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub\\_164.pdf](https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_164.pdf). Acesso em: 10 de março de 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais. [202-?]. Sítio: Portal do Governo Brasileiro IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 10 de março de 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Básica 2021. Brasília: INEP, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em: 10 de março de 2025.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222>. Acesso em: 10 de março de 2025.

MACHADO, José Angelo. Federalismo e políticas sociais: conexões a partir da Teoria da Agência. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 69, n. 1, jan./mar. 2018. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/184/217>. Acesso em: 22 de abril de 2025.

PEREIRA, Guilherme; ORTIGÃO, Maria Isabel Ramalho. Pesquisa quantitativa em educação: Algumas considerações. *Periferia | Educação, Cultura & Comunicação*, v. 8, n. 1, p. 66-79, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/periferia/article/view/27341>. Acesso em: 10 de março de 2025.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. Federalismo e políticas públicas. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/Federalismo\\_e\\_Politicas\\_Publicas.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/Federalismo_e_Politicas_Publicas.pdf). Acesso em: 22 de abril de 2025.

SOUZA, Celina. Federalismo e capacidades estatais: o papel do estado-membro na política de assistência social. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea: Enap, 2018. p. 269-297. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro\\_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf). Acesso em: 22 de abril de 2025.