

## CAPACIDADE ESTATAL PARA PROVISÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: OS MUNICÍPIOS MINEIROS E A EDUCAÇÃO BÁSICA

Agnez de Lelis Saraiva<sup>1</sup>

### Resumo

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

**Palavras-chave:** Capacidade estatal. Políticas públicas. Federalismo. Educação básica.

### Abstract

The constitutional text of 1988 established education as a guaranteed right for all Brazilians and an obligation for those between the ages of 4 and 17 (BRASIL, 1988, art. 6<sup>o</sup>/208, I). And it assigned to the municipalities the administrative competence to provide early childhood education and elementary school (BRASIL, 1988, art. 212). Since its promulgation, the Union, in an attempt to guarantee a quality and more equitable education in the country, has been formulating national programs for the municipalities to implement (SARAIVA, 2020). Considering the diversity and inequality of these entities of the federation (IBGE, 2008), the question is: how is the state capacity of the municipalities of Minas Gerais structured, in the dimensions of attendance capacity and installed resources, to provide their basic education policies? The general objective of this study is to analyze the municipal capacity to provide basic education policies. To achieve its objective, it carries out a comparative analysis of four large municipalities in the state of Minas Gerais. And, considering the diversity of dimensions of state capacity, it works with the dimensions of attendance and installed resources. As a hypothesis, it considers that, even with the reduction of inequalities in revenues and spending on basic education among the municipalities caused by the institutionalization of the Fundef/Fundeb fiscal funds (ARRETCHE, 2010), this still remains significant which is reflected in the unequal capacity of provision of basic education policy among them. To answer its research problem, achieve its general objective and test its hypothesis, a comparative study of the four municipalities of Minas Gerais, Divinópolis, Governador Valadares, Varginha and Teófilo Otoni,

---

<sup>1</sup> Doutor em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisador da Fundação João Pinheiro e docente da educação básica por 35 anos na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte.

was carried out. This allowed for a dialogue with the selected literature, to carry out the in-depth study, and to test its hypothesis.

**Keywords:** State capacity. Public policies. Federalism. Basic education.

## INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

A provisão de políticas públicas depende, entre outras coisas, da capacidade estatal. Essa última está relacionada ao estoque de diferentes tipos de recursos que lhes garantem as condições necessárias, porém insuficientes, para a referida provisão (MOKATE, 1999). A política de educação básica, como qualquer outra política pública, depende dessa capacidade. Nesse caso, no Brasil, as dificuldades se agravam porque o texto constitucional de 1988 estabelece um sistema nacional de educação de base federativa, com tendência a centralização (ARRETCHE, 2013; SARAIVA, 2020). Esse desenho institucional assegura à União o poder de legislar privativamente e de formular programas nacionais de educação para os entes subnacionais implementarem (BRASIL, 1988, art. 22, XXIV). A virada centralizadora, iniciada nos anos 1990, deixa dúvida sobre a capacidade dos municípios de proverem suas políticas educacionais e garantirem a qualidade e a equidade na sua provisão (SARAIVA, 2020). Além disso, a revisão de literatura apontou a ausência de estudos sobre a capacidade estatal dos municípios brasileiros de proverem suas políticas educação básica<sup>2</sup>, o que torna necessário e atual este estudo. Para realizá-lo, indaga-se: como se estrutura a capacidade estatal dos municípios mineiros, nas dimensões capacidade de atendimento e de recursos instalados, para prover suas políticas de educação básica? E, define-se como seu objetivo, analisar a capacidade estatal dos municípios mineiros, nas dimensões de atendimento e de recursos instalados, para prover suas políticas de educação básica.

Os estudos de capacidades estatais passaram a ocupar a agenda dos centros de pesquisas desde os anos 1970 e 1980, devido à crise econômica nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Esse fato deveu-se às limitações dos agentes estatais quanto aos recursos públicos que exigiram deles maior eficiência e efetividade na garantia das políticas de desenvolvimento socioeconômico (EVANS, 1993; EVANS; RAUCH, 2015). Esse cenário estimulou estudos que determinassem as condições que tornavam alguns estados nacionais mais capazes que os demais nessa tarefa. Em diversas partes, estudos de capacidade estatal, para provisão de políticas públicas, passaram a ser publicados na tentativa de fornecer as bases teóricas para melhor atuação do setor público (CINGOLANI, 2013). No caso brasileiro, os estudos com essa temática passaram a ocupar a agenda dos centros de estudos e a serem publicados,

---

<sup>1</sup> O estado de Minas Gerais possui atualmente 853 municípios, ou seja, 853 redes municipais de ensino. Este estudo analisa, em perspectiva comparada, apenas quatro deles, considerados de grande porte. Trata-se de um estudo comparado com poucos casos com vistas ao aprofundamento. Este estudo não tem a finalidade esgotar o debate. Entre as suas contribuições, destacam-se o método de análise e introdução ao debate sobre a capacidade municipal de provisão da política de educação básica.

<sup>2</sup> Uma busca nos repositórios da SciELO, Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Capes, no Instituto de Pesquisas Aplicadas (Ipea) e na Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), realizada nos anos de 2019 e 2020, utilizando o descritor “capacidade estatal - educação”. Encontrou-se uma única publicação no ano de 2013.

principalmente, após 2005 (SARAIVA, 2020). Fato que coincide com o período neodesenvolvimentista, em que o Estado brasileiro assumiu a responsabilidade de prover um leque grande de políticas públicas que asseguraram um período de crescimento econômico com redução da desigualdade social e da pobreza (MONTEIRO NETO, 2014; DE TONI; CERQUEIRA, 2018). Os estudos, nesse caso, cumpriam, entre outras coisas, o objetivo de formar comunidades discursivas e disseminar práticas e valores que compartilhados, orientadores de condutas (DUARTE; SANTOS, 2014), capazes de influenciar na persistência da ação estatal, manutenção da agenda governamental e formulação de políticas de desenvolvimento socioeconômico.

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

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

### **CAPACIDADE ESTATAL: ORIGENS DO TERMO, TIPOS E SUAS DIMENSÕES**

O termo capacidade estatal passou a ser utilizado em estudos a partir dos anos 1970. Neste momento, mesmo diante de um cenário de crise econômica, os estados nacionais estavam pressionados a prover políticas para atender às demandas sociais e econômicas (CINGOLANI, 2013; SARAIVA, 2020). Assim, as políticas públicas para a promoção do desenvolvimento econômico e social exigiam um Estado cada vez mais capaz de provê-las e com mais recursos para fazer frente aos seus novos desafios, principalmente com a inclusão das questões sociais

na agenda pública (DRAIBE, 2006). Compreender como alguns estados eram melhor sucedidos do que outros mobilizou estudiosos de diversos países, que buscaram compreender os fatores e as variáveis que interferiam nos resultados (CINGOLANI, 2013).

A importância do Estado é reconhecida desde meados do século passado e o conceito de capacidade estatal ganhou centralidade entre os anos 1970 e 1980 (CINGOLANI, 2013). Desde então, o seu uso em estudos experimentou, no mínimo, duas ondas e todas elas o consideravam no centro da provisão de políticas públicas (GRIN, 2012; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). Na primeira, estavam àqueles que tratavam dos processos históricos de formação dos estados e da construção dos “aparatos governamentais” em locais onde eles eram frágeis, incipientes ou inexistentes (EVANS, 1993). Eles davam importância à sua autonomia perante a sociedade, para garantir que estivessem imunes a grupos sociais com alto poder de influenciar as decisões governamentais. Nesse momento, “[...] o conceito de capacidade do Estado tem sido empregado para explicar as situações em que os Estados emergem, gerenciam conflitos internos e externos e transformam as suas sociedades e economias” (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 123).

Segundo Cingolani (2013, p. 3, tradução nossa), a primeira onda inclui os estudos com abordagem neomarxista do Estado e “[...] foi motivada pela necessidade de reavaliar a visão tradicional marxista do estado, contra o pano de fundo de uma economia social emergente<sup>3</sup>.” Tais estudos, ao reconhecerem o caráter redistributivo das políticas sociais, mostravam a relativa autonomia do estado perante as classes dominantes que expressava a capacidade de enfrentar certos interesses imediatos determinados por determinados grupos sociais e econômicos. Apesar de reconhecer essa autonomia, os estudos da onda argumentavam que a ação estatal procurava ocultar as contradições do capitalismo e equilibrar as tensões entre capital e trabalho (CINGOLANI, 2013).

Na segunda onda, os estudos buscaram as noções weberianas de estado e de burocracia, a fim de explicar tanto as origens quanto a necessidade de autonomia estatal perante as pressões sociais e os atores com alto poder de mobilização de recursos. Trata-se dos estudos chamados de neweberianos, que destacam “[...] a importância da monopolização do poder coercitivo pela administração central e a formação de quadros profissionais, permanentes e insulados na função pública<sup>4</sup>” (CINGOLANI, 2013, p. 4, tradução nossa). Nesse momento, entraram em evidência, principalmente, os trabalhos de Evans (1993). A distinção entre os autores da segunda onda em relação aos da primeira é a centralidade do estado, a sua

---

<sup>3</sup> “[...] was motivated by the need to reassess the traditional Marxist view of the state, against the backdrop of an emerging welfare economy.”

<sup>4</sup> “the importance of coercive power monopolization by the central administration and the formation of professional, permanent and insulated civil service cadres.”

capacidade de estruturar agências para formulação e coordenação política e de formar uma burocracia profissional e autônoma para prover as políticas de desenvolvimento econômico e social. Ou seja, a capacidade estatal decorre do equilíbrio entre uma burocracia profissional e os mecanismos de coordenação das agências intraestatais (EVANS, 1993; GRIN, 2012). Para esses autores, a autonomia do estado é uma variável importante quando se pensa na sua capacidade de prover políticas públicas.

Essas duas primeiras ondas estão incluídas na primeira geração dos estudos com foco nas capacidades estatais. Mas os estudos se expandiram para outras abordagens, que procuraram refletir “[...] sobre as capacidades que os Estados – que já superaram seus estágios iniciais de construção – possuem (ou não) para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos.” (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 123). Os estudos mais recentes foram influenciados pelas primeiras ondas. Com isso, o conceito de capacidade estatal foi se vinculando, ao longo do tempo, aos resultados das ações estatais. Nesse sentido, a capacidade passou a ser medida a partir dos resultados das políticas públicas, tais como desenvolvimento econômico, industrialização, inovação, níveis de violência, prevenção de guerras civis e conflitos, contágio de guerra, implementação de acordos de paz, privatização de empresas públicas, geração de recursos fiscais, entre outros (EVANS, 1993; REPETTO, 2003; CINGOLANI, 2013; EVANS; RAUCH, 2015).

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

Ao olhar para uma ampla gama de obras, no entanto, pode-se observar que as conceitualizações da capacidade estatal têm sido bastante consistentes, com a maioria das obras apontando para o poder de implementação do Estado, decorrente de uma burocracia profissionalizada<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> When looking at a wide range of works, however, it can be observed that conceptualizations of state capacity have been rather consistent, with a majority of works pointing at the implementation power of the state stemming from a professionalized bureaucracy.

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

No entanto, ao referir-se às capacidades estatais para provisão de políticas públicas, Grin (2012, p. 158) adverte que este “[...] tema requer uma delimitação conceitual, que é importante para torná-lo operacional na análise das ações dos governos e seus resultados”. A dificuldade de delimitação conceitual se explica porque os estudos, em geral, associam o termo a outros conceitos, como autonomia, capacidade de agência do estado, *accountability* e *governance* (EVANS, 1993; GRIN, 2012; CINGOLANI, 2013; GOMIDE; PIRES, 2014). Essa capacidade de mobilizar atores sociais diversos e com recursos desiguais, conhecida como governança, reforça a capacidade estatal, como destacam Gomide, Pereira e Machado (2017, p. 123). Esses autores, ao reconhecerem tanto a evolução no conceito quanto na própria ação do estado em prover suas políticas públicas, afirmam:

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

Apesar da evolução do conceito e da compreensão da complexidade da ação estatal, parte dos estudos apresenta determinadas dimensões como as mais relevantes, tornando difícil de encontrar um conceito de capacidade estatal que fosse suficientemente abrangente e contemplasse a sua diversidade e complexidade. Nesse sentido, apesar de Souza (2017, p. 51)

dar especial atenção à capacidade burocrática como dimensão central ao estado para provisão de políticas públicas, sua definição destaca outras dimensões e variáveis que devem ser consideradas quando se utiliza deste conceito nas análises:

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

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

Nos vários formatos em que a definição de capacidade estatal aparece, há variáveis internas e externas ao estado que disputam a atenção dos autores. Essas diferentes formas de tratar o conceito não são rivais, ao contrário, elas se complementam (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). A diferença entre elas está na escolha em dar prioridade a um ou a outro conjunto de dimensões, pois é difícil mensurar quais delas têm maior peso para a provisão de políticas públicas. Tanto as dimensões internas ao estado quanto aquelas próprias da sociedade aparecem como condições necessárias, mas insuficientes para garantir sozinhas a capacidade estatal.

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



estoques presentes em duas das suas dimensões: capacidade de atendimento e capacidade de recursos instalados.

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

#### **UM MÉTODO PARA ANÁLISE COMPARADA DA CAPACIDADE ESTATAL DE PROVISÃO DE EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL**

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

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

Assim, a escolha por esse método de pesquisa abriu a possibilidade de aprofundar de testar a escolha teórica pela versão formativa de capacidade estatal e, ao mesmo tempo, aprofundar os conhecimentos sobre as capacidades dos municípios. Além disso, as análises

comparadas dos dados que compõem as duas dimensões selecionadas possibilitaram identificar se nos municípios selecionados, situados em uma mesma escala na rede urbana brasileira, há desigualdades com efeitos sobre a provisão das políticas públicas de educação básica.

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

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

Tendo em mente a técnica de comparação e o método de análise de dados, é necessário definir as razões para a escolha dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha neste estudo. Para a escolha, recorreu-se a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE 2008) para a rede urbana brasileira. Nessa, definiu-se pelas capitais regionais do tipo C pela sua localização intermediária na rede urbana brasileira, ou seja, acima desse grupo de municípios, encontram-se apenas 43 unidades, com população e rede de relacionamentos maiores que os seus, e abaixo estão os demais 5.488 municípios brasileiros, com números menores. A média populacional e o número dos relacionamentos com os outros conjuntos são indícios de que os municípios do grupo dispõem de uma boa quantidade de

recursos, que afetam as suas capacidades de prover políticas públicas, quando comparadas à média dos municípios situados em estratos inferiores da rede urbana do país. Ao mesmo tempo, a sua posição intermediária permite fazer um recorte analítico, pois os municípios do grupo C não estão muito distantes, em termos de recursos, dos que ocupam as camadas mais baixas na escala do IBGE (2008), tampouco daqueles que se encontram acima. E, os quatro municípios têm a característica comum de receberem influência apenas de Belo Horizonte, diferente dos demais que se encontram no mesmo patamar e que recebem influência de outras metrópoles regionais e nacionais (IBGE, 2008).

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

#### **CARACTERÍSTICAS GERAIS DOS MUNICÍPIOS COM EFEITO SOBRE SUA CAPACIDADE DE PROVISÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA**

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

Os quatro municípios possuem importância regional, e isso, além de afetar as suas capacidades estatais de implementação, também afeta os municípios que são influenciados por eles. As regiões de Minas Gerais apresentam acentuadas desigualdades socioeconômicas. Enquanto as regiões Central e Sul de Minas apresentam melhores indicadores, as de Rio Doce e Jequitinhonha/Mucuri apresentam um cenário bem mais complexo e com mais dificuldades (FJP, 2019). Esse fato influencia, entre outras coisas, a capacidade de provisão de políticas públicas dos municípios. Aqueles situados em regiões menos desenvolvidas e com graves problemas sociais tendem a apresentar demandas maiores em diversas políticas sociais e a deterem recursos menores, pois, além dos recursos financeiros, faltam-lhes recursos humanos

para impulsionar estratégias de desenvolvimento (EVANS, 1993, EVANS; RAUCH, 2015). Além disso, como nas últimas regiões mencionadas predominam municípios menores e com graves deficiências na provisão de bem-estar à sua população, a tendência é que os maiores absorvam parte dos problemas sociais dos menores, ao se verem obrigados a atender a população dessas localidades, que busca por serviços de saúde, educação, emprego, renda, entre outros (REZENDE; LEITE; SILVA, 2015). Enquanto isso, os municípios situados nas regiões mais desenvolvidas terão menos demandas internas e menor presença de problemas sociais advindos de municípios menores e vizinhos, pois todos tendem a ter indicadores de desenvolvimento e atendimento à população bastante semelhantes (REZENDE; LEITE; SILVA, 2015).

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

A Tabela 1, a seguir, apresenta alguns indicadores sociais dos municípios. A escolha deles tem a finalidade de apresentar algumas das suas características gerais e de antever o quanto os governos locais estão comprometidos a prover políticas públicas. Eles dizem respeito ao tamanho da população que vive em situação de pobreza ou de pobreza extrema e que depende e recorre aos serviços públicos e, por isso, mais necessita do apoio do estado e de suas políticas públicas (VEIGA; BRONZO, 2014). Esse cenário influi nas capacidades estatais municipais, ou seja, pode revelar o quanto os problemas sociais locais exigem esforços e recursos públicos dos municípios.

**Tabela 1 - Indicadores sociais dos municípios**

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

Fonte: Dados básicos: IBGE (2019); FJP (2019).

Elaboração própria.

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

<sup>(2)</sup> População estimada.

<sup>(3)</sup> Taxas calculadas a partir dos dados do Censo Demográfico de 2010.

<sup>(4)</sup> Representa o total do crescimento populacional de uma determinada região entre dois períodos consecutivos. Esse crescimento se dá por meio do crescimento natural e dos movimentos migratórios (FJP, 2019).

<sup>(5)</sup> Proporção que os nascidos vivos, num determinado ano, representam sobre o total da população (de cada 1000 pessoas, quantas eram recém-nascidas no ano em consideração) (FJP, 2019).

<sup>(6)</sup> Razão entre o número de pessoas analfabetas com 15 anos ou mais e a população total nessa faixa etária, multiplicada por 100. São consideradas analfabetas, as pessoas que não sabe ler e escrever um bilhete simples em seu idioma (FJP, 2019).

<sup>(7)</sup> O indicador refere-se à razão entre população pobre e extremamente pobre cadastrada no Cadastro Único e a população total do município, multiplicada por 100. Na metodologia de cálculo, considerou-se a definição de população pobre e extremamente pobres do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e projeções populacionais elaboradas pela Fundação João Pinheiro a partir de dados censitários do IBGE (FJP, 2019).

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

quantidade de recursos próprios e acessar programas federais que lhes agregariam vantagens adicionais em termos de capacidade municipal.

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

Os outros indicadores demográficos da Tabela 1 são relevantes para dimensionar as dificuldades e as possibilidades dos municípios. Quando a taxa bruta de natalidade é elevada e a de crescimento demográfico não, há indícios de problemas, como nos casos de Teófilo Otoni e de Governador Valadares. Esses dados sugerem algumas reflexões e questionamentos sobre as possíveis causas desse fenômeno contraditório. As elevadas taxas de natalidade seriam expressão das dificuldades da população local em conhecer e acessar métodos de planejamento familiar decorrentes de políticas de prevenção à natalidade? Se for isso, questiona-se a efetividade dos programas municipais de saúde da mulher. Por sua vez, o menor crescimento populacional seria motivado pela mortalidade infantojuvenil? Ou pelas migrações para centros urbanos maiores e com mais recursos em busca de oportunidades? De qualquer forma, os dados revelam que esses dois municípios têm problemas maiores em sua dinâmica populacional em relação aos demais. Certamente, isso demandará políticas públicas para melhorar estes indicadores.

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

obter níveis satisfatórios de desenvolvimento. O que, em grande medida, afeta a sua autonomia e capacidade estatal de prover a educação básica com qualidade e equidade.

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

### **CAPACIDADE DE ATENDIMENTO E DE RECURSOS DOS MUNICÍPIOS PARA PROVEREM A EDUCAÇÃO BÁSICA**

A forma como está desenhado o arranjo federativo para a provisão da política de educação básica no Brasil exige dos entes subnacionais determinadas capacidades estatais (ARRETCHE, 2010; SARAIVA, 2020). Além disso, o percentual de matrículas na rede pública de ensino é superior a 80%, segundo o *Censo Escolar de 2019*. Para atender a esse contingente de matrículas, estados e municípios que são os principais responsáveis pela sua oferta, devem dispor de um estoque grande recursos para assegurar o atendimento a todos àqueles que tem direito a educação e, principalmente, àqueles indivíduos que estão obrigados a estar matriculados em suas unidades escolares como determina o texto constitucional de 1988 (BRASIL, 1988, art. 208, I).

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

#### **Capacidade de atendimento**

A definição de capacidade de atendimento tem origem nos estudos de Ziblatt (2015) sobre a saúde pública das cidades alemãs no início do século XX, que envolveu, entre outras coisas, a capacidade local para combater às epidemias do período. Nela, destaca-se o atendimento à população que resultou no aumento da legitimidade da ação do estado e na ampliação da sua capacidade de prover outras políticas públicas. Essa será a noção a ser adotada aqui, ou seja, a população atendida pela rede municipal de educação básica em relação ao total da população

em idade de escolarização obrigatória, segundo o texto constitucional de 1988 (BRASIL, 1988, art. 208, I).

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

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



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

Indicador	Div <sup>6</sup> .	G.V.	T.O.	Varg.
Atendimento em creche – crianças de 0 a 3 anos	21,42	39,88	25,92	39,01
Atendimento em Pré-escolas – crianças de 0 a 4 anos	85,81	88,84	91,19	97,56
Atendimento – Ens. Fund. Anos Iniciais	87,67	99,52	100	100
Atendimento – Ens. Fund. Anos Finais	75,04	87,95	100	81,21
Atendimento Educação Básica	84,80	95,86	100	96,80
Matrículas em creches – Rede Municipal	53,37	61,23	19,48	66,45
Matrículas em Pré-escolas da Rede Municipal	68,53	70,73	59,06	66,51
Matrículas Ens. Fund. Anos Iniciais – R. Municipal	33,86	36,21	42,34	52,87
Matrículas Ens. Fund. Anos Finais – R. Municipal	23,28	20,98	22,00	17,57
Taxa de escolarização líquida – Ens. Fund.	85,85	99,39	100	99,33

Fonte: Dados básicos: FJP (2019); IBGE (2019).  
Elaboração própria.

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

Os dados da Tabela 2 mostram que em relação à creche, os municípios de Governador Valadares e de Varginha encontram-se mais próximos da meta e, portanto, menos pressionados. Teófilo Otoni está em uma situação intermediária e Divinópolis com o cenário menos favorável. No caso da pré-escola para crianças de 4 e 5 anos de idade, os municípios de Varginha e de Teófilo Otoni estão bem próximos da Meta1. Governador Valadares encontra-se em uma situação intermediária e Divinópolis, mais uma vez, encontra-se em uma situação um pouco pior. No Ensino Fundamental anos iniciais, o cenário se repete com Varginha e Teófilo Otoni

<sup>6</sup> Os municípios são: Div.- Divinópolis; G.V. – Governador Valadares; T. O. – Teófilo Otoni; e Varg. – Varginha.

tendo já universalizado, Governador Valadares próximo disso e Divinópolis ainda precisará fazer um certo esforço para atingir a universalização prescrita. Quanto aos anos finais desta etapa da educação básica, Teófilo Otoni apresenta o melhor cenário, Governador Valadares e Varginha vem em seguida, porém, estão próximos da meta e Divinópolis precisará fazer esforços grandes para garantir a meta prevista no PNE 2014-2024. Por fim, a taxa de escolarização líquida do Ensino Fundamental indica se o município está conseguindo que seus alunos estejam frequentando as séries ou etapas do ensino na idade adequada, ou seja, se o município está próximo ou não de cumprir a Meta 2 do referido PNE. Nesse caso, mais uma vez Teófilo Otoni está na melhor situação, bem próximos estão Governador Valadares e Varginha e em uma situação mais desfavorável está Divinópolis.

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

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

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

Fonte: Elaborado pelo autor

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

Ter uma alta capacidade de atendimento tem alguns significados. Primeiro, sinaliza o quanto a política educacional ocupa a atenção e o esforço da administração pública municipal. Nesse caso, nos municípios com alta capacidade de atendimento está havendo esforços para cumprir a legislação federal e melhorar sua provisão com novos investimentos. Segundo, informa o empenho da administração municipal em seguir a coordenação federativa da União em relação a política nacional de educação básica. Terceiro, mostra o quanto a política municipal de educação está institucionalizada em relação as demais políticas sociais. Por fim, reforça a legitimidade da administração pública em coordenar as políticas e o desenvolvimento local (ZIBLAT, 2015).

### **Capacidade instalada de recursos educacionais**

A literatura reconhece como condição necessária para a provisão de qualquer política pública um conjunto de recursos materiais (MOKATE, 1999). Para a política educacional há uma

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

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

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

Fonte: Dados básicos: FJP (2019); IBGE (2019).  
Elaboração própria.

Os dados da Tabela 3 exigem algumas reflexões de como esses recursos afetam a capacidade estatal dos municípios na provisão da educação básica. Estudos mostram que ter um grande número de unidades escolares e de matrículas nas redes municipais de ensino aumentam os gastos e a complexidade para administrá-la e dificulta os bons resultados educacionais. Outros fatores que tornam complexa a gestão da política educacional e que afetam os resultados educacionais são o grande número de escolas rurais e a população em

idade escolar dispersa em um território grande. Nesse caso, a administração municipal precisará empreender esforços e dispende maiores recursos para garantir acesso e cobertura para seu público-alvo e atender à legislação. A despeito dos efeitos da escola e dos recursos educacionais sobre o desempenho escolar, estudos destacam o número de turmas e alunos por escola e de alunos por turma (SOARES, 2002; MADAUS; AIRASIAN; KELLAGHAN, 2008; BROOKE; SOARES, 2011). Esses dados mostram que ter escolas e turmas muito cheias, além de influenciar nos resultados, pode ser dificultador para expansão no número de matrículas e de oferta de novos bens e produtos educacionais que possam melhorar o desempenho.

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

**Quadro 2: - Comparação da capacidade instalada dos municípios**

Indicador	Div.	G.V.	T.O.	Varg.
Número de escolas	média	baixa	baixa	alta
Total de matrículas nas redes municipais	média	baixa	alta	alta
Número total de turmas nas redes municipais	média	baixa	alta	alta
Turmas por escola	média	baixa	alta	baixa
Alunos por escola	média	baixa	alta	média
Alunos por turma na pré-escola	baixa	média	alta	baixa
Alunos por turma no Ensino Fundamental	alta	média	média	baixa
População urbana em 2010	baixa	baixa	alta	média
População rural em 2010	alta	média	baixa	alta
Área territorial em km <sup>2</sup>	média	baixa	baixa	alta
Escolas urbanas	alta	média	baixa	alta
Escolas rurais	alta	média	baixa	alta
<b>Total das comparações</b>	<b>média</b>	<b>baixa</b>	<b>média</b>	<b>alta</b>

Fonte: Elaborado pelo autor

A comparação dos dados que compõem a dimensão capacidade instalada de recursos mostram que o município de Governador Valadares é aquele que apresenta a menor capacidade

entre os quatro analisados. Divinópolis e Teófilo Otoni apresentam uma situação intermediária e Varginha está bem melhor que os demais. Diante desse cenário, Governador Valadares deverá empreender esforços maiores para prover sua política de educação básica e expandir sua rede de ensino para garantir, por exemplo, o cumprimento das metas do PNE 2014-2024 direcionadas para os municípios. Vale destacar que esse município apresenta, também, cenário socioeconômico desfavorável que exige esforços governamentais em políticas públicas para solucionar problemas em relação a pobreza e analfabetismo, por exemplo. Tal fato coloca a educação básica a competir com as demais políticas públicas em busca dos recursos de toda natureza necessários à sua provisão.

Por sua vez, cabe destacar que Teófilo Otoni, apesar de possuir cenário intermediário, tem um território grande, com a população mais dispersas e um número maior residindo em áreas rurais. Esse fato traz dificuldades adicionais para o município prover e gerir a sua política de educação básica. Além disso, não se pode esquecer que este município apresenta o pior cenário socioeconômico entre os quatro, como visto na Tabela 1. Por esse motivo, qualquer investimento em política educacional será motivo de disputas acirradas com outras políticas públicas que também necessitam de investimentos para minimizar ou mitigar os problemas que afetam parcelas grandes da sua população.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

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

Assim, este estudo procurou fazer uma comparação de quatro municípios considerados de grande porte em relação a maioria dos mineiros e, também, dos brasileiros. Partiu-se da hipótese de que eles teriam mais recursos e poderiam ter capacidade semelhantes para prover sua política educacional. Para efetuar a comparação, examinou-se a capacidade de atendimento e de recursos instalados. O resultado mostrou que mesmo nesse grupo de municípios, as desigualdades são reais e bastante salientes. E, quando se pensa em equidade de capacidade e de resultados educacionais, a União terá que exercer de fato o que está previsto na Constituição

Federal de 1988 (CF/88), ou seja, “exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.” (BRASIL, 1988, art. 211, 1º).

**Quadro 3 - Cotejando as capacidades municipais de atendimento e instalada de recursos dos municípios**

Indicador	Div.	G. V.	T. O.	Varg.
Atendimento	Baixa	Média	Alta	Alta
Instalada de recursos	Média	Baixa	Média	Alta
<b>Total</b>	Baixa	Baixa	Média	Alta

Fonte: Elaborado pelo autor

Entre os quatro municípios, Varginha apresenta a melhor capacidade estatal para provisão da educação básica em sua rede de ensino. Teófilo Otoni vem logo em seguida em uma posição intermediária. Governador Valadares e Divinópolis encontram-se em uma situação um pouco pior, especificamente para as duas dimensões analisadas. Porém, Governador Valadares apresenta dificuldades maiores relacionados as dimensões socioeconômicas de sua população. Por fim, destaca-se a situação de Teófilo Otoni devido a capacidade instalada e de atendimento, porém, a sua situação socioeconômica é um fator que afeta negativamente sua capacidade estatal, pois necessita de políticas sociais mais robustas para reverter o cenário desfavorável e obter melhores resultados educacionais. Por sua vez, Varginha e Divinópolis contam com um cenário socioeconômico local e regional bem melhor que os demais.

Este estudo não tem a finalidade de esgotar o assunto. Ao contrário disso, introduz a discussão sobre capacidade estatal dos municípios para provisão da política de educação básica. Considerando a complexidade e os problemas dessa política pública, novos estudos são necessários para contribuir para superação deles. Uma das contribuições deste estudo é o método de análise comparativa utilizado.

## REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos Estudos**, São Paulo, n. 95, mar. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002013000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000100003). Acesso em: 7 mar. 2016.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582010000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300003). Acesso em: 7 mar. 2016.
- BERMAN, Paul. **The study of macro and micro implementation of social policy**. Santa Monica: The Rand Corporation, 1978. Mimeo.
- BORGES, Juliano Luis. **Orçamento Participativo: os limites da inovação institucional em Cuiabá - MT**. 2012. 238 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/3463/1/Juliano%20Luis%20Borges.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2023.
- BRASIL [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 out., p. 1, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/2y6bigJ>. Acesso em: 11 set. 2018.
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: edição extra, seção 1, Brasília, DF, p. 1, 26 jun. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/39Xlq7K>. Acesso em: 20 mar. 2021.
- BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. (org.). Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetória. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 22, n. 50, p. 593-598, set./dez. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3a2X65r>. Acesso em: 20 set. 2020.
- CASSIOLATO, Maria Martha M. C.; GARCIA, Ronaldo Coutinho. Pronatec: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 295-322.
- CINGOLANI, Luciana. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: Maastricht Economic and social Research institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT), Oct. 2013. (Working Paper, 2013-053).
- CORRALES, Javier. Aspectos Políticos en la Implementación de las Reformas Educativas. Buenos Aires: Preal, 1999.
- COUTINHO, Diogo R. **Capacidades estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de consolidação do Sistema Único de Assistência Social**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para discussão, 1852).
- DE TONI, Jackson; CERQUEIRA, Kleber. Da esperança ao desastre: neodesenvolvimentismo e crise institucional na experiência brasileira recente. *In*: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO



BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 11., Curitiba, 2018. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ABCP, 2018. p. 1-24. Disponível em: [https://www.academia.edu/37206083/Da\\_esperanca\\_ao\\_desastre\\_neodesenvolvimento\\_e\\_crise\\_institucional\\_na\\_experiencia\\_brasileira\\_recente](https://www.academia.edu/37206083/Da_esperanca_ao_desastre_neodesenvolvimento_e_crise_institucional_na_experiencia_brasileira_recente). Acesso em: 20 set. 2018.

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

DUARTE, Marisa R. T.; SANTOS, M. Rosimary Soares. Sistema Nacional de Educação e relações intergovernamentais no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1115-1136, out./dez. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/8ZbwzXQBc6sjX33PqTzpKzh/?lang=pt>. Acesso em: 5 jun. 2023.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, abr. 1993. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>. Acesso em: 5 jun. 2023.

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

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Índice mineiro de responsabilidade social**. Belo Horizonte: FJP, 2019. Disponível em: <http://imrs.fjp.mg.gov.br/>. Acesso em: 20 mar. 2021.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/sec.v20i1.51311>. Acesso em: 5 jun. 2023.

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

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 25-30, ago. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/39ZPq4e>. Acesso em: 20 set. 2018.

GRIN, Eduardo José. Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 148-176, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://bib44.fafich.ufmg.br/teoriaesociedade/index.php/rts/article/view/47/40>. Acesso em: 20 set. 2018.

GRIN, Eduardo José; ABRÚCIO, Fernando. Comitê de Articulação Federativa no Governo Lula: o percalço da cooperação territorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 33 n. 97, p. 1-24, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/HhcC4CmcntFv7W974wTFKzL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 jun. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo escolar da educação básica**. Rio de Janeiro: Inep, 2019. Disponível em: <https://ces.ibge.gov.br/apresentacao/portarias/200-comite-de-estatisticas-sociais/base-de-dados/1185-censo-escolar-educacao-basica.html>. Acesso em: 5 jun. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/redes-e-fluxos-geograficos/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?edicao=16168&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 16 de out. 2016.

LECCA, Jean. L'état entre politics, policies et polity: ou peut-on sortir du Triangle des Bermudes? **Gouvernement et Action Publique**, [s. l.], n. 1, p. 59-82, 2012. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2012-1-page-59.htm>. Acesso em: 5 jun. 2023.

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

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 3-21, dez. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987317256401>. Acesso em: 5 jun. 2023.

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

MOKATE, Karen. Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: qué queremos decir? New York: Banco Interamericano de Desarrollo, junio 1999. Disponível em: [http://www.ipardes.gov.br/pdf/cursos\\_eventos/governanca\\_2006/gover\\_2006\\_03\\_eficacia\\_e\\_ficiencia.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/cursos_eventos/governanca_2006/gover_2006_03_eficacia_e_ficiencia.pdf). Acesso em: 28 set. 2018.

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

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

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

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>. Acesso em: 5 jun. 2023.

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

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 6, p. 297-337, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-33522011000200012>. Acesso em: 5 jun. 2023.

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

SARAIVA, Ágnez de Lélis. **Capacidade de implementação de políticas públicas de educação por sistemas municipais de ensino: um estudo de caso**. 2020. 331 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

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

SOARES, José Francisco (coord.). **Escola Eficaz: um estudo de caso de três escolas públicas de ensino do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: [s.n.], 2002.

SOUZA, Celina. Modernização do estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 27-45, jan./fev. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612150933>. Acesso em: 5 jun. 2023.

VEIGA, Laura; BRONZO, Carla. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 595-620, 2014.

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