

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

KÁTIA CILENE GOULART DOS SANTOS

DESEMPENHO DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE CIDADES DA REGIÃO
METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

São Paulo

2020

Kátia Cilene Goulart dos Santos

DESEMPENHO DO ENSINO FUNDAMENTAL
ENTRE CIDADES DA REGIÃO
METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Guerra

São Paulo
2020

Ficha Catalográfica

SANTOS, Katia Cilene Goulart dos.

Desempenho do Ensino Fundamental entre cidades da região metropolitana de Belo Horizonte/ Kátia Cilene Goulart dos Santos. São Paulo: FLACSO/FPA, 2020.

Quantidade de folhas f.:88 páginas.

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2020.

Orientador/a: Prof. Dr. Alexandre Lalau Guerra

Kátia Cilene Goulart dos Santos

DESEMPENHO DO ENSINO
FUNDAMENTAL ENTRE CIDADES DA
REGIÃO METROPOLITANA DE BELO
HORIZONTE

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em: 14/12/2020.

Prof. Dr. Alexandre Lalau Guerra
FLACSO Brasil/FPA

Prof. Dr. Rodrigo Pareyra de Souza Coelho
Universidade Federal de Alagoas

Prof. Me. Lucas Bernasconi Jardim
Fundação Perseu Abramo

Prof. Dr. Marcelo Prado Ferrari Manzano (suplente)
Fundação Perseu Abramo

Dedico esta dissertação a
mulher que ensinou que a vida é
amor e luta: minha mãe Maurília.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu amigo Leonardo Koury por ter incentivado a me inscrever no curso de Mestrado da Fundação Perseu Abramo e FLACSO.

Agradeço aos professores do curso Maestria da Fundação Perseu Abramo e FLACSO pela riqueza dos ensinamentos durante a formação do mestrado.

Agradeço ao professor Alexandre Guerra, meu orientador, por toda a confiança, paciência, dedicação e apoio prestado no desenvolvimento dessa dissertação.

Agradeço aos meus amigos de mestrado por compartilhar reflexões, sonhos e experiências de luta por um país melhor e mais justo, em especial aos amigos: Vanda, Jocivaldo, Toninha, Clarice, Ricardo, Fabio e Ana Aparecida.

Aos meus amigos de Ribeirão das Neves, cidade que me acolheu e me proporcionou crescimento profissional, identidade e pertencimento.

Aos meus amigos da vida e de caminhada: Daniel, Domingos, Samuel, Cezinha e Roseli pelo incentivo e apoio nos momentos bons e ruins, sobretudo durante o desenvolvimento desta dissertação.

Agradeço aos meus companheiros de trabalho da prefeitura de Santa Luzia, pelo carinho e palavras de apoio, em especial, a amiga Ana Kellen.

Agradeço aos meus familiares que agora compreendem que meus estudos são muito mais que reconhecimento financeiro.

Agradeço ao meu amigo Leonardo Davi Reis, pela ajuda na pesquisa e revisão desta dissertação, sobretudo por acreditar em mim. A ele, toda minha gratidão e amor.

RESUMO

A materialização da ação estatal na oferta de bens e serviços à população acontece nos municípios. E são nas cidades que as distorções de planejamento e capacidade de execução destes serviços associados ao processo veloz de urbanização e desigualdades sociais são evidenciadas. Após a Constituição de 1988, um conjunto de atribuições para o desenvolvimento das políticas públicas foram descentralizadas e compartilhadas entre os entes federativos, dando aos municípios autonomia para desenvolver suas ações governamentais. Dada a importância do tema, o estudo buscou analisar aspectos da política educacional do Ensino Fundamental em seis municípios da região Metropolitana de Belo Horizonte: Betim, Ibité, Nova Lima, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia. A partir da observação de indicadores de insumos e de resultados, a pergunta de pesquisa que o estudo buscou responder foi: Quais as principais diferenças territoriais em municípios selecionados da RMBH e também como efetivar a responsabilidade dos entes federados no que se refere ao Ensino Fundamental no período recente? Para responder a essa pergunta, a pesquisa se apoiou em análise bibliográfica e documental sobre o tema, bem como se utilizou de metodologia de tradição quantitativa para estabelecer um panorama atual da situação do Ensino Fundamental, utilizando indicadores de insumos (tais como orçamento, estrutura das escolas, profissionais) e de resultado (tais como Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, taxa de reprovação, taxa de abandono e distorção idade-série). Os resultados apontaram diferenças nos indicadores analisados entre os territórios abordados e também entre a responsabilidade municipal e estadual no que se refere à capacidade de oferta de serviços e qualidade do ensino fundamental, apontando a necessidade de maior integração das políticas educacionais para evitar desigualdades de acesso e qualidade do ensino.

Palavras chaves: Região Metropolitana- Federalismo - Políticas Públicas – Educação- Ensino Fundamental

ABSTRACT

The materialization of state action in the provision of goods and services to the population takes place in the municipalities. And, it is in the cities that the distortions of planning and capacity to perform these services associated with the fast urbanization process, and social inequalities are evident. After the 1988 Constitution, a set of responsibilities for the development of public policies were decentralized and shared among federal entities, giving municipalities autonomy to develop their governmental actions. Given the importance of the theme, the study sought to analyze aspects of the educational policy of elementary education in six municipalities in the metropolitan region of Belo Horizonte: Betim, Ibirité, Nova Lima, Ribeirão das Neves, Sabará and Santa Luzia. From the observation of input and results indicators, the research question that the study sought to answer was: What are the main territorial differences in selected municipalities of the RMBH and also between the responsibilities of the federated entities with regard to Elementary Education in the period recent? To answer this question, the research was based on bibliographic and documentary analysis on the topic, as well as using quantitative tradition methodology to establish a current overview of the situation of Elementary Education using input indicators (such as budget, school structure, and results (such as Basic Education Development Index, failure rate, dropout rate and age-grade distortion). The results showed differences in the indicators analyzed between the territories covered and also between municipal and state responsibility with regard to the ability to offer services and quality of elementary education, pointing to the need for greater integration of educational policies to avoid inequalities in access and quality of teaching. The materialization of state action in the provision of goods and services to the population takes place in the municipalities. And, it is in the cities that the distortions of planning and capacity to perform these services associated with the fast urbanization process, and social inequalities are evident. After the 1988 Constitution, a set of responsibilities for the development of public policies were decentralized and shared among federal entities, giving municipalities autonomy to develop their governmental actions. The study sought to analyze the educational policy of elementary education in six municipalities in the metropolitan region of Belo Horizonte, analyzing the performance through educational and socioeconomic indicators of the analyzed cities. The analysis of the indicators shows that even if the educational policy is a public policy with centralized and coordinated guidelines, there are variations in the implementation of the educational policy in the municipalities and its quality depends on the conditions and the administrative and financial capacities of these places.

Keywords: Metropolitan Region - Federalism - Public Policies - Education - Elementary Education

LISTA DE SIGLAS

CADÚNICO - Cadastro Único de Programas Sociais

CAPS - Caixa de Aposentadorias e Pensões

CF/98 - Constituição Federal de 1988

CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas

CONSED - Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FGV- Fundação Getulio Vargas

FIRJAN - Federação das Indústrias do Rio de Janeiro

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF - Fundo Nacional do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNRURAL - Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural

IAP'S – Instituto de Aposentadorias e Pensões

ICMS - Imposto Sobre Circulação de Mercadorias

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IR – Imposto de Renda

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC - Ministério da Educação

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PDDI-RMBH - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte

PNE - Plano Nacional de Educação

REGAP - Refinaria da Petrobras Gabriel Passos

RIDE - Região Integrada de Desenvolvimento

RMBH - Região Metropolitana de Belo Horizonte

SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica

SUS - Sistema Único de Saúde

UNDIME - União Nacional dos dirigentes municipais da educação

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Modelos de Welfare State

Tabela 2 – Fontes de Recursos Municipais

Tabela 3- Evolução populacional entre 2017-2020 dos municípios estudados, índice de desenvolvimento humano municipal, PIB per capita e diferença entre despesas e receitas em 2017.

Tabela 4 – Salário médio da população ocupada, taxa de população empregada e população com rendimento de até ½ salário mínimo das cidades pesquisadas no ano de 2018.

Tabela 05 - Transferências governamentais: FPM, Repasse Estadual e receitas próprias em 2019.

Tabela 06 – Receitas oriundas de transferência Federal do FUNDEB, despesas totais dos municípios com a função educação e investimento municipal com a educação em 2019.

Tabela 7 - Número de escolas municipais e estaduais

Tabela 8 - Taxa de formação inicial, especialização, mestrado e doutorado de docentes das escolas municipais e estaduais estudadas em 2018.

Tabela 9- Taxa de bibliotecas e laboratórios de informática disponíveis, de acesso à banda larga e, número de computadores disponíveis para os alunos em escolas municipais e estaduais em 2018.

Tabela 10 - Número de matrículas, anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, reprovação, taxa de abandono e distorção idade série na rede municipal de ensino, em 2018.

Tabela 11 - Número de matrículas, anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, reprovação, taxa de abandono e distorção idade série na rede Estadual de ensino, em 2018

Tabela 12 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) das escolas municipais e estaduais estudadas em 2019.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Taxa Líquida de Matrícula: Porcentagem de crianças e jovens de 6 a 14 anos matriculados no Ensino Fundamental no Brasil 2012 – 2019.

Gráfico 02 – Percentual de Jovens de 16 anos que concluíram o Ensino Fundamental

Gráfico 03 – Comparação entre população (2020) e PIB per capita (2017) dos municípios pesquisados

Gráfico 04 – Dados do IDEB dos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental das redes municipal e estadual dos municípios pesquisados no ano de 2019

Gráfico 05 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) das escolas municipais dos municípios pesquisados no ano de 2019.

Gráfico 06 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) das escolas estaduais dos municípios pesquisados no ano de 2019.

LISTA DE MAPAS

Mapa 01 – Municípios que compõem a Região Metropolitana de Belo Horizonte, o colar metropolitano e os municípios pesquisados.

Mapa 02 – Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte organizados por vetores.

SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO</u>	14
<u>1. ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL: ASPECTOS CONCEITUAIS E HISTÓRICOS</u>	18
<u>1.1. Welfare State</u>	18
<u>1.2. Modelos de Welfare State</u>	21
<u>1.3. O Welfare State no Estado Brasileiro</u>	24
<u>2. O FEDERALISMO COMO MODELO DE ORGANIZAÇÃO POLÍTICA INSTITUCIONAL NA IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL</u>	27
<u>2.1. Federalismo e a Constituição de 1988.</u>	32
<u>3. FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL</u>	34
<u>3.1. O Financiamento da Educação</u>	39
<u>3.2. De quem é a responsabilidade do ensino fundamental na educação básica?</u>	44
<u>4. A ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO BRASILEIRO E A EXECUÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE BH.</u>	49
<u>4.1. A RMBH</u>	52
<u>4.2. O uso de indicadores para análise da política educacional</u>	56
<u>4.3. Alguns indicadores do Ensino Fundamental na região Metropolitana de Belo Horizonte</u>	57
<u>4.4. Perfil da população e o financiamento da educação nas cidades da RMBH.</u>	57
<u>5. INFRAESTRUTURA DO ENSINO FUNDAMENTAL NAS CIDADES DA RMBH</u>	63
<u>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS</u>	79
<u>7. BIBLIOGRAFIA</u>	82

INTRODUÇÃO

O debate sobre a capacidade de execução das políticas públicas no Brasil é assunto cada vez mais frequente e pauta de setores organizados da sociedade brasileira. A compreensão da rotina das políticas públicas e de como ela se organiza no território precisa ser tarefa de todos os cidadãos brasileiros.

A Constituição de 1988 apresentou-se como um marco na ampliação das políticas públicas no país. E, muito dos direitos presentes no documento, foram conquistas dos setores organizados da sociedade brasileira através de reivindicações, mobilizações por mais direitos sociais no período pré-constituente.

Antes, a oferta aos direitos básicos da população ocorriam de maneira pontual e descontínua. Após a promulgação da Constituição de 1988, os direitos sociais foram assegurados na normativa e exigia ser concretizado no cenário da gestão política brasileira.

No entanto, ainda que estes direitos sociais estejam explícitos na carta magna, é perspicaz como a implementação das políticas públicas ocorre de forma instável no Brasil. A observação e reflexão sobre a instabilidade da materialização das políticas públicas para a população brasileira, pode apontar caminhos para um projeto de desenvolvimento do país que seja justo, igualitário e inclusivo a todos brasileiros.

É preciso considerar que executar políticas públicas no país não é uma tarefa simples. São diversos os aspectos importantes a serem considerados. Da dimensão continental do território brasileiro ao desequilíbrio econômico e social das unidades da federação. Assim, mesmo que o direito esteja assegurado na lei, a concretização das políticas públicas ao povo brasileiro configura-se ainda um desafio aos gestores públicos.

A execução das políticas públicas no país depende de condicionantes e de uma equação complexa distante de haver um direcionamento homogêneo no território. A fragilidade e a desigualdade de financiamento da maioria dos estados e municípios condiciona o acesso às políticas públicas aos repasses do pacto federativo. Nesse sentido, Santos (1987) acrescenta uma importante reflexão referente à equidade na execução das políticas públicas. A reivindicação não é “igualar” apenas ações ou alocar quantitativo de recursos ou planejar de maneira que todos os territórios sejam iguais. Ao contrário, é considerar a interação da sociedade, da cultura e da política local e eliminar os desajustes que a implementação dos desígnios de longo prazo costuma acarretar.

A gestão pública brasileira se organiza a partir do modelo federativo político-administrativo adotado pelo país ao longo da sua história. A trajetória de estabelecimento e

alterações gerenciais das políticas públicas no Brasil. ocorreu em marcha lenta. Dessa forma, é persistente o contraditório da existência de marco legal avançado no campo dos direitos sociais, vigentes na Constituição Brasileira e uma execução estatal conservadora e desigual, resultando em políticas públicas de pouca eficácia para a população e para o desenvolvimento das cidades.

Postanto, é preciso que os desafios apresentados não sejam reduzidos ao aspecto meramente gerencial. Pois, segundo (AMABILE, 2012) “as políticas públicas influenciam e são influenciadas por valores e ideias que orientam as relações entre Estado e Sociedade”. Assim, a estrutura e a maneira que as políticas públicas são consolidadas sofrem influência dos seus atores e agentes políticos investidos de suas orientações e visões de Estado ao longo dos tempos.

A proposta deste estudo é abordar como, na prática, a execução da política pública brasileira consegue de maneira satisfatória atender a população em relação às ofertas de bens e serviços a que se propõe. O destaque vai para as políticas sociais preconizadas na Constituição de 1988, especificamente para política educacional.

Após a Constituição de 1988, um conjunto de atribuições de gestão foi transferido para os entes subnacionais. As relações entre União, Estados e Municípios foram ampliadas e as responsabilidades na execução das políticas públicas foram compartilhadas entre as partes.

Assim, a compreensão da arrecadação, o financiamento, a distribuição de competências, assim como a descentralização das políticas públicas após Constituição de 1988 vêm a ser um dos fatores importantes para o desenvolvimento e a melhoria do setor público brasileiro.

A rápida, mas intensa modernização, vivenciada a partir dos anos 1930 até os anos de 1980, transformou a população brasileira de rural à urbana em um curto espaço de tempo (BARBOSA & AMORIM, 2013). E o crescimento da população de forma acelerada potencializou as disparidades e desigualdade nas execuções de bens e serviços à população em todo território nacional.

O recrudescimento da luta pela democratização e a transição final dos anos 1970, deu corpo a atual Constituição Federal de 1988 e confirmou um arcabouço de garantias de políticas de bem estar social à população. A responsabilização da execução dessas políticas sociais, a partir de 1988, foi pactuada entre as três instâncias da federação.

Com o passar dos anos, a dinâmica urbana associada ao aumento da densidade demográfica nas cidades e sucessivas crises econômicas, tensionou o debate político sobre as

condições e o potencial de implantação das políticas públicas nas cidades.

A evidente desconexão entre União, Estados e Municípios na execução das políticas públicas dificulta o Estado brasileiro na programação e planejamento de ações para o atendimento das demandas da sociedade brasileira. O estabelecimento das políticas públicas preconizadas na Constituição torna-se uma tarefa árdua, pois é preciso esforços para combinar as necessidades por serviços públicos em realidades diversas e de múltiplas adversidades presentes nos estado e municípios brasileiros.

Novas metodologias se fazem importantes para repensar as cidades que, a cada instante, apresentam novas dinâmicas e demandas ao longo dos tempos. A complexidade da sociedade moderna exige que políticas públicas sejam ajustadas e condizentes às necessidades mais específicas e focalizadas da população, como: políticas de mobilidade urbana, de acessibilidade, políticas para a juventude, mulheres LGBTQI+, dentre outras.

Além da importância de identificar novos atores e dinâmicas nas cidades é significativo que o governo central assuma um papel de protagonista no apoio e orientação aos Estados e Municípios no estabelecimento das políticas públicas e que assegure o acesso a toda população brasileira. Aretche (2004) aponta que para a viabilização dessas políticas será necessário um novo ordenamento da gestão política e fiscal no Brasil, tornando-se urgente uma reavaliação de como são gestadas as políticas públicas no país.

O modelo político-administrativo e fiscal brasileiro atual acaba por evidenciar as diferenças regionais existentes. É preciso levar em conta a existência de um hiato na capacidade executiva e na arrecadação das cidades brasileiras. O atual sistema de rateio entre a União, Estados e Municípios encontra-se defasado e necessita de ajustes.

A descentralização fiscal deveria ser um mecanismo de equalização e equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as cidades, mas acabou reforçando as desigualdades sociais e tornando o sistema tributário brasileiro um dos mais desiguais do mundo (REZENDE, 2008). Desse modo, a descentralização fiscal tornou-se um dos maiores dilemas de difícil solução no arranjo federativo, pois a Constituição Federal fundamenta-se na garantia da autonomia dos entes federados para executar as políticas em sua área de atuação. Entretanto, inexistem condições práticas para uma execução autônoma das esferas subnacionais. Essas condições precisam ser compreendidas como capacidade dos entes subnacionais atuarem em todos os âmbitos seja fiscal, administrativo e gerencial.

As portas de entrada dos serviços públicos essenciais à população ocorrem nos municípios e são neles que são evidenciadas as distorções de programação e planejamento,

associado a urbanização desordenada da população, e esgotamento de recursos. Assim, o desempenho na gestão e no estabelecimento das políticas públicas acaba sendo impactado, em especial, nas cidades populosas brasileiras.

Dada à importância do tema, o estudo buscou analisar aspectos da política educacional do Ensino Fundamental em seis municípios da região Metropolitana de Belo Horizonte: Betim, Ibirité, Nova Lima, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia.

A partir da observação de indicadores de insumos e de resultados, a pergunta de pesquisa que o estudo buscou responder foi: Quais as principais diferenças territoriais dos municípios selecionados da RMBH e qual a responsabilidade dos entes federados no que se refere ao Ensino Fundamental no período recente?

Para responder a essa pergunta, a pesquisa se apoiou em análise bibliográfica e documental sobre o tema, e utilizando de metodologia de tradição quantitativa para estabelecer um panorama atual da situação do Ensino Fundamental utilizando indicadores de insumos (tais como orçamento, estrutura das escolas, profissionais) e de resultados (tais como Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, taxa de reprovação, taxa de abandono e distorção idade-série).

Esta dissertação está dividida em 05 capítulos. O primeiro capítulo é esta introdução na qual é desenvolvida a justificativa da dissertação e o objetivo a ser desenvolvido. O capítulo 2 apresenta uma breve contextualização e identificação dos tipos de Welfare State ao longo dos tempos e sua importância para garantir a prestação de serviços públicos e proteção social no mundo e no Brasil. O capítulo 3 expõe o Federalismo como modelo de organização institucional do Estado e os movimentos antagônicos do federalismo brasileiro na implantação de políticas públicas no Brasil após a constituição de 1988. O capítulo 4 aborda sobre o financiamento público das políticas públicas no Brasil e a metodologia de financiamento do sistema Educacional no Brasil. O capítulo 5 demonstra a caracterização do espaço urbano brasileiro, o surgimento e a organização da região metropolitana de Belo Horizonte, bem como a construção de indicadores para melhoria da ação estatal na sociedade e as análises dos indicadores de insumos e resultados da avaliação do Ensino Fundamental dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Por fim, as considerações finais desta pesquisa.

O estudo realizado parte da análise do Ensino fundamental através dos indicadores do Ministério da Educação (MEC), através do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)¹ e Censo Escolar observando a interação entre matrícula, acesso e permanência, despesas em

¹ O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é formado por um conjunto de avaliações externas (Prova

Educação dos entes federados, condições de infraestrutura escolar, salário e formação docente. Para contextualização socioeconômica da RMBH foram utilizados dados oficiais do governo federal e do estado de Minas Gerais.

1. ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL: ASPECTOS CONCEITUAIS E HISTÓRICOS

Compreender a estrutura das políticas de Bem-Estar social, seus aspectos conceituais e históricos, bem como, como o Estado as incorporou ao longo do tempo, ajuda esclarecer sua evolução e consolidação em diferentes regimes.

Obter uma definição do Welfare State já é por si um desafio, uma vez que a aplicação de um modelo de bem-estar social possui complexidades relacionadas ao contexto socioeconômico da sociedade moderna para o enfrentamento da pobreza.

No entanto, é consenso entre as diversas tipologias que o Estado de Bem- Estar social se define por um conjunto de ações do Estado para provisionar serviços que garanta o bem estar dos cidadãos.

1.1. Welfare State

O Estado sob a estratégia do Welfare State é um Estado que asseguram provisões, serviços sociais e garantias de sobrevivência e segurança socioeconômica aos seus cidadãos. O Welfare State surge no pós-guerra como um direito assegurado pelo Estado para cobrir as mais variadas formas de risco pessoal e coletivo para demandas expressivas da população nos países capitalistas (ARETCHE, 1995).

Obter uma definição do Estado de Bem-Estar Social não é uma tarefa fácil. Existem diversas análises que explicam a origem e o desenvolvimento da proteção social ao longo do tempo. Desse modo, é preciso considerar que o tema traz em si uma base de acúmulos de análises e sofisticacões e as mais diversas variáveis tornando-se desafiador ordenarem e classificar a temática sob um ângulo apenas.

Briggs (2006) define Welfare State sob três perspectivas: 1) a garantia de uma renda

Brasil) aos estudantes no final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio) com informações do rendimento escolar apura-se o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) que além do desempenho educacional é considerada a evasão, retenção, evolução temporal dos alunos das escolas e/ou redes de ensino. Saeb é coordenado pelo Inep e a base de dados toda rede educacional pode ser encontrada no site: <https://www.gov.br/inep/pt-br>

mínima para indivíduos e famílias independente do seu valor no mercado de trabalho e de sua propriedade. ((2) a redução da insegurança social para famílias e indivíduos conseguirem enfrentar as adversidades a que forem submetidos e 3) a oferta de um alto padrão de serviços sociais a todos os cidadãos independente de sua classe e status social.

O Welfare State para Wilenski (1975) é a garantia do Estado de um padrão mínimo de serviços sociais em renda, saúde, educação, alojamento a todos os cidadãos como direito social e não como caridade. Pierson (1991) considerou Estado de Welfare State quando 3% do PIB (produto interno bruto) de um país tiverem comprometido com serviços sociais.

Historicamente o Welfare State pode ser observado nos seguintes padrões: o inglês e o alemão. A origem inglesa do Estado de Bem estar Social tem raízes na centralização do poder do estado absolutista que criou a “*Law poor act*”, pela Rainha Elizabeth I em 1601, devido às precárias condições de vida dos trabalhadores, efeito das transformações da revolução industrial com maior influência burguesa mercantil e maior intervenção do estado. O *Sistema de “Law Poors”* prevaleceu até o surgimento do estado de bem estar moderno, pós-segunda guerra mundial, substituído pelo plano Beveridge.

Na Alemanha, o sistema Estado de Bem- Estar social teve como base a lei bismarckiana². A seguridade social era definida de maneira contratual por contribuições feitas pelo Estado, empregadores e os próprios trabalhadores. O acesso aos recursos e serviços era condicionado à contribuição, limitando o acesso aos trabalhadores. Ambos os sistemas foram propagados na Europa e acabou tendo enorme influência na construção conservadora dos sistemas de seguridade social na América Latina e no Brasil após 1930 (FIORI, 1997).

A superação dos sistemas alemão e inglês ocorreu com o Plano Beveridge³, adotado na Inglaterra após 2º guerra mundial, em 1946. O plano Beveridge tinha como proposta um seguro social que cobrisse o indivíduo diante de certas necessidades sociais, como desemprego, incapacidade laborativa, indigência. Um seguro social que desse cobertura unificada e universal a todos os cidadãos e com garantias de proteção social e assistência médica gratuita (*National Health Service act*), subsídios às famílias e política de pleno emprego (BENEVIDES, 2011). Ou seja, o seguro social tornou-se um único serviço público simplificado para quem dele precisasse. O plano Beveridge significou uma profunda mudança

²A Lei criada pelo chanceler alemão Othon Von BISMARCK em 1883, é considerada como o primeiro sistema de seguro social. Fruto da pressão popular em face das precárias condições de trabalho existentes à época. O sistema compreendia em seguro-doença, seguro de acidentes do trabalho, seguro de invalidez e proteção à velhice e era financiado por contribuições dos empregados e empregadores.

³ O economista inglês William Henry BEVERIDGE instituiu um plano de proteção social de caráter universal que ampliava o atendimento a toda sociedade, mas manteve a tríplice fonte de custeio (Estado, trabalhador e empregador);

no sistema de proteção social anterior, sendo amplamente adotado na Europa nos anos 40 e 50. É importante observar que a mudança de paradigma do plano Beveridge consistia em: a seguridade social deixava de ser um benefício condicionante aos trabalhadores, sendo destinado a todos os cidadãos elegíveis ao benefício.

Esping-Andersen (1990) afirma que o Welfare State não se restringe aos direitos e garantias sociais, mas uma articulação estatal entre mercado e família em termos de provisão social. Toda proteção social é um composto de ações estatais que advém de uma relação entre Mercado, Famílias e Estado.

Com o plano Beveridge, a relação estatal foi transformada em suas funcionalidades para provisão social. O Estado antes atuava com intervenções de caridade e manutenção da ordem. Depois do plano, o Estado intervém como agente de políticas sociais assegurando direitos e deveres e garantindo cidadania.

É importante destacar que o cenário econômico pós-guerra propiciou a implantação Estado de Bem-Estar Social na Europa baseados na teoria econômica de Keynes⁴. Para Keynes, o Estado deve exercer um papel regulatório na economia a fim de evitar os efeitos adversos da economia e garantir proteção social aos cidadãos. Dentre as proteções, o pleno emprego. Suas ideias foram inovadoras e mudou a lógica da macroeconomia, contrapondo as doutrinas econômicas da época, associadas ao livre mercado e intervenção mínima estatal. Sua teoria já havia sido adotada nos Estados Unidos na reestruturação ante a crise de 1929 no país. E, foi amplamente difundida na Europa. As teorias keynesianas perduraram até os anos 70 e foram perdendo força com a dificuldade dos países em equilibrar o crescimento da economia capitalista com os gastos públicos.

O desenvolvimento do Estado de Bem-Estar social pode ocorrer em diversas conjunturas sociais e econômicas mundo afora. Sua estruturação e características diferem em cada país, segundo as configurações individuais dos mesmos (FIORI, 1997). Assim, de acordo com os mais variados contextos, o welfare state pode ser um sistema mais focalizado ou mais universal. Pode obter mais investimentos estatais ou menor cobertura de serviços públicos. Assim como ter variação de contribuições públicas e privadas na proteção social. A teoria do Estado de Bem-Estar Social deve ser analisada para além do momento histórico de implantação de programas sociais democráticos do pós-guerra, mas como estruturas da economia contemporânea com cobertura maior ou menor de políticas sociais, desmistificando

⁴ O economista inglês John Maynard Keynes inovou a doutrina econômica da época defendendo o papel do Estado como regulador da economia através de medidas de política monetária e fiscal para reduzir os impactos nocivos da economia na sociedade.

o termo Welfare State como resolutos em direitos sociais (BENEVIDES, 2011).

1.2. Modelos de Welfare State

A configuração do Estado de Bem-Estar Social se difere entre os países e têm variações de benefícios e serviços ofertados. Também é diversa a forma que o Estado financia tais provisões. O Estado de Bem-Estar social apresenta o contexto nacional de proteção social. Alguns autores, em suas análises, construíram tipologias para buscar compreender e reunir as diversas experiências de Welfare State. As tipologias foram classificadas de acordo com seu financiamento, extensão e variedade de serviços sociais, pela presença da política de Estado, dentre outros.

A análise adotada será de Andersen (1991), considerada como um clássico referencial na temática sobre Welfare State. O autor buscou analisar diferenças e fatores determinantes em modelos de Bem-Estar em 18 países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico-OCDE (Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Reino Unido, Suécia e Suíça). Através de estudos comparativos, Andersen (1990) observou que os modelos de Bem-Estar social podem ser semelhantes ou diferentes quanto ao gasto público do Estado, nível de cobertura aos cidadãos e dos trabalhadores na garantia de proteção social, independente de estar no mercado de trabalho ou não. O autor partiu da perspectiva dos conceitos de “*descomodificação ou desmercantilização*” da força de trabalho (POLANY, 1980) ⁵ e de cidadania de Marshall (1967) ⁶ e os modelos de políticas sociais de Timmus (1974).

Dessa forma, o sistema de Bem-Estar social pode ser universalista, atendendo indistintamente a todos os cidadãos; corporativistas, que restringe os direitos apenas a categorias profissionais ou pode ser um sistema de proteção social focalizado e direcionado aos segmentos populacionais mais vulneráveis como: infância, deficientes, idosos, dentre outros. Através destas análises nos diversos países, Andersen (1991) conclui a existência de três modelos de Welfare State, os quais ele denomina de “regimes”:

⁵ A principal crítica de Karl Polany foi à submissão da sociedade ao mercado e aponta para necessidade da construção de instituições democráticas que tenham a “sociedade ativa”, ou seja, subordinar a economia à política.

⁶ Segundo Malthus, Cidadania consiste no sentimento de pertencimento a um sistema, civilização coletiva. Tal pertencimento é estabelecido a partir do exercício dos seus deveres para com Estado, mas, sobretudo, pelos direitos que este Estado lhe garante.

- **Regime Socialdemocrata:** caracteriza-se pela descomodificação da força de trabalho e pelo maior índice de gastos do Estado na garantia da universalidade da proteção social aos cidadãos. Os países identificados são: Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia.
- **Regime Conservador:** a descomodificação da força de trabalho ocorre de forma moderada. E o acesso à seguridade social acontece pela via corporativa, ou seja, por inserção da força de trabalho. Isso significa que o cidadão precisa estar no mercado de trabalho, vinculado a uma categoria profissional ou a sindicatos para proteção social. O maior problema do regime conservador são as desigualdades sociais geradas nas sociedades, pois o acesso à provisão social depende da atenção da categoria profissional ou de ser inserido no mercado de trabalho. Esse regime assemelha-se ao modelo implantado por Bismarck, no fim do século XIX. Este regime conservador foi adotado por uma grande maioria dos países da Europa Continental (Alemanha, França, Bélgica, Áustria, Países Baixos, Itália e Suíça). Nestes países, o maior percentual de gastos do Estado é convergido para o funcionalismo público, em virtude de ser o padrão dessa categoria. Observa-se também, participação de financiamento privado em benefícios sociais, tais como aposentadorias e pensões complementares.
- **O regime liberal:** Os países do regime liberal caracterizam-se por ter baixos índices de participação do Estado na garantia de benefícios sociais e na descomodificação da força de trabalho. O acesso à proteção social ocorre por meio de indicadores de pobreza. Em compensação, há uma forte presença do financiamento privado na seguridade social. Os países representantes destes regimes são: Austrália, Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia e o Reino Unido (a partir dos anos 80).

Tabela 01 - Modelos de Welfare State

Variáveis	MODELOS		
	Socialdemocrata	Conservador	Liberal
Grau de descomodificação	Alto	Médio	Baixo
Grau de	Alto	Médio	Baixo

universalidade			
Grau de participação do Estado	Alto	Alto (gasto com funcionalismo (público))	Baixo
Países	Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia.	Alemanha, Holanda França, Itália, Bélgica.	EUA, Canadá, Inglaterra (pós 80).

Fonte: Modelos de Welfare State. Adaptado Esping-Andersen (1991).

Devido à complexidade de vários elementos constitutivos na implantação do Estado de Bem Estar social, Andersen (1991) buscou simplificar as “causas” do regime em alguns fatores, como: a natureza da mobilização de classe, em especial, da classe trabalhadora, destacando a relevância da mediação deste poder através das instituições políticas, sociais que refletem a estratificação social nos diversos países (FIORI, 1997).

No final dos anos 70, os regimes de bem-estar social foram colocados à prova em consequência da crise do petróleo e da desaceleração do crescimento econômico, e consequentemente impactou nas condições de financiamento social dos países. Assim, a crítica ao Welfare State ficou associada à crise fiscal e a dificuldade cada vez maior de equilibrar os gastos públicos com o crescimento da economia capitalista. Nesta crise, os países ocidentais reduziram a participação do Estado na proteção social. A desoneração dos gastos com a máquina estatal e dos benefícios sociais foi às soluções efetivadas na superação da crise do capital. Estas medidas adotadas acabaram por fragilizar o regime de Bem- Estar Social.

Standing (1999) aponta que o momento da era da regulação pelo Estado foi substituído pelo advento da regulação pelo mercado. Isso representou transformação das relações com a classe trabalhadora. Antes da globalização, havia garantia do pleno emprego, consumo de massa e direitos trabalhistas. Após o fenômeno da economia globalizante, a classe trabalhadora lidava com a instabilidade, com a flexibilidade, ficando à deriva da volatilidade do capital. Nos tempos atuais, o embate sobre a participação do Estado na proteção social permanece tenso e os direitos trabalhistas sofre ataques e revisionismos por adeptos da economia de mercado em todo tempo.

O regime de Bem – Estar social conseguiu proporcionar melhores condições sociais nos países de capitalismo central, até a segunda metade do século XX. No entanto, o modelo

de Bem- Estar social não conseguiu atingir os países pertencentes ao capitalismo periférico com a mesma eficiência e cobertura, como é o caso dos países latinoamericanos e dentre eles, o Brasil.

1.3. O Welfare State no Estado Brasileiro

O Estado de Bem-estar Social de um país é estabelecido por fatores articulados que variam do nível e padrão de industrialização, a capacidade de mobilização dos seus trabalhadores à estrutura de coalizão institucional do Estado, com as políticas e a máquina burocrática governamental (MEDEIROS, 2001). Assim, o Welfare State brasileiro possui especificidades em sua regulação e intervenção do Estado, mas acompanha as características gerais da seguridade social do sistema (DRAIBE, 1993). A proteção social brasileira foi iniciada com caráter excludente, pois era destinada aos trabalhadores urbanos.

As políticas de proteção social no Brasil se corporificaram com o processo de modernização e industrialização da economia brasileira compreendida entre os anos de 1930 a 1970. Neste período, o Brasil passou por transformações em sua economia tornando-se industrializada e urbana, abandonando suas características de economia agrária e rural. A industrialização no país ocorreu de maneira fragmentada e híbrida, com setores industriais modernos convivendo com setores tradicionais e com a economia agrária exportadora. As políticas estatais não visavam políticas de acesso aos bens de consumo à população. As intervenções estatais no momento da industrialização do país consistiam em ações protencionistas, disponibilidade de insumos e investimentos em bens de capital e infraestrutura (MEDEIROS, 2001). No Brasil, a proteção social foi iniciada nos anos de 1930 pela vinculação com o trabalho. As políticas de Bem-Estar social se organizaram por meio da inserção de trabalhadores e pelo acesso a benefícios associados a contribuições diretas e prévias

As primeiras legislações relacionadas à proteção social no Brasil ocorreram através da lei de acidentes de trabalho em 1929, que reconhecia a obrigação do empregador a indenizar o empregado em casos de acidentes no trabalho. Outra lei importante foi a lei Eloy Chaves datada de 1923, que estabeleceu a primeira Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP) para os trabalhadores ferroviários. Em 1926, a CAP fora estendida a outras categorias trabalhistas, sendo que em 1930 a CAP já estava presente em aproximadamente oito mil operários contribuintes e sete mil pensionistas (GUERREIRO, 2010).

Com tendência autoritária e conservadora, as primeiras ações de proteção social no Brasil foram desenvolvidas para aspectos da organização dos trabalhadores assalariados dos segmentos modernos da economia brasileira e visavam antecipar ou reduzir o poder de mobilização de lideranças sindicais. Antes de 1930, as políticas sociais eram segmentadas ou de cunho emergencial.

As políticas trabalhistas e previdenciárias aconteceram após 1930. Foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e realocação da pauta previdenciária da esfera das empresas para categorias profissionais (BENEVIDES, 2011). No mesmo ano, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública estendendo as ações de proteção social à maternidade, infância e adolescência. Contraditoriamente, o Ministério atendia apenas ações de saúde coletiva, mas a atenção médica era restrita aos trabalhadores vinculados a categorias profissionais (PASSINATO, 2009). Desse modo, as políticas de Bem-Estar social iniciadas em 1930, eram destinadas apenas aos trabalhadores urbanos do mercado formal de trabalho e atendia essencialmente os setores organizados da classe trabalhadora no país.

Durante o período de governos democráticos, entre 1946 a 1964, as tentativas de organização do sistema previdenciário faliram e seu formato permaneceu fragmentado sem qualquer ampliação dos direitos sociais para outros setores da população.

O período posterior, denominado Regime Militar, compreendeu os anos entre 1964 e 1985. Esse período foi marcado pela perda de liberdade política, pela redução da renda do trabalhador e o aumento das desigualdades sociais, através do milagre econômico entre 1969 e 1973. Todavia, nesse período, observa-se uma maior ampliação dos aspectos do Bem-Estar social no país (BENEVIDES, 2011).

A criação Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966, unificou todo o sistema previdenciário (exceto as pensões do serviço público que permaneceram em seus próprios institutos) substituindo os IAP'S. A inclusão dos trabalhadores rurais deu-se através da criação do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL). Este fundo era separado do INPS, os recursos advindos dos impostos sobre os produtos rurais e de impostos sobre a folha de pagamento nas empresas urbanas. O FUNRURAL, inicialmente era destinado aos homens maiores de 65 anos com um teto de meio salário mínimo. O fundo de previdência incorporou a categoria de empregados domésticos e trabalhadores por conta própria nos anos de 1972 e 1973, respectivamente. Os trabalhadores informais permanecem fora de um sistema de benefícios até os dias atuais. Em 1974, os trabalhadores temporários foram incluídos, assim como a pensão mensal vitalícia para maiores de 70 anos e pessoas com deficiência que

comprovassem ser incapazes de prover seu sustento. Na administração e regulação desse sistema fora criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1974. Criado no Governo Castelo Branco, em 1966, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS),⁷ substituindo e flexibilizando o artigo da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) ⁸ que previa estabilidade do empregado após 10 anos de trabalho e indenização de um mês de salário por ano de trabalho, após demissão sem justa causa.

O regime militar expandiu o acesso à seguridade social para uma parcela maior da população, mas com níveis baixos, forçando a classe média assalariada a se deslocar do sistema público.

Dessa maneira, o sistema de Bem-Estar brasileiro se apresentava mais relacionado ao sistema corporativista de Bismarck na Alemanha, iniciado na era getulista a partir da constituição de 1934, e impulsionado pelas transformações industriais, a organização sindical e a urbanização do país. Já no período da ditadura militar, o Estado de Bem- Estar Social aproximou-se de um modelo mais residual, semelhante ao americano (BENEVIDES, 2011). O acesso à proteção social no período militar era limitado e incapaz de reduzir as desigualdades presentes na sociedade brasileira que persiste até os dias de hoje. O exemplo mais significativo desse período era o acesso ao sistema de saúde que se limitava ao atendimento dos trabalhadores do mercado formal, com carteira assinada e contribuintes do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) ⁹, deixando à margem o restante da população. Vianna (1998) exemplificou o acesso aos direitos sociais como uma “americanização perversa”. Ou seja, no sistema americano a maioria da população tem acesso à proteção através do mercado e o sistema público é reduzido a um quinto da população excluída do mercado. No Brasil, a proteção social refletia nas pessoas que possuíam acesso aos seguros privados, enquanto a maioria da população era dependente do sistema público (VIANNA, 1998). Não havia interesse que o regime de Bem-Estar Social tivesse seu funcionamento pleno e com mecanismos redistributivos para a população mais carente. A Proteção social estava direcionada para legitimar a ordem política, interesses e objetivos já estabelecidos pelo governo sem qualquer consideração às pautas de movimentos e ou reivindicações sociais.

Com abertura política no Brasil no fim dos anos 70 e início dos anos 80, “A

⁷ Lei nº 5.107, de 13 de Setembro de 1966, cria o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

⁸ Decreto Lei nº 5.452, de 1º de Maio de 1943, da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

⁹ Autarquia federal foi criado em 1977, pela Lei nº 6.439.

mobilização social e maior” participação da população no momento político do país, culminou na realização da Constituição “Cidadã” mudando significativamente a realidade do Estado de bem-estar social no Brasil. A nova Constituição, promulgada em 1988, o direito dos cidadãos e cidadãs à proteção social foi garantido através de um aparato e provisão financeira governamental, cabendo ao setor privado a sua complementação (DRAIBE, 2003).

A Constituição Federal de 1988 representou um marco ao proporcionar proteção social a todos os indivíduos, inclusive aos não vinculados ao emprego formal. A CF/1988 introduziu a Seguridade Social como conceito organizador da proteção social brasileira da seguinte forma:

- Previdência Social para os trabalhadores rurais;
- Financiamento da política de Assistência Social de forma não contributiva;
- Universalização do atendimento à saúde por meio da criação do Sistema Único de Saúde (SUS);
- Garantia de Seguro-desemprego.

A Constituição de 1988 trouxe grandes avanços para as políticas sociais transformando o modelo de Bem Estar social corporativista e conservador para modelo mais associado ao modelo socialdemocrata. Na carta de constiucional de 1988, o Estado assume o papel importante de garantir e universalizar as políticas sociais e reconhecer a sociedade civil como parte integrante na elaboração de políticas públicas (CRESTANI & OLIVEIRA, 2018). Entretanto, mesmo com toda força da nova lei, os investimentos sociais ficariam submetidos à volatilidade da política macroeconômica, o que na maioria das vezes, ficam restritas, focalizadas e distantes do caráter universalista prescrito na Constituição de 1988.

A Constituição de 1988 representou a transição do modelo de Bem-Estar social conservador e corporativista para um modelo de Bem-Estar socialdemocrata. É importante refletir que no país ambos os modelos sempre foram marcados pela descontinuidade e interrupções, ficando à deriva dos processos políticos vivenciados no país. Atualmente, ainda percebe-se que garantia do regime de Bem-Estar social legitimado na Constituição federal possui fragilidades e impossibilita uma ação mais sólida e eficaz para a demanda da população que mais necessita acessar seus direitos e assegurar sua cidadania.

2. O FEDERALISMO COMO MODELO DE ORGANIZAÇÃO POLÍTICA INSTITUCIONAL NA IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

O Federalismo como forma de organização político institucional no Brasil possui uma grande relevância, pois o Estado é organizado no modelo federativo, sendo que o desenvolvimento e a implantação de políticas públicas no Estado brasileiro o têm como referência.

Segundo Daniel Eleazar (1987, p. 05, *apud* ABRUCIO 2005, p.43) “o termo ‘federal’ vem do latim ‘*Foedus*’ que significa pacto, aliança, um contrato”. É uma parceria, um pacto estabelecido e regulado cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles.

Federalismo não advém de distribuição particular de autoridades. Refere-se a uma pactuação entre os entes federados sobre as diretrizes de implantação de políticas comum a todos. A organização do Federalismo parte da necessidade de criar uma estrutura conjunta para administrar a heterogeneidade da Federação seja econômica, territorial, social, étnica, cultural e política para manter a estabilidade entre os entes e evitar a fragmentação do conjunto de governos locais que compõem a Federação (ABRUCIO, 2005). O modelo de organização federativa reconhece a pluralidade de fatores e atores que constituem uma federação. Deste modo, a organização dos governos locais podem se integrar contemplado pelo governo central. Neste mesmo contexto, Abrucio (2005) observa que o modelo federalista possui características que podem ultrapassar os termos parceria e cooperação entre os entes. A competição e a sobreposição entre os membros podem ter efeitos negativos e criar desvantagens que ameaçam a autonomia em seus territórios. Torna-se importante que os governos encontrem mecanismos de controle e avaliação para sanar quaisquer interferências que possam deslegitimar a pactuação e sobrepor interesses.

Nos últimos tempos, à medida que os Estados se modernizam, o desenvolvimento de acordos vem tornando-se cada vez mais complexo. A coordenação de interesses em comum torna-se um desafio e uma necessidade de melhor articulação e conhecimento, para garantir o sucesso de um acordo entre as partes.

Na ampliação de Políticas Sociais de Welfare State, o governo central é desafiado a coordenar a oferta numa perspectiva de consenso em todas as etapas do convênio. Seja no momento da implantação até a execução do objeto. Por isso, o papel “coordenativo” do governo central se transforma numa linha muito delicada e tensa. A autonomia, características e diversidades de cada ente precisam ser consideradas na pactuação. Ou seja, numa perspectiva de implantação de políticas públicas, é preciso estabelecer logo no início todo um

processo de planejamento com diagnóstico, execução e avaliação da proposta por parte do governo central, mas principalmente um poder de articulação baseado em diálogos e consensos para alcançar a efetividade desejada.

Paul Pierson (1995) analisa em seus estudos, como os estados federados, ao longo dos tempos, buscam estabelecer junções de modo a superar problemas de ordem administrativa ou econômica em seus territórios. É o que ele chama de processo de decisão compartilhada (shared decision making). “No Federalismo, a divisão de poderes entre os entes federados são altamente interdependentes, mas no geral, são modestamente coordenadas” (PAUL PIERSON, 1995, p. 451, *apud* ABRUCIO, 2005, p.44). Ele diz ainda, que as relações intergovernamentais para implantação de políticas públicas superam os contratos formalizados e, ao longo da prática, requisitam toda uma engenharia para aplicar os recursos comuns a todos e potencializar ações específicas das partes (Idem, p.458). Como exemplo, podemos citar a necessidade de articulação intergovernamental ao sugerir ou implantar políticas de mobilidade urbana às políticas sociais. A maior experiência da capacidade de associação entre os entes são as políticas de Saúde no Brasil pelo modelado SUS (Sistema Único de Saúde).

O SUS tem sua estrutura em níveis de complexidades, cada função e competências dos órgãos federados são delimitadas por normativas e pactuações. O SUS é um modelo de política pública social com uma base bem estruturada, inclusive reconhecida internacionalmente.

A organização federativa brasileira também apresenta algumas dificuldades na execução de políticas públicas nos governos locais. A desigualdade socioeconômica em regiões e estendida às cidades representa um dos maiores problemas na elaboração e gestão da política pública brasileira. Um país onde há um desequilíbrio fiscal entre os entes acaba provocando um desequilíbrio de ordem técnica e gerencial nos territórios e localidades, o que dificulta na capacidade de êxito em projetos governamentais e no desenvolvimento das cidades, estados e metrópoles brasileiras.

É importante destacar que a busca por equiparação não reflete em padronização da metodologia de execução. Como diz Fritz Scharp (1998, *apud* ABRUCIO, 2005, p. 44) “*No intuito de contemplar a todos, o compartilhamento das ações entre os níveis de governo podem acarretar numa padronização da política que limita novas metodologias e experiências de gestão*”.

A relevância de uma maior articulação e coordenação do pacto federativo para

identificar as diversidades é, sobretudo, articular sistemas cooperativos e articulados na execução de políticas públicas não implica em preservar a autonomia a autonomia dos entes. Incentivar novos arranjos coordenados na execução das políticas públicas pode ajudar na construção de novas estratégias e condições reais dos municípios efetivarem suas metas e funções no pacto federativo. Sem qualquer coordenação as desigualdades de acesso e a qualidade dos direitos básicos para a população, podem distanciar e dividir os entes federativos entre os que possuem condições de investimento e os outros que ofertam sub padrões de cidadania.

Outro pesquisador do modelo federalista, Paul Peterson (1995), apresentou em seus estudos sobre a política nos estados americanos, dois fenômenos de competição. O primeiro foi o movimento migratório dos votos para onde os estados ofertavam mais serviços públicos e menos tributos. Assim, estes estados atraíam mais pessoas dependentes de serviços estatais. Para este fenômeno, Peterson (1995) o denominou de “*Welfare magnets*”. Esses estados apresentaram gastos maiores em políticas públicas e viram diminuir sua competitividade econômica. Enquanto outros estados fizeram o movimento inverso: optaram na estruturação do Estado com o mínimo de gastos em serviços públicos, para não atrair os mais pobres, e ainda, na reduziram impostos para aumentar a competitividade. Este fenômeno, foi chamado por Peterson (1995) de “*Rossi to the bottom*”. Esta segunda opção de organização federalista é a mais utilizada nos governos dos Estados Unidos. Este modelo vem ocasionando uma competição desenfreada que ao invés de ajustar a oferta de políticas entre os governos produz mais desigualdade. O que impossibilita um nivelamento redistributivo nos territórios. Nesse sentido, é de fundamental importância que o governo central, assuma o papel de coordenador nas relações intergovernamentais. Pois um governo central possui maiores condições coordenativas em relação aos demais níveis governamentais.

O Brasil, ao longo da história tem no federalismo sua estrutura organizativa do seu território e de suas relações intergovernamentais. Souza (2005) argumenta que para qualquer debate sobre o Federalismo no Brasil é preciso entender o ordenamento das constituições brasileiras e todos os seus momentos na política brasileira: do autoritarismo aos momentos de regimes democráticos. O padrão federalista foi o eixo norteador em todas as sete Constituições, inclusive na lei vigente.

Trazer à luz a teoria constitucional como foco dos trabalhos sobre Federalismo no âmbito da ciência política ajuda esclarecer questões políticas acerca dos entes constitutivos da Federação, tais como quem governa, como governa e a forma de governar (SOUZA, 2001, p.105 apud DEARLOVE, 2000).

Numa crescente histórica, o Federalismo brasileiro sempre foi marcado por instabilidades entre os níveis de governos: da República Velha à abertura democrática, convivemos com interrupções sucessivas da nossa forma de governar, o que impossibilitou ao país identificar um padrão de desenvolvimento econômico e político. Abrucio (1998) identifica o período de 1946-1964 como o período mais longo de vivências democráticas e governamentais nas esferas de poder. Mas o golpe militar interrompeu o momento e implantou por vinte anos um regime de centralização da democracia, da política, administrativa e financeira.

No período de transição democrática do Brasil, Abrucio (1998) destacou a junção das elites regionais, em especial os governadores, com lideranças do discurso descentralizador e municipalista na efetivação desse momento. Seja na oportunidade do enfraquecimento do modelo de estado varguista ou do modelo nacional desenvolvimentista, representado pelos governos da ditadura militar. Desta maneira, essas forças desempenharam um papel predominante no novo desenho do Federalismo representado através da Constituição de 1988. Entretanto, a medida que o debate sobre os governos subnacionais era fortalecido na Assembléia Constituinte o alinhamento inicial entre elites regionais e lideranças democráticas começou a ser desfeito. Mesmo assim, com toda dissonância no modo de pensar o país, os parlamentares constituintes conceberam o Federalismo em 1988 modificando a organização político-financeira da União, Estado e Municípios no Brasil.

Os parlamentares constituintes, no intuito de buscar consenso nas votações, trataram temas de dimensões nacionais de maneira periférica ou superficial direcionando as temáticas para as subcomissões da Assembléia Nacional Constituinte. Nestas subcomissões, os parlamentares davam mais importância aos temas de interesse das suas regiões, deixando de aprofundar em questões de ordem nacional ou mesmo tratando os temas de maneira fragmentada, para não afetar suas bases políticas eleitorais. Assim, temas relacionados às pautas de integração nacional ficaram em segundo plano. A falta de priorização na pauta da Assembléia Constituinte em criar ferramentas para efetivar as políticas públicas criadas por eles coloca em evidência fragilidades e as dificuldades em assegurar o modelo de federalista da Constituição de 1988.

Em nenhum momento, a intenção desconsiderar ou deslegitimar os avanços e inspirações descentralizantes do Estado da nossa lei atual. Muitos avanços aconteceram: a regionalização do investimento público, a regionalização distributiva para Estados e Municípios das políticas públicas deram autonomia e possibilidades de execução e

arrecadação aos entes federados, Lopes (2008). Contudo, faz-se necessário debater sobre a realidade da sua implementação, em especial, das condições fiscais de municípios e estados brasileiros, como consequência aumenta a disparidade no acesso às políticas públicas da população.

Aretche (2004) aponta que anteriormente às mudanças ocorridas na Assembleia Constituinte, foram delegadas aos municípios e estados estabelecer determinados impostos em seus territórios. Mesmo assim, a espinha dorsal da nossa estrutura tributária brasileira permaneceu com aporte referenciado no modelo do Regime Militar de 1964. Outra análise bastante relevante apresenta a maneira em que foram discutidas as temáticas no processo de elaboração da nossa Constituinte brasileira.

Mesmo com todo esforço de lideranças como Mário Covas em articular as pautas relacionadas e consensuais as temáticas nas subcomissões, algumas relatorias foram totalmente modificadas, com propostas de adendos. O que levou nossa carta magna a ser uma carta incongruente, desconexa, dificultando uma padronização do tratamento de questões de interesse local levando a pendências a serem resolvidas que perduram até hoje (LOPES, 2008).

O efeito da convivência de estruturas tradicionais e moções pluralistas presentes no debate constituinte trazem implicações que até hoje refletem na maneira em que Estado e Sociedade se relacionam. A dificuldade de uma ação coordenada sobre demandas apresentadas de toda ordem política, social e econômica por Estados e Municípios para União evidencia a complexidade da concretização das Políticas Públicas nos países. São complexidades relacionadas à falta de planejamento, financiamento, condições técnicas e de infraestrutura. Tais impasses precisam ser colocados em debate nos projetos políticos e de desenvolvimento do Brasil.

2.1. Federalismo e a Constituição de 1988.

A maneira que a estrutura federativa tornou-se ao longo dos anos, faz com que o modelo brasileiro seja uma das mais complexas Federações no mundo.

A elaboração da Constituição atual experimentou paradoxos desafiadores para os governantes e para as representações políticas da nossa sociedade: conseguir governança se desvencilhando de ações da micro política regional e buscar a conexão com ações de mais amplitude no desenvolvimento do país como um todo. E, foi nessa mistura de argumentações

que surgiu Constituição Brasileira. Com ações descentralizantes baseadas no modelo estadunidense de Federação, mas completamente envolvidas com intervenções autoritárias e clientelistas nas ações políticas.

Souza (2005) indaga se realmente houve um fortalecimento da autoridade do governo central ou se essa autoridade se dispersou, incentivando um modelo associativo entre os entes federados, descaracterizando o papel e a responsabilidade dos mesmos, gerando problemas de governabilidade e de assertividades na execução das Políticas Públicas. O Federalismo da Constituinte de 1988 estabeleceu escassas relações com a Teoria Constitucional propriamente dita. Segundo Souza (2005), reflete que a carta raramente potencializa as instituições políticas estabelecidas que comumente regem o federalismo. No entanto, a maioria dos estudos sobre o federalismo destaca o papel da descentralização na efetivação da ordem política institucional no país. O que segue a tendência geral dos estudos sobre o Federalismo. Neste ponto, diversas análises vêm sendo estudadas sobre o sistema político brasileiro, as instituições e sua organização territorial. Assim, convivemos com um modelo de federação estratificado, relações intergovernamentais e efetivação de políticas entre os entes sem sequeciamento, caracterizando a fragilidade do nosso sistema político brasileiro (SOUZA, 2005).

Convém lembrar que a atual Constituição Brasileira possui um diferencial das outras cartas magnas anteriores. Toda a elaboração foi teve a influência dos segmentos da sociedade brasileira e representou a transição democrática do regime da ditadura militar para a República. Nas cartas anteriores, a elaboração foi delegada aos especialistas, que se organizaram em torno de democracia e políticas sociais. Por isso, qualquer análise sobre o sistema governamental e político do Brasil na atualidade é resultado dos momentos do passado e do momento político atual no Brasil. Portanto, a Constituição Brasileira compõe uma parte histórica significativa da nossa estrutura federativa atual.

A Constituição trouxe inovações onde União, Estados e Municípios são membros pactuantes – somente a Bélgica e a Índia dão ao poder local um status semelhante, Abrucio (2007). Os Estados e municípios contaram, a partir de 1988, com maior provisão de recursos e descentralização das políticas sociais. O fortalecimento do processo democrático foi uma conquista fundamental para a autonomia conferida aos órgãos de controle social, reconhecendo o papel da Sociedade Civil, a ampliação de competência do poder judiciário e legislativo como parte do sistema de controle do Estado.

As tensões políticas e os ajustes de pautas protagonizadas por parlamentares de linhas políticas divergentes na elaboração da constituição de 1988 fizeram a carta magna uma colcha

de retalhos. A condução política do país é impelida por estas orientações até hoje. A Constituição Federal é interpretada de acordo com interesse político institucional dos gestores do momento. Inclusive, sofrendo alterações de acordo com a concepção que a força política representa. Ao pensar em projeções de desenvolvimento do Brasil, é natural que esta situação ocorra para pensar no ordenamento dos assuntos de natureza administrativa, tributária e política. Contraditoriamente, os avanços apresentados na carta Constituinte conviveram com condutas antigas de Constituições anteriores, tornando uma disputa na concretização da nossa sociedade democrática brasileira. Schwarcz (2015), expressa que nossa democracia é frágil e convive com a injustiça social.

Desse modo, nossa lei maior apresenta-se como um arcabouço de normativas avançadas e importantes para superação da brecha social existente na sociedade brasileira. Mas a sua implementação nos territórios brasileiros demonstra-se tímida e pouco linear na interrupção de práticas clientelistas presentes na história das instituições políticas e públicas do Brasil. Assim, as políticas públicas brasileiras enfrentam paradoxos em sua execução. Seus ajustes e ordenamento dependem de ajustes configurados através das PECS (Projetos de Emendas Constitucionais). Muitas vezes, os direitos assegurados na Constituição ficam à sorte do poder governamental vigente. O Poder Executivo, responsável pela materialização dos direitos constituintes, pode alternar seu objetivo ajustando a lei, seja para corresponder às orientações reformistas, conservadoras, ou para resistências progressistas de direcionar políticas públicas para a maioria dos cidadãos brasileiros.

A ênfase em delegar aos Municípios a execução das Políticas Públicas é uma das marcas importantes da Constituição Brasileira, mas também acarretaram desequilíbrios de condução política e de gestão. O governo central ao padronizar as ações governamentais aos entes subnacionais, acabou tendo dificuldades de adequar as reais necessidades da localidade e o que população realmente a população demandava dos seus serviços. No gerenciamento das políticas públicas brasileiras, existem carências de ferramentas que possibilite diagnósticos, planejamento, avaliação e monitoramento condizentes a diversidade social, cultural e econômica das cidades brasileiras. Mesmo os governos que possuíam características descentralizantes, como os governos Lula e Dilma das últimas décadas. O desequilíbrio regional, a falta de infraestrutura nas cidades e a inexistência de uma equalização fiscal é um dos grandes entraves para o desenvolvimento robusto do país (SOUZA, 2005).

3. FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

O debate sobre o financiamento das Políticas Públicas na Assembléia Nacional Constituinte seguiu a mesma intensidade das outras temáticas não escapou da polarização dos temas de ordem pública, sofrendo a mesma fragmentação e descontinuidade que as outras propostas.

As Subcomissões da Constituinte eram organizadas de acordo com os interesses corporativistas e regionais, reforçandoos aspectos incongruentes da nova lei. Na tentativa de criar consensos, relacionavam entre si, propostas de avanços progressitas e permanências do período autoritário. Ao que se referem ao financiamento, algumas inciativas conseguiram transpor as resistências regionalistas. Dentre elas, a inspiração descentralizante do Estado aumentando suas competências, a autonomia municipal, regionalização do investimento público proporcionalmente direto à população e inverso a renda. Assim, a questão tributária na Constituição Brasileira, organizou-se em decorrência da pauta nas relações entre os entes federados, porém em relação à base, poucas transformações substanciais ocorreram.

Mesmo com novas demandas relativas aos gastos públicos e a necessidade da descentralização para conseguir atender a maior parte dos brasileiros. O planejamento não dimensionou a extensão dos territórios e o impacto do viés municipalista da nova carta.

Em vez disso, não houve preocupações dos gestores econômicos quanto ao equilíbrio de tributos e gastos do governo central que atendeu mais às demandas e desejos dos governos subnacionais, funcionários públicos e cidadãos organizados. Desta forma, após a promulgação da nova constituição, o montante de recursos para financiar todas as obrigações imediatas e potenciais do Estado excedia, em muito, o volume de recursos a ele disponibilizado, principalmente na esfera da União. (PORTO 2009.)

Entre 1980 e 1995, “a participação dos municípios na receita nacional quase dobrou, passando 8,7%, para 16,6% do total arrecadado na federação” (VARSANNO, 98). Esse novo panorama redistributivo alterou substancialmente as receitas e a maneira de gestar os recursos nas três esferas confederadas. O aumento das transferências para os três níveis de governo impactou na receita da União e no seu poder de intervenção nos Estados e Municípios ficaram limitados.

A desigualdade regional e entre os municipios brasileiros representam um desafio no que tange à distribuição de receitas. Seja do ponto de vista econômico, do padrão de financiamento público ou da capacidade de atuação em cada uma das três esferas de governo. É importante entender que a definição das competências entre os entes e as transferências de receitas tributárias definidas na constituição aconteceram em um cenário de impasses e disputas de natureza política.

O período de descentralização fiscal¹⁰ aconteceu em um momento de instabilidade econômica, com alta de inflação, estagnação e deterioração dos serviços públicos tradicionalmente ofertados pela União. O volume de gastos e da qualidade dos serviços prestados pelo governo central ficou cada vez mais reduzido.

A crise social de maior proporção fora contornada por um maior volume de investimentos estaduais e municipais em políticas sociais de ensino, saúde, habitação, urbanismo e segurança pública. A herança de dívidas contraídas em períodos anteriores, o aumento das despesas correntes na prestação de serviços, gastos com funcionalismo e ampliação dos gastos sociais em especial com a Saúde e Educação delegadas aos municípios brasileiros, acabaram transformando em dificuldades na execução das políticas públicas locais. Assim, as “autonomias tributárias” impactaram os estados e municípios no sentido reverso. Pois obtiveram autonomia, mas foram surpreendidos com critérios contraditórios do rateio do Fundo de Participação dos Municípios.

No intuito de consolidar o repasse financeiro e responsabilidades, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) foi criado. O FPM até nos dias de hoje, configura-se como uma das principais leis de repasse fiscal no país e sua metodologia é alvo de calorosos debates nas instituições brasileiras.

O fundo divide-se em repasses financeiros distintos entre capitais, cidades maiores e as cidades menores do interior do país. A metodologia de repasse Tal distribuição representa um problema de aplicação, pois é notável a diferença entre os grupos das capitais e das outras cidades. Na realidade, o critério adotado para repartir as transferências federais e estaduais para os municípios, desequilibra as capacidades fiscais da maioria das cidades brasileiras, uma vez que as mesmas não correspondem a um grupo homogêneo. As regras de transferência às cidades de porte grande e médio acabam sendo prejudicadas com repasses menores do que cidades de pequeno porte. A regra do Fundo de Participação com o critério demográfico, não considera as especificidades e particularidades das cidades e nem sua capacidade real de financiamento. Dessa forma, nos municípios mais populosos, onde a demanda por serviços de infraestrutura são maiores, evidencia uma realidade complexa dos regimes tributários, com a existência de impostos e contribuições que não sem alterações (REZENDE, 2008).

No Fundo de Participação dos Municípios (FPM) estão previstos normativamente (CF, Art. 159, I, b) e são compostos pelas arrecadações do Imposto de Renda (IR) e do Imposto

¹⁰ Com o processo de descentralização fiscal, os municípios foram elevados à condição de entes federativos, institucionalmente consolidados, a partir da Constituição Federal de 1988. A ideia central é alocar os recursos públicos de maneira mais eficiente, proporcionando uma melhor aproximação do governo com os problemas locais e uma maior exploração da base tributária (AFFONSO, 2003).

sobre Produtos Industrializados (IPI) arrecadados pela União, correspondendo ao todo 24,5%. Como regra, a distribuição dos recursos do FPM para os Municípios é feita conforme número de habitantes. As faixas populacionais já estão pré-fixadas por lei, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. Sendo o mínimo de 0,6 para Municípios com até 10.188 habitantes, e o máximo de 4,0 para aqueles acima 156 mil.

Os critérios utilizados para o cálculo dos coeficientes de participação estão baseados no Código Tributário Nacional e no Decreto-Lei de 1981. Do total de recursos, 10% são destinados aos Municípios das capitais, 86,4% para os demais Municípios e 3,6% para o fundo de reserva a que fazem jus os Municípios com população superior a 142.633 habitantes (coeficiente de 3.8), excluídas as capitais.

O tributo estadual destinado aos municípios é o ICMS (Imposto Sobre Circulação de Mercadorias). Por determinação constitucional, os estados devem repassar o valor de 25% de sua receita aos municípios. E, pelo menos 75% dos recursos deverão ser repassados na proporção do valor adicionado (movimento econômico) gerado no território de cada município. Os 25% restantes serão distribuídos de acordo com a disposição de lei estadual de cada estado (VARSANO, 1998, p. 45).

Tabela 2 – Fontes de Recursos Municipais

Própria	Transferências
IPTU Imposto Predial e Territorial Urbano	Fundo de Participação dos Municípios 24,5% da arrecadação da União com IR e IPI. Que formam FPM
ISS Imposto sobre Serviços	
ITBI Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis	ICMS 25% da arrecadação dos Estados
Outras taxas (água, luz, etc.).	IPVA 50% da arrecadação dos Estados

Extraído de REM-FFolha de SP, 07/02/19.

Apesar da orientação de descentralização fiscal e do processo de municipalização de políticas públicas já estarem definidos na Constituição de 1988. O arranjo tributário foi estabelecido tardiamente, acontecendo ao longo dos anos 1990. Mesmo assim, a implantação ocorreu de forma e ritmos diversificados em todo território nacional, de acordo com o setor

definido a ser implementado. (VARSAÑO, 1998).

Pela Constituição, os entes federados (União, Estados e Municípios) devem cumprir com as mesmas responsabilidades de organização e funções.

São encargos dos três entes: a elaboração e execução de todas as políticas públicas definidas em todas as áreas, como: conservação do patrimônio público; saúde e assistência social; acesso à cultura e educação; proteção ao meio-ambiente; fomento à produção agropecuária e ao abastecimento alimentar; moradia e saneamento básico; combate às causas da pobreza; política de educação para a segurança pública e trânsito, dentre outras.

Todavia, na Constituição as competências fiscais da União, Estado e Municípios não são atribuições igualitárias. Cabe a União à orientação e definição das regras gerais de arrecadação e execução fiscal. Aos Estados e Municípios é delegado o desenvolvimento fiscal apenas às especificidades e interesses de suas localidades.

Uma das principais indagações quanto à execução das políticas públicas é justamente como ocorre a descentralização e como ela impacta na oferta da política pública local. Segundo Aretche (2005), a descentralização deu-se no âmbito da execução, porém não há autonomia dos Estados subnacionais na definição do investimento a ser realizado. Ou seja, o financiamento da política pública a ser implementada já vem pré definido pelo governo central, no caso a União.

Por um lado, a orientação da utilização dos recursos na execução da política pública mostra-se positiva porque dificulta que verbas destinadas sejam utilizadas para outras finalidades adversas ao objeto de financiamento e interesses da ordem pública. Por outro lado, existe o contraditório da autonomia do gestor local quanto ao direcionamento das ações não conseguir atender as demandas da população através projeto proposto.

A combinação entre previsão compartilhada de responsabilidades e descentralização de recursos da nova constituição resultou numa crise de governança na implementação das políticas públicas. Com previsão de recursos reduzidos, a União buscou transformar a descentralização fiscal em um jogo de repasse de funções e competências aos outros entes federados, intitulado à época de “operação desmonte”¹¹. Sem qualquer direcionamento dos repasses por parte da União, cada município tomou a frente e estabeleceu, à sua maneira, suas cooperações facultativas e a realização da gestão das políticas públicas em seus municípios, ocasionando, em alguns momentos, conflitos com outros municípios e estados, fragilizando as

¹¹A "Operação Desmonte" consistiu no corte de dotações federais, para programas que a nova constituição indicava como próprios ou mais bem adequados aos entes federados, na proposta orçamentária de 1989, sendo rejeitado no mesmo ano pelo Congresso Nacional. (Bercovvci, 2002).

relações de confiança entre os entes subnacionais, criando um ambiente competitivo ao invés de parcerias.

Os Prefeitos como representantes legais de suas cidades, tornaram-se atores importantes da dinâmica local e intergovernamental. Mas a atuação política institucional dos representantes municipais restringiu-se aos interesses do seu logradouro deixando de lado políticas de cooperação entre as demais unidades da federação. A articulação dos prefeitos voltada apenas em seus interesses locais, por consequência, ignorou problemas com dimensões mais abrangentes que poderiam ser sanadas se houvesse mais parceiras no âmbito microrregional, metropolitano, estadual ou mesmo federal. Ademais, a autonomia do poder local não refletiu na resolução de independência financeira e ou política das cidades em relação aos outros níveis superiores de governo. O modelo centrado nos prefeitos, pouco ajudou na autonomia das cidades. Muitas vezes, dificultou o controle da sociedade sobre as ações do poder público, principalmente em áreas mais pobres e em pequenas cidades, descaracterizando o fundamento da descentralização.

Todavia, é preciso deixar claro que boas experiências surgiram através da autonomia dos municípios. Algumas cidades inovaram na gestão de suas políticas municipais. Como exemplo, destaca-se o orçamento participativo, originário na gestão petista de Porto Alegre fora adotado em outras cidades até os dias de hoje inspirando novos modelos de gestão democrática e participativa para outras cidades e estados da federação (SECCO, 2015)

3.1. O Financiamento da Educação

Como uma das políticas preconizadas pela Constituição de 1988, a educação brasileira foi aprimorada por leis e emendas. O novo ordenamento da Educação no Brasil ocorreu a partir de Leis de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

Inicialmente, para fins de normatização do financiamento educacional, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) ¹².

A compreensão do funcionamento do Pacto Federativo pelos agentes públicos, principalmente no que tange ao seu financiamento, torna-se fundamental para buscar atender a demanda da população do seu município de maneira efetiva. Mesmo que seja prevista a

¹²A Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006, que criou o Fundeb, estabeleceu o prazo de 14 anos a partir de sua promulgação, para sua vigência. Assim, esse prazo será completado no final de 2020.

universalização das políticas educacionais para a sociedade, o sistema educacional brasileiro não é isento das mesmas dificuldades que as outras políticas sociais convivem. Mesmo que ao longo dos anos o acesso ao ensino venha sendo ampliado, existe uma gama de ajustes para garantir que a escola seja ofertada para todos, nos mesmos parâmetros e para todos brasileiros. A construção da política educacional brasileira é constituída do mesmo cerne histórico que a maioria das políticas públicas no país. Foram formatadas através de embates entre concepções elitistas conservadoras versus concepções que almejavam uma educação laica, universal e gratuita e como dever do estado (ABRUCIO, 2010).

Historicamente, na Velha República, a construção da política educacional brasileira já possuía vertentes da organização federalista e política do país e sem atenção às disparidades das regiões brasileiras.

No governo Vargas, a presença da máquina estatal era visivelmente forte. Na estrutura educacional da era Vargas foi criado o Ministério dos Negócios da Educação e da Saúde Pública¹³. Entretanto, a rede de ensino permaneceu com a mesma estrutura, “aprofundando mais ainda o caráter dualista da educação presente entre os níveis de ensino e ao público a quem se destinava” (BEZERRA & PINHEIRO, 2017).

Neste momento histórico, surgiu um movimento reivindicando uma nova organização e mudança no sistema educacional de aspiração democrática e liderados pelos Pioneiros da Escola Nova¹⁴. Ainda que o Brasil vivenciasse grandes transformações no seu modo de produção, a massificação da educação para a maioria da população brasileira não aconteceria nesta época. Segundo Abrucio (2010), a explicação consiste em que, mesmo com o ritmo acelerado da economia e com mudanças estruturais ocorridas na indústria e na paisagem urbana no Brasil, uma nova elite bem mais preparada e com uma grande concentração de renda se formou no seio da sociedade brasileira.

No período militar, as políticas educacionais se estruturam mais normativamente, explicitando o papel de cada ente participativo e caracterizando o papel do governo central como concentrador e intervencionista.

Estudos sobre Educação e Federalismo, apontam a necessidade de uma análise mais aprofundada para tentar responder os desafios de financiar a Educação num país de dimensões

¹³ Ministério da Educação foi criado no Brasil em 14 de novembro de 1930 como o nome de Ministério da Educação e Saúde Pública. Sua criação foi um dos primeiros atos do Governo Provisório de Getúlio Vargas.

¹⁴ Os Pioneiros da Escola Nova foi um movimento de intelectuais, professores de inspiração democrática que propunham um projeto de Educação no Brasil que garantisse a universalização do ensino, a escola pública, laica e gratuita. Eles lançaram Manifesto em 1932

continentais e proporcionalmente desigual. Não é tarefa fácil conseguir articular autonomia na gestão, desigualdade fiscal e a crescente demanda pelo direito à Educação. (CURY, 2007; ADRIÃO & OLIVEIRA, 2002; ARAÚJO, 2003).

Assim a transição democrática dos anos 80, representou o anseio por democracia e participação, refletidas nas bandeiras de lutas por políticas sociais. A ideia de desconcentrar e apostar em políticas mais locais impulsionou o debate sobre políticas locais e a proposta municipalista ganhava força nos debates.

Diferentemente da Política de Saúde, onde o debate do Movimento Sanitarista conseguiu encaminhar suas propostas para área de maneira integrada, dando origem ao Sistema Único de Saúde (SUS). O movimento pelo direito à Educação, não conseguiu apresentar uma pauta consensual onde todas as vertentes fossem contempladas (ADRIÃO & OLIVEIRA, 2002).

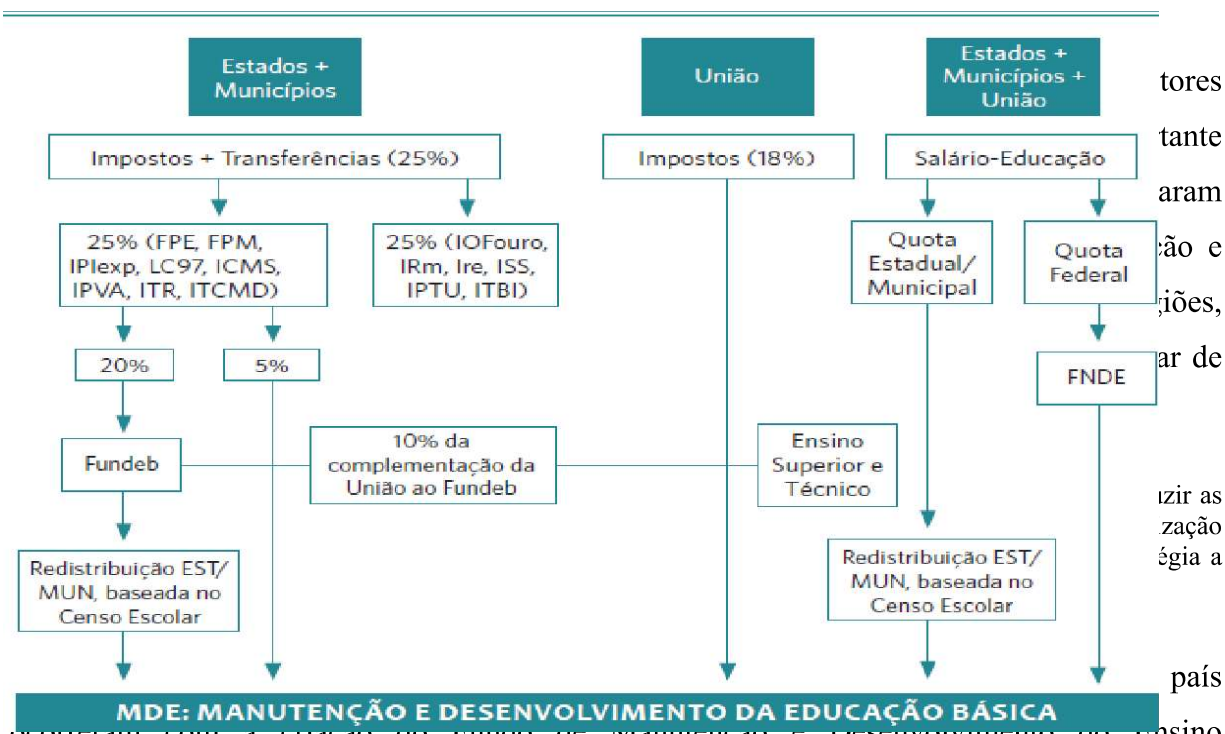
Uma vertente do movimento defendia a municipalização dos serviços e democratização do acesso. Outro grupo, já criticava que a descentralização do modelo educacional poderia aumentar as desigualdades regionais e sociais. Assim, por falta de acordo, prefeitos, governadores, líderes municipalistas e de movimentos sociais atuaram firmemente em prol da descentralização da Educação, concretizada na Constituição Federal, em seu artigo 212, definindo as bases federativas do financiamento da Educação, sendo a União responsável por aplicar percentual mínimo de 18% e estados e municípios arcarem com gastos ao menos de 25% de suas receitas.

A normativa constitucional definiu o financiamento para subsidiar as diretrizes do sistema educacional brasileiro por meio de parâmetros definidos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). A Lei delegou atribuições de cada ente federado, reforçando a orientação de autonomia e descentralização dos gestores municipais. A lei apresentou também os procedimentos para que a organização educacional fosse embasada na gestão democrática, participativa e no controle social (ARAÚJO, 2005).

A Política Educacional tem como princípio o regime de colaboração entre a União, Estados e Municípios. Cada ente federado pode atuar sobre um ciclo de competência do outro, de maneira suplementar. O objetivo da atuação nos ciclos é ajudar a equiparar os níveis educacionais e reduzir desigualdades.

A vinculação do gasto em Educação na Constituição Federal de 1988 ajudou a definir o papel de cada ente federado. No entanto, na prática, a aplicação da política educacional apresenta percalços no cumprimento das suas metas. Os Estados e Municípios, como rege a

lei, devem gastar 25% de suas receitas para a Educação e definir onde será a prioridade do



ocorreram com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). No entanto, sua cobertura era restrita apenas o desenvolvimento do Ensino Fundamental. Anos depois, no governo Lula, o FUNDEF foi retificado e ajustado às lacunas existentes para atender toda Educação Básica brasileira, surgindo então o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

O FUNDEB praticamente manteve as diretrizes do FUNDEF, ampliando a oferta, universalização ao Ensino Médio e à Educação infantil. A construção do FUNDEB teve uma participação mais coletiva dos agentes públicos e privados do movimento educacional, como o CONSED (Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação) e a UNDIME (União Nacional dos dirigentes municipais da educação), dentre outros.

Os recursos para o financiamento da Educação vinculados aos impostos recolhidos legalmente, foi uma medida política acertada para assegurar a permanência e a continuidade da Educação. O FUNDEF e posteriormente o FUNDEB deram a concretude necessária para organização do ensino brasileiro. É resultante das ações do fundo a ampliação da oferta do ensino em todo território brasileiro e possibilitou que Estados e Municípios conseguissem se ajustar e em regime de colaboração para garantir a democratização do acesso à Educação.

Figura 1 – Estrutura de financiamento da Educação por esfera de governo. Brasil, 2019.

Fonte: FNDE/MEC- elaborado por JEDUCA, 2019.

Mesmo que existam normas e os fundos regulamentados para induzir a coordenação dessas políticas, a garantia do acesso à Educação no Brasil precisa ser ajustada. A salvaguarda de financiamento através de impostos não consegue atender as demandas tão heterogêneas dos municípios brasileiros. Isso reflete substancialmente na qualidade da oferta educacional da população. O mecanismo de repasse não conseguiu encontrar soluções quando os municípios são dependentes das transferências intergovernamentais e não possuem receita própria.

A maior parte desses mecanismos ou instrumentos está prevista no orçamento público, na forma como os recursos federais, em particular, são recolhidos (fontes, receitas) e alocados (gastos, despesas). Porém, uma visão macroeconômica fiscal apenas não é suficiente para demonstrar os avanços conjunturais em determinadas áreas, setores ou regiões e os seus problemas estruturais ainda presentes (MENDES E NETO, 2012).

A modernização socioeconômica do Brasil não resolveu o aumento das desigualdades pessoais e regionais (FURTADO, 1959). Ou seja, a modernização e os investimentos produtivos no país, não convergem no desenvolvimento social da população brasileira. Como também não é refletido na oferta e qualidade educacional. Para o enfrentamento deste problema é importante haver uma ação coordenada e cooperativa entre os entes federados com intuito de garantir uma política social no princípio da equidade.

A avaliação dos indicadores educacionais pode vir a ser uma ferramenta concreta que possibilite uma melhor utilização dos recursos destinados para educação. Pode ser também instrumento de análise que desperte debates políticos na sociedade para melhor qualidade da Educação brasileira, na reivindicação por melhores condições na execução da política educacional. Não há dúvidas o quanto é importante o repasse constitucional para execução da política pública. No entanto, é o realinhamento e avaliação dos critérios que pode ajudar na superação das disparidades e assegurar que a qualidade educacional contemple a todos brasileiros.

3.2. De quem é a responsabilidade do ensino fundamental na educação básica?

A Educação brasileira é um direito garantido pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), em especial nos artigos 205 a 208 da lei. Sua execução é prevista por diversas legislações e normativas complementares ao longo dos anos, como a Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB) Plano Nacional de Educação (PNE), dentre outras. Na CF/88 a Educação é um direito de todos e suas responsabilidades atribuídas ao Estado ou à família em igualdade

de condições de acesso e permanência, obrigatoriedade da oferta com padrão de qualidade, constituídas principalmente por condições de infraestrutura, ensino e aprendizagem educacional. Dessa forma, a identificação de qualidade na Educação deve ultrapassar a obrigatoriedade e a execução legal entre Estado e sociedade. É fundamental que a oferta educacional cumpra função política de assegurar condições plenas de igualdade de aprendizagem e desenvolvimento pessoal e social aos cidadãos.

Todavia, mesmo que o direito à educação seja assegurado por normativas e seja reconhecido socialmente, no país, esse direito não segue uma linearidade. É sabido que a educação deve ser fornecida a todos os cidadãos brasileiros, mas a oferta acontece da mesma maneira para todos? As escolas de um município possuem as mesmas condições que o outro município para executar a política educacional? Os sistemas educacionais se articulam ou possuem algum dispositivo para buscar soluções que resulte em melhor desempenho da educação no território?

Ainda que marcado pela desigualdade social, a política educacional é uma das mais universalizadas. E, nos termos da lei, exige que o poder público se responsabilize por qualquer desajuste em sua oferta, sendo a ele imputada a responsabilização à autoridade competente¹⁵, seja de âmbito estadual ou municipal, uma vez que o direito à educação é instituído como um “direito público subjetivo” (ARELARO, 2005).

As atribuições do poder público, na garantia do direito à educação são delimitadas e compartilhadas entre União, Estados, Distrito Federal e municípios. E, coube a LDB¹⁶, a organização do sistema educacional brasileiro em regime de colaboração – ou seja, de corresponsabilidade entre todos os entes federativos conforme a Constituição (art. 205). Aos municípios, por exemplo, a função prioritária de execução é ofertar vagas em creches, pré-escolas e no ensino fundamental. Aos estados e Distrito Federal, a priorização é focalizada no ensino médio. Porém, no que tange o ensino fundamental, os estados e municípios compartilham a oferta. À União, cabe organizar o sistema como um todo e regular o ensino superior.

Visto que estados e municípios dividem suas responsabilidades na execução do ensino

¹⁵A Educação básica brasileira é tida como direito Público subjetivo, o que significa ser obrigatório e gratuito ocasionando em responsabilização do gestor público (federal, estadual, municipal). Sendo objeto de fiscalização, avaliação de sua execução por órgãos competentes externos como Ministério Público, Tribunal de contas, dentre outros.

¹⁶O regime de colaboração está indicado no artigo 211 da Constituição Federal, de 1988, e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996. Na Resolução CNE/CEB 1, de 23 de janeiro de 2012, e os Consórcios na Lei de Consórcios, de 6 de abril de 2005 e no Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.

fundamental, é importante que seus sistemas de ensino estejam articulados para garantir aprendizagem contínua e não prejudique o desenvolvimento educacional dos alunos. Por isso, os entes cooperadores precisam utilizar dados e indicadores educacionais, inclusive em relação ao financiamento na garantia que o direito a educação seja mais que número e se materialize em qualidade e direito. Arelaro (2005, p.1044-1045, apud BRITO e SENNA, 2009, p.93) apresenta um argumento relevante:

[...] Quais dos entes públicos, no Brasil, dispõem de recursos para investir hoje nas áreas sociais? Vamos verificar que, praticamente, só o governo federal. [...] É oportuno lembrar que a Constituição de 1988, apesar de seus méritos, não enfrentou esta problemática, contentando-se com um processo de descentralização de recursos financeiros, mas não discutindo a necessidade de outra distribuição de recursos – entre as esferas públicas e entre os contribuintes. Dessa forma, as regiões ricas continuaram um pouco mais ricas e as pobres continuaram pobres. [...] A repercussão desse desequilíbrio econômico-financeiro entre os entes públicos se faz sentir na área educacional, especialmente quando se discutem as possibilidades efetivas de se construir uma escola pública “decente”, em termos de qualidade de atendimento.

O desequilíbrio econômico entre os entes da federação tornou-se um desafio na execução das políticas no município. E a ausência de uma avaliação e planejamento mais criterioso quanto à distribuição dos recursos do pacto federativo, acaba reforçando as disparidades socioeconômicas e as condições de financiamento dos governos subnacionais. Transformando o direito à educação dependente das condições de financiamento dos seus municípios brasileiros. Um estudo realizado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN) em 2018, alerta que um terço dos municípios brasileiros não gera receita para a manutenção de suas despesas. “No Brasil, são 1872 cidades dependentes de repasses estaduais e federais”, diz o estudo. Consequentemente, a falta de recursos impacta na oferta dos serviços essenciais para a população. Na área educacional, a falta de investimento reflete em todo o sistema de ensino, comprometendo o acesso e qualidade previstos nas metas da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) ¹⁷ do Plano Nacional de Educação (PNE) ¹⁸.

O Ensino Fundamental é a modalidade da Educação Básica que mais se aproxima da

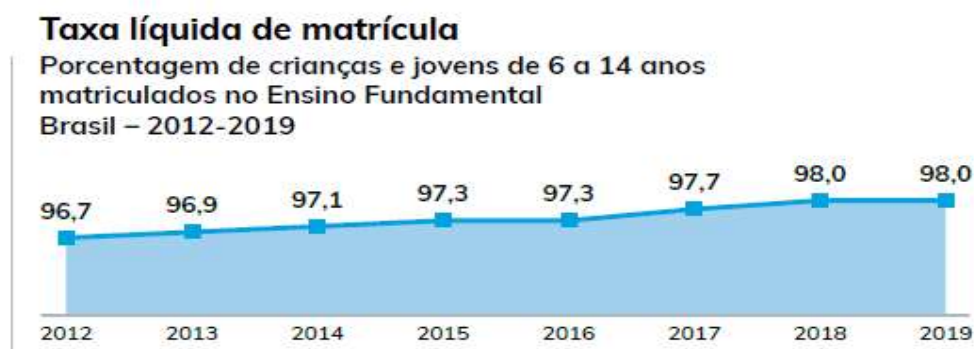
¹⁷ Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 09 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 06 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante: (Redação dada pela Lei nº 11.274, de 2006). I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores.

¹⁸(Meta) 02 do Plano Nacional de Educação: Universalizar o ensino fundamental de 09 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE. O Plano Nacional da Educação tem vigência de 10 anos. (PNE- lei 13.005/2014).

universalização. No censo de 2018, o número de matrículas atingiu 98% nesta etapa da etapa da educação básica. São 22,5 milhões de estudantes do ensino fundamental pertencentes à rede pública, o que equivale a 86% destas matrículas e 14% da rede privada. A rede pública de ensino é a responsável por atender a grande maioria dos alunos brasileiros do Ensino Fundamental. Ou seja, a cada cinco alunos, quatro são da rede pública e um é estudante na rede privada de ensino. (CENSO ESCOLAR, INEP, 2018). O grande volume de estudantes na rede pública de ensino reforça a responsabilidade do Estado em fortalecer as instituições públicas de ensino.

Mesmo que a ampliação da oferta do ensino fundamental, ao longo dos anos, seja uma realidade nacional, a permanência do estudante e o seu desempenho escolar representa um desafio e necessita de intervenções por parte da política educacional. Segundo dados do Observatório do Plano Nacional de Educação, apenas 78.4% concluem o ensino fundamental na idade certa. O vazio entre a matrícula e a conclusão corresponde a 19,6, sendo que a meta 02 no PNE seria que o índice correspondesse no mínimo 9% de conclusão dessa etapa.

Gráfico 01– Taxa Líquida de Matrícula: Porcentagem de crianças e jovens de 6 a 14 anos matriculados no Ensino Fundamental no Brasil 2012 – 2019.



Fonte: PNAD contínua/IBGE Extraído do Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2020.

Gráfico 02 – Percentual de Jovens de 16 anos que concluíram o Ensino Fundamental

Conclusão

Porcentagem de jovens de 16 anos que concluíram o Ensino Fundamental
Brasil – 2012-2019



Fonte: PNAD contínua/IBGE Extraído do Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2020.

O relatório anual sobre os sistemas educacionais de 2018 elaborado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), “*Education at a Glance*”¹⁹, apresentou dados dos sistemas, num panorama da educação brasileira em comparação a outros sistemas educacionais mundiais. Segundo o relatório, cerca de 14% dos estudantes dos anos iniciais do Ensino Fundamental no Brasil não têm idade adequada para a série que cursam, em comparação com apenas 2%, em média, nos países da OCDE. Para os anos finais do Ensino Fundamental, a taxa é de 15%, enquanto os demais países da OCDE a média é de 4%. Ou seja, o atraso, a evasão e o abandono escolar é um desafio real para Educação no Brasil.

Além do mais, a efetivação da democratização do Ensino precisa ser compreendida para além do acesso às escolas e sim como a garantia de um ensino de qualidade com vistas à redução das desigualdades e injustiças sociais (BRITO & SENNA, 2009). O que está em jogo para o Ensino Fundamental no país são definições mais claras e objetivas. Tais definições devem ser medidas não só pelo acesso e oferta de vagas, mas pela garantia de uma escola com infraestrutura adequada, docentes bem preparados, currículo, gestão escolar, rede e sistema educacional em sinergia (DESCHAMPS, 2018). O desafio posto aos entes federados é obter qualidade educacional que potencialize a vida dos brasileiros enquanto ser humano e cidadãos.

A discussão de uma escola pública de qualidade não pode ser reduzida aos repasses financeiros. Mas também não dá para pensar em qualidade educacional sem explícitos investimentos na área. Existe argumento recorrente que os recursos destinados à educação já

¹⁹O *Education at a Glance* (Panorama da Educação) é um relatório anual da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) com diversos tipos de dados sobre a educação mundial. O Ministério da Educação é membro signatário. A edição do relatório de 2018 analisou indicadores relacionados à equidade.

são suficientes, o que falta é aperfeiçoar o seu gerenciamento para maior efetividade dos gastos educacionais. Tal justificativa demonstra mais uma condução ideológica da política pública do que uma realidade em termos econômicos. Em seu livro, Helene (2017), esclarece o mito desse tipo de discurso: “As taxas de retorno econômico em educação são altíssimas, até mesmo mais que investimentos diretos nos setores produtivos.” O autor usou como referência um estudo do IPEA que aponta o que o investimento em políticas sociais pode ajudar no aumento do PIB do país, na renda da população e conseqüentemente no desenvolvimento dos cidadãos.

Outro dado do relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), demonstra que o Brasil é um dos países membros que mais aportam recursos na educação que a média dos países da OCDE, porém o gasto com o aluno é menor. De acordo com os dados, em 2016, o governo brasileiro gastou 4,2% de seu Produto Interno Bruto (PIB) em investimentos educacionais. A média da OCDE é de 3,2%. Ao mesmo tempo, o gasto por aluno da rede pública é menos da metade do valor investido nos países desenvolvidos. Na educação fundamental, o Brasil paga US\$ 3,8 mil por aluno enquanto a OCDE investe US\$ 8,6 mil. Já no ensino médio, o gasto nacional é de US\$ 4,1 mil, ao passo que nos países da organização o valor chega a US\$ 10 mil. A diferença deve levar em conta que a maioria dos países da organização investe no pagamento de professores que costumam ser mais altos nos países desenvolvidos.

Desta forma, é pertinente analisar os indicadores educacionais levando-se em conta as disparidades existentes entre os entes da federação e o investimento em cada um. Sabemos que a metodologia de alocação de recursos pelo Fundef e o Fundeb renovado recentemente foi um avanço para a educação no país, mas ainda é insuficiente tomando conta a dimensão territorial do nosso país. Antes de tudo, é preciso que o país, projete “um novo modelo de referência de qualidade educacional que traduza genuinamente em educação de qualidade para todos” (BRITO & SENNA, 2009).

Esse novo modelo de referência precisa criar mecanismos para a garantia da permanência e de um melhor desempenho para todos na escola, independente da região onde o aluno reside da renda da sua família ou da sua cor. Nesse sentido o governo federal pode desempenhar o papel de indutor e articulador, definindo funções e responsabilidades para cada ente da federação. Um sistema educacional se faz com a cooperação e a coparticipação de todos os envolvidos, com pautas e interesses alinhados com o desenvolvimento da nação e do seu povo.

4. A ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO BRASILEIRO E A EXECUÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NA REGIÃO METROPLITANA DE BH.

A caracterização da urbanização brasileira deu início a partir de mudanças estruturais na economia brasileira a partir da década 30. Mas somente na década de 70 não só o território, mas a sociedade se transforma cada vez mais em urbana. Isso é fruto do processo da amplificação industrial do país no fim da década de 50, com a extensão da malha de transporte e dos meios de comunicação de massa (BRITO & SOUZA, 2005).

A expansão urbana no Brasil seguiu padrões semelhantes ao modelo da urbanização capitalista. Assim, as cidades surgiram para atender a necessidade da sua produção econômica, como observado por alguns autores como Santos (1987), Brito e Souza (2005), dentre outros. O espaço de interação e vivências das cidades na lógica capitalista é dividido entre cidadãos com condições de consumo e cidadãos sem condições de consumir os bens e serviços produzidos. As áreas mais dispostas de infraestrutura e equipamento são destinadas para aqueles que detêm recursos para consumi-la e as periferias são destinadas aos cidadãos sem o poder de capital. Dessa forma, a estruturação das cidades é induzida pela desigualdade e a qualidade de acesso, inclusive dos serviços públicos. Santos (1987) reflete que o local das pessoas em um território é, na maioria das vezes, fruto da combinação entre as forças de mercado e as decisões governamentais e para o exercício da cidadania essas distorções precisam ser corrigidas.

Sob a ótica de organização técnico-administrativa, as regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas consistem em um conjunto de municípios limítrofes, instituídos por lei²⁰, que visam integrar e articular o planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. De acordo com Azevedo e Santos (2012, p.553, apud, PANIZZI, 1977, p. 52) as regiões metropolitanas:

(...) gravitam em torno da grande cidade, formando com esta uma unidade socioeconômica, com recíprocas implicações nos seus serviços urbanos e interurbanos. Assim sendo, tais serviços deixam de ser de exclusivo interesse local, por vinculados estarem a toda comunidade metropolitana. Passam a constituir a tessitura intermunicipal daquelas localidades, e, por isso mesmo, devem ser planejados e executados em conjunto, por uma administração. Unificada e autônoma, mantida por todos os Municípios da região, na proporção dos seus recursos e, se estes forem insuficientes, hão de ser complementados pelo Estado e até mesmo pela União, por que os seus benefícios se estendem aos governos estadual e

²⁰ As normativas legais da região metropolitana estão previstas no artigo 25, paragrafo 3º da Constituição Federal de 1988 e nas leis complementares de cada estado brasileiro. No caso de Minas Gerais, a lei referente à RMBH é Lei Complementar Estadual nº 89 de 12 de Janeiro de 2006.

federal.

Conforme levantamento divulgado pelo IPEA (2018), o Brasil conta atualmente com 81 Regiões Metropolitanas formalmente institucionalizadas pelos Estados, além de três regiões institucionalizadas pelo Governo Federal, intituladas Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE).

Mesmo que a formação das regiões metropolitanas no Brasil se constituiu em um passado recente, o ritmo de crescimento foi vultoso. Conforme Brito e Souza (2005):

Somente na segunda metade do século 20, a população urbana passou de 19 milhões para 138 milhões, multiplicando-se 7,3 vezes, com uma taxa média anual de crescimento de 4,1%. Ou seja, a cada ano, em média, nessa última metade de século, 2.378.291 habitantes eram acrescentados à população urbana (BRITO & SOUZA, 2005, p.49).

A urbanização brasileira e a formação das metrópoles brasileiras vêm sendo objeto de análise de diversos pesquisadores. Na busca de uma melhor compreensão do processo migratório da população, torna-se fundamental considerar de que maneira ocorre esse deslocamento. De acordo com Antico (2003, p.3, apud VILLAÇA, 2001, p. 20) o deslocamento populacional do espaço intraurbano:

“É estruturado fundamentalmente pelas condições de deslocamento do ser humano, seja enquanto portador da mercadoria força de trabalho – como no deslocamento casa/trabalho –, seja enquanto consumidor – reprodução da força de trabalho, deslocamento casa-compras, casa-lazer, escola, etc. Exatamente daí vem, por exemplo, o enorme poder estruturador intraurbano das áreas comerciais e de serviços, a começar pelo próprio centro urbano. Tais áreas, mesmo nas cidades industriais, são as que geram e atraem a maior quantidade de deslocamentos (viagens), pois acumulam os deslocamentos de força de trabalho – os que ali trabalham – com os de consumidores – os que ali fazem compras e vão aos serviços”.

Diferente das migrações interestaduais ou de municípios da área rural dos estados, a migração entre municípios limítrofes compõem o desenho do desenvolvimento econômico das cidades. Conforme dito anteriormente, o deslocamento da população nas regiões metropolitanas depende do movimento das atividades econômicas e de como o Estado redefine essa economia no território. Um dos elementos para ampliação radial das metrópoles deve-se em especial ao mercado imobiliário que eleva o preço da terra criando novos nichos econômicos (BRITO & SOUZA, 2005). Vale ressaltar que a ampliação dos espaços territoriais das regiões metropolitanas não modifica em quase nada a lógica excludente das cidades capitalistas. Inclusive, elas acentuam as desigualdades porque expulsam e distanciam

a população dos serviços básicos e de equipamentos sociais coletivos (AZEVEDO & SANTOS, 2012).

A migração intraurbana da região metropolitana de Belo Horizonte tem como característica a expansão urbana do mercado imobiliário. Em consequência dessa expansão, o núcleo central, a capital tem constituído uma área de expulsão populacional. Cerca de 60% da migração intrametropolitana tem Belo Horizonte (BH) como origem (BRITO & SOUZA, 2005).

Na região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), o mercado imobiliário aquece a economia nos dois sentidos: atraindo a população de baixa renda para aquisição da casa própria ofertando loteamentos sem infraestrutura básica. Por outro lado, apresenta novos empreendimentos imobiliários, para atender a demanda da camada mais rica da população, que busca local seguro, com menos violência e melhor qualidade de vida (BRITO & SOUZA, 2005).

O cenário urbano no Brasil vai muito além dos problemas de moradia. As cidades da região metropolitana representam o retrato intensificado das desigualdades e a falta de infraestrutura básica presentes em todo território nacional. Estas localidades refletem a complexidade que a governança pública precisa enfrentar. Seja pela focalização da pobreza, presente em territórios ricos, seja pela dimensão continental e a diversidade que compõem o país. Portanto, as políticas públicas precisam se organizar a partir de indicadores que considerem heterogeneidade do acesso da população para conseguir assegurar o direito previsto na Constituição para todos os cidadãos brasileiros.

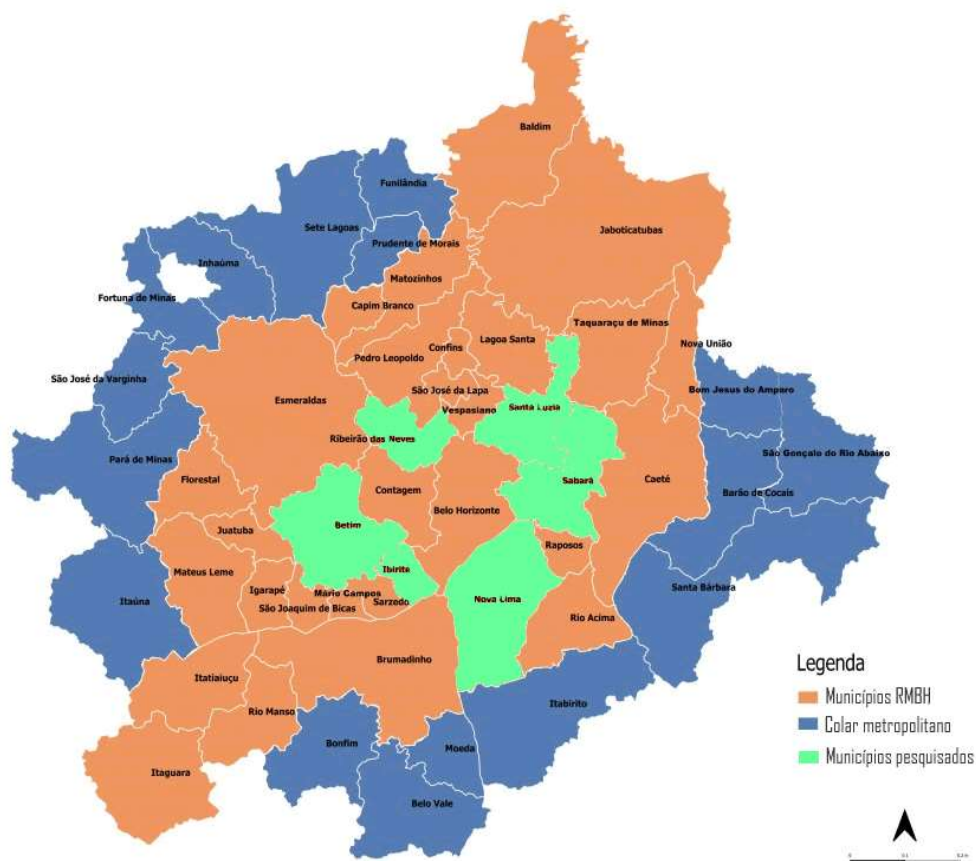
4.1. A RMBH

A Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH foi inicialmente constituída pela Lei Complementar n. 14, de 8 de Junho de 1973. Após a Constituição de 1988, o reconhecimento e a delimitação das regiões metropolitanas ficaram sobre a responsabilidade dos estados. Inicialmente, região metropolitana era composta pela capital Belo Horizonte e mais 13 municípios ao seu entorno: Contagem, Betim, Ibirité, Nova Lima, Raposos, Rio Acima, Caeté, Sabará, Pedro Leopoldo, Lagoa Santa, Ribeirão das Neves, Santa Luzia e Vespasiano. Atualmente a região metropolitana é compreendida por 34 municípios e mais 06 municípios do colar metropolitano²¹. Segundo o IBGE (2020), são municípios da Região

²¹Os municípios que compõem o Colar Metropolitano, no que se refere à demografia, são considerados secundários. No entanto, é importante observar este arranjo metropolitano. Uma vez que é utilizado pela Superintendência de Assuntos Metropolitanos da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política

Metropolitana de Belo Horizonte: Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano. O Colar Metropolitano é formado por municípios situados ao redor da região metropolitana, sendo constituído pelos municípios de Barão de Cocais, Belo Vale Bom Jesus do Amparo, Bonfim, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma, Itabirito, Itaúna, Moeda, Pará de Minas, Prudente de Moraes, Santa Bárbara, São Gonçalo do Rio Abaixo, São José da Varginha e Sete Lagoas.

Mapa 01 – Municípios que compõem a Região Metropolitana de Belo Horizonte, o colar metropolitano e os municípios pesquisados.



Fonte: Elaborado a partir do mapa digital da Agência de Desenvolvimento – RMBH- (2004).

Urbana (SEDRU) para fins de planejamento, organização e a execução de funções públicas de interesse comum. Ver Drummond e Andrade

Conforme dito anteriormente, as migrações da população da centralidade da região metropolitana de Belo Horizonte ocorreram, sobretudo, para as camadas mais pobres da população. Entretanto tal deslocamento não significava necessariamente em locais de moradia e infraestrutura para essa camada expulsa das regiões com melhores condições estruturais e serviços públicos. Outro fator já assinalado é que a mobilidade intraurbana, ocasionada pelo mercado imobiliário, movimentou para periferia outros segmentos de maior poder aquisitivo, em busca de melhor qualidade de vida e segurança (BRITO; SOUZA, 1998; 2005). Dessa forma, os autores consideram que a estrutura socioespacial da região metropolitana de Belo Horizonte formatou-se em duas perspectivas: a primeira pela divisão centro-periferia e, a segunda, através de uma segmentação setorial estruturada por vetores de expansão urbana (BRITO E SOUZA, 2005, p.58).

Para Mendonça (2008), a configuração espacial da região metropolitana de Belo Horizonte ainda se caracteriza pelo modelo centro-periferia²² das décadas de setenta e oitenta, onde as camadas de melhores condições socioeconômicas concentram-se nas áreas centrais, enquanto as áreas periféricas são ocupadas, por segmentos de posição mais desprivilegiada no mundo do trabalho.

Para além da concepção dual centro-periferia do espaço metropolitano, Brito e Souza (2005) tipifica a estrutura espacial da RMBH através de vetores de expansão urbana metropolitanas. Esses vetores são formados a partir dos principais corredores viários da capital que se caracterizam através de identificações de vocações econômicas, tamanho e ritmo do crescimento demográfico e aos aspectos socioeconômicos definindo o perfil da população residente nestas localidades, assim como o tipo de mobilidade migratória ou pendular (BRITO; SOUZA, 2005; PINHO, 2012; PINHO; BRITO 2013; 2015).

Dessa maneira, Brito e Souza (2005), identifica seis vetores de expansão na área metropolitana de Belo Horizonte nas seguintes características:

- Vetor Oeste, marcado pela expansão industrial e concentração da população de média e baixa renda;
- Vetor Norte-Central, área nas imediações da capital e que se expandiu com maior concentração de baixa renda;

²² Segundo Marques e Bitar (2002), a noção de um padrão centro-periferia foi difundida no Brasil nos anos setenta e oitenta, sendo empregada para explicar a produção das periferias metropolitanas, cuja expansão era marcada pela concentração residencial das camadas de menor poder aquisitivo. Nessa perspectiva, a estrutura socioespacial associa desigualdades sociais e espaciais, considerando que a expansão das áreas metropolitanas ocorre a partir da combinação entre as piores condições socioeconômicas da população e as maiores distâncias do centro metropolitano.

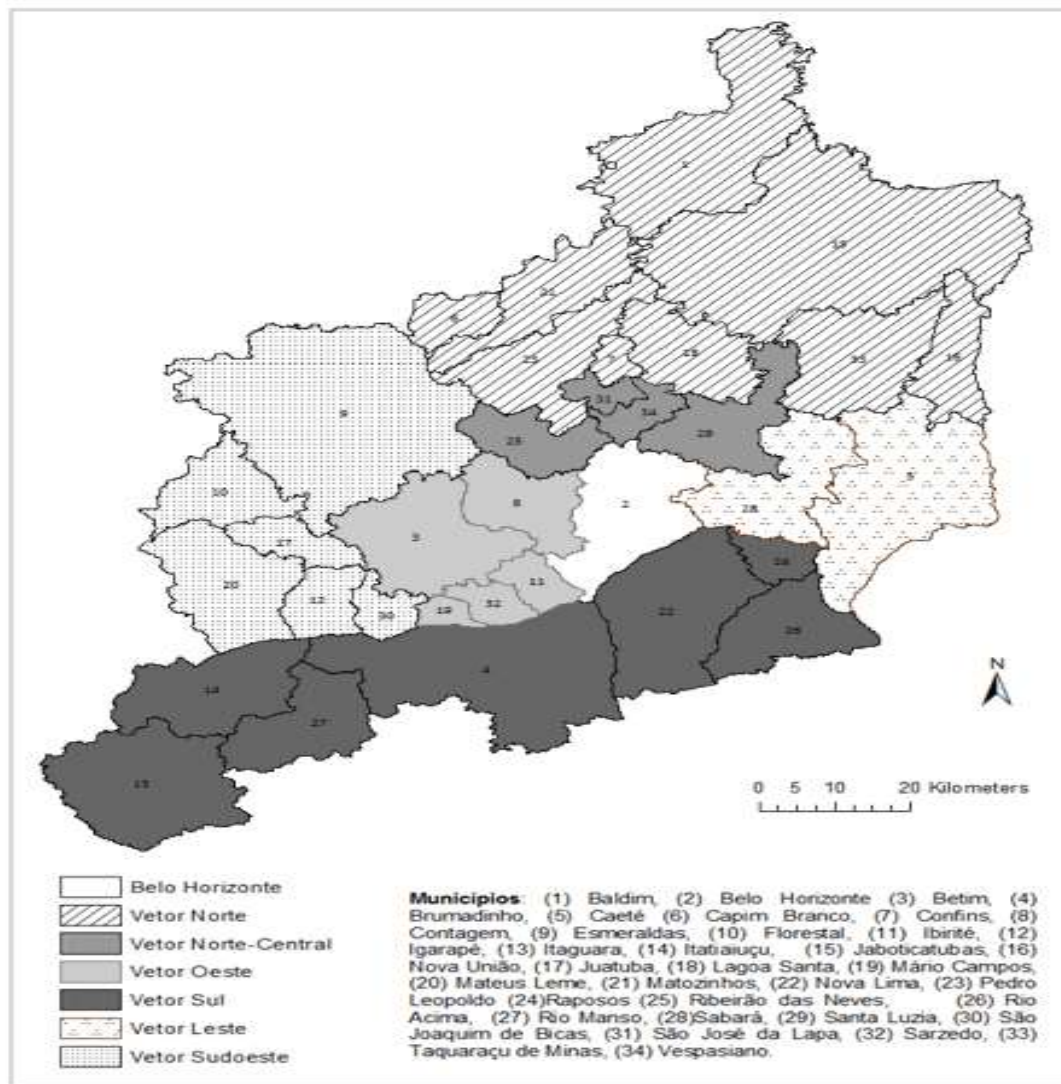
- Vetor Norte, uma porção mais distante do núcleo metropolitano, de menor densidade demográfica e com alguma atração sobre camadas de renda média e alta;
- Vetor Leste, área de menor extensão e concentração demográfica de baixa renda;
- Vetor Sudoeste, área de baixa renda influenciada por Belo Horizonte e pelo vetor Oeste;
- Vetor Sul, área que atrai a população de alta renda.

A organização por vetores foi incorporada pela agência Metropolitana (Agência RMBH), órgão do governo de Minas responsável por fomentar e articular os arranjos e a transformação socioespacial da região metropolitana de Belo Horizonte. A organização administrativa por vetores compõe o macrozoneamento da região, sendo trabalhado e bastante debatido nas assembleias de construção do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH) ²³.

Os estudos sobre as regiões metropolitanas demonstram que essas reproduzem e até podem acentuar as carências de serviços básicos e de equipamentos sociais coletivos. Assim, avaliar a execução das políticas educacionais nesses territórios pode ajudar na busca de melhoria da qualidade sua população.

Mapa 02 – Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte organizados por vetores.

²³A elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI-RMBH se insere no novo Sistema de Gestão Metropolitana do Estado de Minas Gerais, implementado a partir de 2004, após amplo processo de discussão pública liderada pela Assembleia Legislativa. A propostada construção compartilhada teve envolvido diversos atores de diversos segmentos do governo de Minas Gerais, comunidade acadêmica (UFMG-Cedeplar, PUC MINAS) e sociedade civil. O objetivo da iniciativa era a reestruturação territorial para um melhor desenvolvimento econômico e social da região.



4.2. O uso de indicadores para análise da política educacional

Antes de apresentar os resultados da análise dos indicadores do ensino fundamental na RMBH, segue uma breve exposição do papel da avaliação das políticas sociais no Brasil. Para delinear as atividades do ensino fundamental nos seis municípios, foi importante partir dos dados mais gerais de indicadores socioeconômicos da região e de alguns dados de indicadores de insumos e resultados já amplamente utilizados em avaliação das políticas sociais.

O interesse em avaliação das políticas sociais vem crescendo. Lobato (2004) nos aponta que apesar do crescente interesse, é recorrente a ideia de avaliar apenas aspectos específicos de um programa ou projeto, e não a política como um todo. Assim, o papel da

avaliação de políticas públicas deve ir além da aferição de medidas. Uma boa avaliação das políticas públicas, no caso das políticas sociais, deve mesurar o valor de ajudar a consolidar os serviços de modo que o cidadão brasileiro tenha condições de acessar serviços públicos de qualidade e sua eficácia.

Segundo Vaitsman e Sousa (2015), a avaliação como objetivo mais geral deve produzir informação qualificada e sistematizada sobre programas, políticas, ações e serviços. A avaliação pode se incorporar ao cotidiano das políticas e subsidiar o planejamento e a tomada de decisões do gestor.

Draibe (2001) caracterizou algumas tipologias que podem ser utilizadas nos estudos de avaliação:

a) **processos:** estudos referentes a fatores que ajudam ou dificultam os processos na implantação de uma política ou programa. As avaliações processuais devem considerar toda dimensão organizacional e institucional onde a política está inserida. Com o resultado das avaliações, os gestores e gerentes podem ter mais condições de decidir sobre as potencialidades e as recomendações sugeridas no estudo.

b) **resultados:** são estudos que envolvem a execução de objetivos já definidos pelas metas do programa. O estudo sobre qual resultado imediato ocorreu no beneficiário após implantação da política social.

c) **impacto:** são avaliações que buscam comparar de maneira mais abrangente as respostas dadas por dois ou mais públicos que se destinaram a política implementada. Verifica-se as condições de exposto e não exposto a um determinado programa e também seus efeitos de ordem social ou institucional que extrapolaram os objetivos de um programa.

Dessa maneira, a caracterização e as tipologias apresentadas por Draibe (2001) subsidiaram o presente estudo na busca de compreender de que maneira a execução da política do ensino fundamental da região metropolitana de Belo Horizonte cumpre sua função normativa e fortalece o direito humano à Educação.

A observação teve como base os dados da RMBH, por uma amostra de seis municípios, através dos indicadores de insumos e do indicador de resultado IDEB. Os seis municípios escolhidos para amostra são correspondentes às características dos vetores de expansão da cidade. A exclusão dos municípios de Belo Horizonte e de Contagem na amostra dos indicadores deve-se ao fato que estes municípios por serem muito populosos a amplitude da oferta dos serviços para a população pode ser bem maior do que o restante das cidades. O

recorte da análise é pequeno, mas ao escolher a representação por vetores de expansão, a amostra cumpre o objetivo uma vez que além do quantitativo populacional, as cidades estudadas estão localizadas próximas a centralidade econômica das cidades de Belo Horizonte e Contagem.

4.3. Alguns indicadores do Ensino Fundamental na região Metropolitana de Belo Horizonte

Os dados recolhidos apontam aspectos que podem ser observados e as diferenças existentes entre os municípios pesquisados. Inicialmente, os dados demográficos buscou verificar o quantitativo populacional e a renda per capita das cidades pesquisadas. A tabela subsequente apresenta dados relacionados às transferências constitucionais para os municípios do fundo de participação dos municípios e repasse do FUNDEB e de investimentos dos cofres municipais direcionadas para a política educacional.

As tabelas 3,4, 5 e 6 apresentam dados referentes às características populacionais e econômicas da população e do financiamento da educação nas cidades da região metropolitana de Belo Horizonte. As tabelas 7, 8 e 9 apresentam os dados do número de escolas do ensino fundamental, da formação docente e do número de bibliotecas e laboratórios de informática tais indicadores foram utilizados para avaliar as condições de infraestrutura no desempenho dos anos iniciais e finais do ensino fundamental em cada cidade.

Finalmente, as tabelas 10, 11 e 12 apresentam os indicadores de resultados dos 06 municípios analisados.

4.4. Perfil da população e o financiamento da educação nas cidades da RMBH.

O fluxo da população das cidades estudadas confirma a lógica de expansão e urbanização dos municípios da região metropolitana de Belo Horizonte. O crescimento populacional da região foi impulsionado pelo mercado imobiliário. Na oferta para a população mais pobre, o mercado imobiliário cria condições de aquisição de imóveis mais baratos, estimulando a migração para regiões mais distantes da capital que nem sempre tem à disposição infraestrutura e serviços públicos.

Tabela 3- Evolução populacional entre 2017-2020 dos municípios estudados, índice de desenvolvimento humano municipal, PIB per capita e diferença entre despesas e receitas em 2017.

Município	População [2017]	População [2020]	IDHM [2010]	Variação populacional em três anos	Variação populacional (%)	PIB per capita [2017]
Betim	427.146	444.784	0,749	17.638	4%	54.052,13
Ibirité	177.475	182.153	0,704	4.678	3%	12.227,37
Nova Lima	91.257	96.157	0,813	4.900	5%	98.855,84
Ribeirão das Neves	328.871	338.197	0,684	9.326	3%	11.723,14
Sabará	135.968	137.125	0,731	1.157	1%	18.562,94
Santa Luzia	216.709	220.444	0,715	3.735	2%	17.291,87

Fonte: Elaboração própria com base de dados do site IBGECIDADES.

Para a população de maior poder aquisitivo, o mercado imobiliário também se organiza para atendimento da demanda que busca fora da capital um local com melhor qualidade vida Brito e Souza (2005). Um exemplo a ser analisado, foi o caso da ocupação da cidade de Nova Lima. Situada no vetor sul, a cidade obteve o maior crescimento populacional. Todavia, as características da população migrante da cidade, tem o perfil correspondente à população de maior renda e seu índice de desenvolvimento humano (IDH) da população chega a 0,813. Índices bem maiores que a maioria das cidades da RMBH. Em 2019, a cidade foi a primeira colocada num ranking elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), como a cidade de maior concentração de ricos no país. O estudo foi realizado com base nas declarações de imposto de renda de 2018. Segundo a pesquisa, onde residem as pessoas de alta renda, o mercado de trabalho é aberto para outras categorias de profissionais com maior poder aquisitivo como médicos, advogados e outros profissionais liberais. *“Nem sempre os lugares que atraem os mais ricos, são necessariamente produtivos economicamente, mas possui alta concentração de qualidade de vida.”*

Das cidades analisadas, Nova Lima é a que possui menor população. Porém, ao longo dos últimos anos, vem aumentando sua densidade demográfica. No período de 2017 a 2020, a cidade está quase chegando ao status de cidade de grande porte (100.000 ou mais de 100.000 habitantes), segundo a classificação do IBGE. A cidade abriga condomínios de luxo e atrai pessoas que trabalham na RMBH em busca de melhor qualidade de vida.

A cidade de Betim tem o segundo maior IDH das cidades analisadas. Localizada no

vetor oeste da capital, o crescimento populacional da cidade é originário da organização da região metropolitana de BH na segunda metade da década de 70. Betim recebeu a empresa da fabricante de automóveis FIAT e a Refinaria da Petrobrás Gabriel Passos (REGAP). Estes investimentos impulsionaram a economia da região e atraiu milhares de pessoas para seu centro industrial. Entretanto, o ritmo acelerado de migração populacional não foi acompanhado por um planejamento territorial e políticas públicas de infraestrutura. Betim abrange cerca de uma população 4,6 vezes maior do que a cidade de Nova Lima. E, mesmo com o PIB per capita elevado e um complexo industrial relevante, a cidade convive com desigualdades de larga escala em seu território. Em reportagem do Jornal o Tempo, o bairro Santo Antônio, na região do Jardim Teresópolis, concentra o maior aglomerado subnormal do estado de Minas Gerais. Esse dado corresponde a 13,73% de pessoas residindo em aglomerados subnormais²⁴ na cidade de Betim (Agência RMBH, 2020).

Os demais municípios (Ibirité, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia) apresentam menor crescimento populacional, mas possuem PIB per capita bem menores, demonstrando uma variação de 4,5% em média para as cidades dos municípios de Nova Lima e Betim. O PIB per capita cidade de Ribeirão das Neves chega a ser 78,3% menor do que a cidade de Betim e de 88,1% do que o PIB de Nova Lima.

Para desenvolver programas de combate a pobreza, torna-se essencial a sua caracterização. Assim, para identificar de qual pobreza estamos falando, pode-se destacar apenas algum indicador como o de subsistência, das necessidades básicas, da privação relativa, da privação de capacidades ou considerar que a pobreza pode ter múltiplas dimensões.

Existem diversas abordagens adotadas para a delimitação da pobreza e diversos autores se dedicaram a conceituar e criar metodologias para o fenômeno da pobreza (SONIA ROCHA, 2000, ADRIANA SERRA, 2017, KAGEYAMA E HOFFMANN, 2006, IZETE BAGOLIN E RODRIGO ÁVILA, 2006, RICARDO PAES DE BARROS, MIRELA DE CARVALHO E SAMUEL FRANCO, 2006).

Neste estudo, um dos indicadores observados para medir a pobreza tem como base a análise de renda de Sônia Rocha (2000) que define sua metodologia a partir da renda familiar. Para ela, renda da família precisa ter condições de subsidiar sua alimentação e ter

²⁴Agglomerado Subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação. Fonte IBGECIDADES.

acesso à habitação, vestuário, educação, lazer e etc. Além de conceituar pobreza, Sônia Rocha aborda a “linha de indigência” que busca representar apenas a renda familiar necessária para a reprodução alimentar de seus indivíduos.

.O governo federal utiliza o Cadastro Único de Programas Sociais (CADÚNICO) como referência de vulnerabilidade social para planejar ações de combate à pobreza através de programas sociais. O de maior destaque é o Programa de transferência de Renda Bolsa Família. O cadastro único delimita o quantitativo de famílias em situação de pobreza através do indicador de renda, Rocha (2000) ²⁵.

Outra fonte de dados utilizada em diagnosticar as vulnerabilidades sociais nesta pesquisa foi o censo da população realizado pelo IBGE. De acordo com o instituto, a renda domiciliar per capita dos indivíduos é baseado no valor do salário mínimo vigente. Com as informações censitárias é possível verificar o número de indivíduos com renda domiciliar per capita inferior ao corte delimitado pela linha de pobreza.

Tabela 4 – Salário médio da população ocupada, taxa de população empregada e população com rendimento de até ½ salário mínimo das cidades pesquisadas no ano de 2018.

Município	Salário Médio da população ocupada	Taxa da população empregada	População com 3,4 s/m até ½ salário per capita
Betim		26,3 %	33,7 %
Ibirité	2,2 s/m	10%	34 %
Nova Lima	3,7s/m	58,3%	29,6%
Ribeirão das Neves	2s/m	8,5%	34,5%
Sabará	2,5 s/m	17,2 %	33,2%
Santa Luzia	2,4 s/m	12,9%.	32,5%.

Fonte: Elaboração própria com base de dados do IBGE cidades.

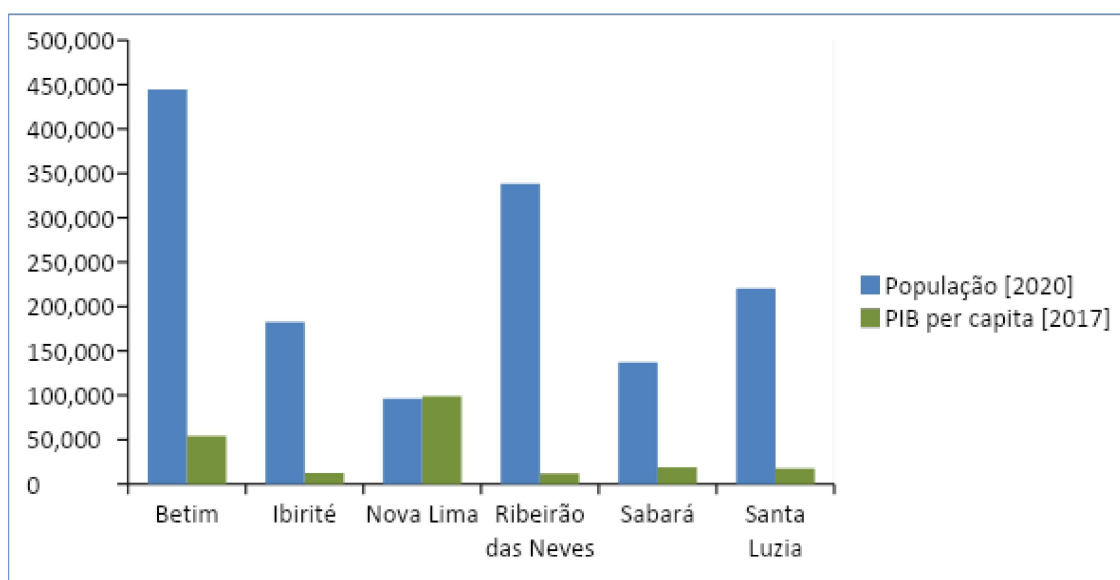
Em relação à renda familiar, todos os municípios analisados possuem um número de

²⁵Atualmente, o recorte das famílias em situação de extrema pobreza (possuem renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00) e de pobreza (com renda mensal por pessoa entre R\$89,01 até R\$ 178,00 por pessoa). Fonte: Ministério da Cidadania, 2020.

indivíduos com renda per capita até meio salário mínimo. O que indica que mesmo em municípios que possuem IDH e PIB per capita alto, as pessoas em situação de pobreza compõem uma boa parte da população.

As cidades analisadas localizadas nos vetores de expansão leste e norte (Sabará, Santa Luzia, Ribeirão das Neves) e no vetor Oeste (Ibirité) apresentam um alto contingente de pessoas em situação de pobreza e uma grande densidade populacional.

Gráfico 3 – Comparação entre população (2020) e PIB per capita (2017) dos municípios pesquisados



Fonte: Elaboração própria com dados recolhidos no sítio do IBGE.

A autonomia dada aos municípios na organização federativa foi um dos traços na atual Constituição brasileira. A partir de 1988, os municípios assumiram responsabilidades na execução de suas políticas públicas. Porém, a estrutura tributária do país, não conseguiu acompanhar o aumento dos gastos públicos nas cidades, nem a realidade do tamanho continental do país e o impacto do viés municipalista da nova constituição, Aretche (2004).

Tabela 05 - Transferências governamentais: FPM, Repasse Estadual e receitas próprias em 2019.

Município	FPM-Repasse Federal [2019]	Repasse recursos Governo Estadual 2019	Total em % das receitas oriundas de outras fontes	Total em % de receita própria
Betim	72.357.847,55	798.272.118,21	71%,	29%

Ibirité	72.357.847,55	79.097.246,12	70,50%	28,5%
Nova Lima	39.133.963,72	166.326.541,52	54,30%	45,7%
Ribeirão das Neves	72.357.847,55	93.790.163,68	74,80%	25,2%
Sabará	46.960.756,33	60.627.479,73	71,50%	28,5%
Santa Luzia	72.357.847,55	94.645.734,01	69,90%	30,1%

Elaboração própria a partir dos dados do site www.qedu.com.br

Após a Constituição de 1988, houve um crescimento substancial de novos municípios brasileiros. Atualmente, o país conta com 5565 cidades. Em Minas Gerais, são 853 municípios representando 15% das cidades brasileiras. Esse número elevado de cidades associado à dinâmica do sistema tributário brasileiro, demonstra o quão complexo é a gestão de políticas públicas no país e o quanto se faz necessário discutir e redesenhar a divisão das responsabilidades dos entes federados.

Da mesma forma, o sistema de financiamento da Educação precisa de um novo arranjo de distribuição de recursos e pactuação das responsabilidades que possibilite que o sistema de ensino entre as cidades seja desenvolvido de maneira sequencial, sem diferenciação nas atividades e execução orçamentária entre os territórios.

Tabela 06 – Receitas oriundas de transferência Federal do FUNDEB, despesas totais dos municípios com a função educação e investimento municipal com a educação em 2019.

Município	Transferência Federal do FUNDEB [2019]	Investimento próprio na educação municipal [2019]	Despesas totais dos municípios com a função educação [2019]	Investimento em % do FUNDEB no município [2019]	Investimento próprio em % na educação municipal [2019]
Betim	222.486.341,11	72.446.585,59	294.932.926,70	67,44%	32,56%
Ibirité	66.431.073,90	28.140.206,51	94.571.280,41	57,64	42,36%
Nova Lima	73.368.188,62	50.928.465,24	124.296.653,86	30,59%	69,41%
Ribeirão das Neves	86.666.488,95	22.247.622,68	108.914.111,63	74,33%	25,67%
Sabará	53.718.884,76	21.837.811,56	75.556.696,32	59,35%	40,65%

Santa Luzia	81.207.322,63	31.286.859,26	112.494.181,89	61,47%	38,53%
-------------	---------------	---------------	----------------	--------	--------

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE e FNDE.

No universo dos municípios analisados, apenas Nova Lima apresentou mais recursos próprios para financiar a sua política educacional. O investimento com recursos próprios da cidade de Nova Lima corresponde a 44,41% de recursos a mais para educação no município, o que corresponde mais do que os 25% de repasses obrigatórios definidos pelo pacto federativo.

Ao analisar os repasses constitucionais, com exceção de Ribeirão das Neves, todas as cidades analisadas aportam recursos acima da obrigatoriedade constitucional (25%) para a Educação. De acordo com a tabela, as transferências governamentais representam as maiores receitas dos municípios. Assim, os municípios analisados refletem a heterogeneidade da oferta de políticas públicas. Em relação à educação, os recursos disponíveis definem em quais condições e qualidade esse aluno vai acessar seu direito à escolarização.

5. INFRAESTRUTURA DO ENSINO FUNDAMENTAL NAS CIDADES DA RMBH

A Lei das Diretrizes e Bases, ao tratar sobre a formação mínima necessária ao magistério na Educação Básica, estabeleceu em seu Art. 62 que “a formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na Educação Infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal”.

Tabela 7 - Número de escolas municipais e estaduais

Município	Quantidade de Escolas
Betim (Rede Municipal)	99
Betim (Rede Estadual)	31
Ibirité (Rede Municipal)	35

Ibirité (Rede Estadual)	18
Nova Lima (Rede Municipal)	24
Nova Lima (Rede Estadual)	6
Ribeirão das Neves (Rede Municipal)	52
Ribeirão das Neves (Rede Estadual)	55
Sabará (Rede Municipal)	30
Sabará (Rede Estadual)	16
Santa Luzia (Rede Municipal)	32
Santa Luzia (Rede Estadual)	22

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados recolhidos em www.qedu.gov.br

As redes de ensino estaduais e municipais compreende um total de 420 escolas nos municípios pesquisados. O compartilhamento do ensino fundamental pelos entes federados a partir da constituição de 1988 acaba por fortalecer a garantia do ensino público e gratuito a todos e avançar para que o ensino médio e a educação infantil fossem incluídos como parte da educação básica brasileira. Na tabela, observa-se que a municipalização do ensino fundamental é uma realidade nas cidades pesquisadas. No entanto, ainda é forte a presença da rede estadual na execução do ensino fundamental.

Nas cidades de Santa Luzia e Ribeirão das Neves, os números de escolas estaduais estão próximas do quantitativo de escolas municipais. Em contraponto, a cidade de Nova Lima possui a maioria das escolas do ensino fundamental. Considerando que os municípios têm como obrigatoriedade a oferta da educação infantil e os estados a exclusividade do ensino médio. Para estudos futuros, é importante aprofundar como cada ente federado desempenha seu papel na execução do ensino fundamental. O que reforça uma melhor articulação e uma visão global no desenvolvimento da educação.

Tabela 8 - Taxa de formação inicial, especialização, mestrado e doutorado de docentes das escolas municipais e estaduais estudadas em 2018.

Município	Formação Inicial				Especialização		Mestrado		Doutorado	
	Ensino Médio (Anos Iniciais)	Ensino Médio (Anos finais)	Ensino Superior (Anos Iniciais)	Ensino Superior (Anos Finais)	Anos iniciais	Anos finais	Anos iniciais	Anos finais	Anos iniciais	Anos finais
Betim	1%	-	99%	100%	47%	57%	-	13%	-	-
Betim (Estadual)	-	-	100%	100%	67%	28%	-	-	-	-
Ibirité	-	8%	100%	92%	75%	78%	-	5%	-	-
Ibirité (Estadual)	-	-	100%	100%	68%	39%	-	2%	-	-
Nova Lima	24%	-	76%	-	46%	-	-	-	-	-
Nova Lima (Estadual)	-	6%	-	94%	1%	-	-	7%	-	-
Ribeirão das Neves	4%	10%	96%	90%	61%	30%	1%	-	-	-
Ribeirão das Neves (Estadual)	1%	-	99%	100%	63%	36%	1%	-	-	-
Sabará	10%	-	90%	100%	37%	50%	-	-	-	-
Sabará (Estadual)	15%	4%	85%	96%	38%	57%	-	3%	-	-
Santa Luzia	5%	-	95%	100%	61%	48%	-	-	-	2%
Santa Luzia (Estadual)	4%	6%	96%	94%	47%	43%	-	9%	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados recolhidos em www.qedu.gov.br

A tabela acima revela que uma parcela significativa dos professores que atuam no Ensino Fundamental possuem Ensino Superior e um número significativo com especialização. No entanto, vale o destaque para o município de Nova Lima, onde 24% dos professores apresentam como última formação o Ensino Médio, nos anos iniciais da rede municipal de ensino. Nesta mesma direção, chama atenção que na rede estadual do mesmo município, 94% dos professores possuem curso superior, contudo, somente 1%, possuem especialização. Em Betim uma informação relevante é que 13% dos professores possuem mestrado e, atuam nos anos finais do Ensino Fundamental e, 9% dos professores da rede estadual do município de Santa Luzia, possuem mestrado.

Diante dessas informações, a reflexão se filia às idéias de Paula (2009) que desenvolve sua análise defendendo que a formação continuada de professores deve considerar a formação

de um profissional reflexivo, crítico e comprometido com a educação em suas diferentes dimensões, de modo que a intenção educativa leve em consideração a melhoria constante da prática por meio do domínio de conhecimentos e métodos de ensino que reverberem na qualidade do ensino. Segundo a autora, a formação continuada não pode se concentrar em cursos de curta duração, seminários e fóruns, mas, deve ser um processo contínuo de especialização e busca de novos saberes que garanta autonomia e alta qualidade, onde o processo de desenvolvimento da prática pedagógica seja ampliada “tendo clareza das influências que o contexto escolar, as condições materiais de trabalho, bem como as condições sociais e econômicas a que estão submetidos esses profissionais” (PAULA, 2009, p.67).

Na busca por uma educação de qualidade, deve-se primar pela qualidade dos professores, que passa, obrigatoriamente, por sua formação educacional. No início da década de 90, a maior parte dos professores em exercício no Ensino Fundamental no país não possuía a formação superior, e esta situação era agravada pela quantidade significativa de professores que haviam concluído apenas o Ensino Fundamental, ou que nem a formação fundamental possuía

Outro indicador que julgamos relevante para pensarmos a qualidade da educação é o acesso que os alunos dispõem de recursos mínimos para potencializar o processo de aprendizagem, como bibliotecas e laboratórios de informática disponíveis, de acesso à banda larga e número de computadores disponíveis.

Tabela 9 - Taxa de bibliotecas e laboratórios de informática disponíveis, de acesso à banda larga e, número de computadores disponíveis para os alunos em escolas municipais e estaduais em 2018.

Município	Biblioteca	Laboratório de Informática	Banda Larga	Quantidade de computadores	Quantidade de Escolas	Média de computadores por escola
Betim (Rede Municipal)	74%	53%	94%	849	99	9
Betim (Rede Estadual)	100%	84%	94%	587	31	19
Ibirité (Rede Municipal)	89%	54%	94%	204	35	6
Ibirité (Rede Estadual)	100%	89%	83%	266	18	15
Nova Lima (Rede Municipal)	21%	29%	54%	97	24	4
Nova Lima (Rede	100%	83%	100%	92	6	15

Estadual)						
Ribeirão das Neves (Rede Municipal)	94%	19%	81%	113	52	2
Ribeirão das Neves (Rede Estadual)	100%	78%	89%	679	55	12
Sabará (Rede Municipal)	93%	90%	77%	295	30	10
Sabará (Rede Estadual)	100%	88%	94%	183	16	11
Santa Luzia (Rede Municipal)	56%	3%	75%	52	32	2
Santa Luzia (Rede Estadual)	95%	91%	82%	312	22	14

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados recolhidos em www.qedu.gov.br

A tabela nos informa que a rede estadual disponibiliza um número superior de bibliotecas, laboratórios de informática e computadores aos alunos, com uma diferença de que a rede municipal de Betim disponibiliza um número maior de computadores para os alunos.

Vale observar algumas disparidades existentes entre os municípios em relação à oferta dos recursos presentes na tabela, com destaque para o município de Nova Lima, onde na rede municipal, aparecem as menores taxas de oferta de biblioteca (21%), de laboratório de informática (29%), de banda larga (54%) e de disponibilidade de computadores para os alunos, uma média de 4 (quatro) por escola. Também, damos destaque para o município de Santa Luzia, que na rede municipal dispõe de somente 3% de taxa de laboratórios de informática, na rede municipal de ensino e, assim como Ribeirão das Neves, disponibiliza, em média, 2 (dois) computadores por escola na rede municipal.

Considerando o impacto que a ausência de biblioteca causa no desenvolvimento educacional da educação, os dados se apresentam mais satisfatórios, contudo, como aponta Panorama setorial da Internet de 2013²⁶,

A Internet tem o potencial de democratizar o acesso à informação, facilitar a geração e a publicação de conteúdo, fomentar a construção coletiva do conhecimento e vem, cada vez mais, possibilitando a criação de redes sociais virtuais. Para que as crianças e os jovens da comunidade escolar usufruam de tais potencialidades, conhecer os desafios de acesso, uso e apropriação dessas ferramentas é fundamental no processo de repensar a educação. Medir e acompanhar a expansão da Internet nas escolas brasileiras em áreas urbanas e seu uso pelos atores do sistema escolar por meio de pesquisas especializadas é uma das iniciativas do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI. br). Esta edição do Panorama Setorial da Internet traz um recorte dos dados da pesquisa “TIC Educação 2012” a partir da perspectiva do aluno sobre o uso

²⁶ O Panorama setorial da Internet é um relatório trimestral do Centro de Estudos das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil (CETIC. br), disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/6/Panorama%20Setorial%20AGOSTO%202013_FINAL.pdf

do computador e da Internet para aprendizagem. Como espaço de inclusão digital, as escolas constituem uma oportunidade concreta para o desenvolvimento de competências e de letramento digital, fundamentais para o trânsito no mundo cultural, educacional e de lazer (p.2).

O estudo revela que apesar de boa parte da população brasileira ter acesso à internet nos domicílios e, principalmente, internet no celular, entre os alunos da rede pública e privada de ensino a disparidade é muito grande, mostrando que:

“Ainda que a proporção de alunos com computador e Internet em seu domicílio mostre-se significativa, os dados da pesquisa “TIC Educação 2012” apontam que há uma disparidade entre alunos de escolas públicas e particulares”. Enquanto o acesso à Internet está presente em 94% dos domicílios de alunos da rede particular, o percentual é de 62% para os de escolas públicas [...] A pesquisa “TIC Educação” investiga o uso de várias atividades na Internet e o grau de dificuldade que este uso apresenta para os alunos de escolas brasileiras. Com isso, é possível discutir a familiaridade dos jovens com a tecnologia e identificar diferentes tipos de uso. Entre as atividades realizadas na Internet, a busca de informações on-line é aquela com a qual os jovens estão mais familiarizados: 92% dos alunos declararam não possuir nenhuma dificuldade para realizá-la. Embora muitos alunos não encontrem dificuldades em buscar informações na Internet, o desenvolvimento de habilidades e competências (Alfabetização Midiática e Informacional – AMI) necessárias para o uso crítico das tecnologias ainda é um desafio a ser enfrentado no Brasil: segundo a pesquisa “TIC Kids Online Brasil 2012”, menos da metade das crianças e adolescentes usuárias de Internet (41%) declaram saber comparar diferentes sites para saber se as informações são verdadeiras Panorama setorial da Internet (Panorama setorial da Internet, 2013, pgs 3 e 4).

Não restam dúvidas sobre a importância de se ampliar o investimento em acesso à tecnologia para qualificação da educação, melhoria dos indicadores e para que crianças e jovens tenham acesso às potencialidades das ferramentas tecnológicas, para que ampliem o acesso à informação e a formação de redes de comunicação e comunicação como um direito humano e de cidadania.

Quando analisamos os dados de reprovação dispostos nas tabelas, percebemos que as maiores taxas nos anos iniciais estão concentradas na rede municipal, com destaque para Ribeirão das Neves, que tem a maior taxa de reprovação, seguida por Betim. Chama atenção a taxa de reprovação do município de Ibituripe, com 0,9% de taxa de reprovação nos anos iniciais, da rede municipal. Vale o destaque para o município de Nova Lima, com taxa de 4,1%, considerando que a rede municipal não oferta vagas nos anos finais do Ensino Fundamental.

Realizando a análise da reprovação nos anos finais do Ensino Fundamental encontramos uma realidade que “salta aos olhos”, com destaque para o município de Nova Lima, cuja taxa de reprovação nos anos finais do ensino fundamental ofertado pela rede estadual chega a 20,9%, seguida por Sabará com 17,6% na rede estadual. De outro lado, os municípios de Betim, com taxa de 4,2% e Sabará, com 6,9% na rede municipal. As redes

municipais de ensino possuem as menores taxas de reprovação em comparação com a rede estadual, como pode ser visto.

Na rede municipal de ensino, relativo à taxa de abandono nos anos iniciais, destaca-se o município de Ribeirão das Neves, com 0,7%, a maior dos municípios pesquisados. Na rede Estadual, os municípios de Santa Luzia, com 0,9% de abandono e Ibitaré, com 0,5%. Assim, podemos perceber que a rede estadual, nas taxas de reprovação, apresenta os piores indicadores.

Quando analisamos as taxas de abandono nos anos finais do Ensino Fundamental, encontramos Ibitaré com 3,4% e Nova Lima, com 3,1% da rede Estadual de ensino. Destaque para o município de Ribeirão das Neves, com taxa de 3,3% de abandono nos anos finais da rede municipal. Apesar das melhorias nas redes públicas de ensino, ainda se encontram altas taxas de abandono nos anos finais do Ensino Fundamental.

Analisando o comportamento da taxa de abandono nos municípios pesquisados pelas redes de ensino, observa-se que os Anos Finais da rede estadual foi o grande responsável pela diferença entre as redes municipais e estaduais no Ensino Fundamental. Enquanto a diferença entre as redes nos Anos Iniciais foi de 0,9%, a diferença mais que dobrou quando se comparam as redes nos Anos Finais, batendo 3,4%.

As distorções idade-série encontradas no estudo apresentam que, nos quatro primeiros anos, o município de Nova Lima possui as maiores taxas, seguido pelo município de Sabará, ambas da rede municipal de ensino. Diferente do comportamento das taxas de reprovação e abandono, quando analisamos as taxas de distorção idade-série, as da rede estadual são melhores que as municipais, salvo os municípios de Sabará e Santa Luzia, que apresentam taxas mais elevadas na Rede Estadual.

As taxas de distorção idade-série dos anos finais do Ensino Fundamental concentram as maiores taxas, seja na rede estadual ou municipal, variando entre 13% e 31%, com destaque para as maiores taxas nos municípios de Nova Lima e Santa Luzia, na rede estadual e Sabará com taxas elevadas em ambas as redes de ensino.

As distorções se comportam de maneiras diferentes de acordo com o segmento do Ensino Fundamental a ser analisado. Como pode ser observado, as distorções são bem mais acentuadas nos Anos Finais do Ensino Fundamental, sobretudo, na rede estadual, onde a maioria dos alunos se encontram defasados.

A diferença entre os segmentos do Ensino Fundamental se explica por causa da evasão escolar ser significativamente maior nas séries finais somadas às reprovações que aumentam

no mesmo sentido. Por outro lado, a diferença entre as redes de ensino pode ser explicada pela maior abrangência de política de correção de fluxo nas redes municipais.

Pensamos que os dados, mesmo necessitando análises mais aprofundadas, nos incitam a pensar em aspectos que impactam na qualidade da educação. Destacamos que uma análise mais profunda da qualidade da educação não pode deixar de olhar para os aspectos socioeconômicos, que diz respeito à organização social e às questões econômicas sob as quais os alunos estão inseridos (FERRÃO, BELTRÃO & SANTOS, 2002; SOARES, F, 2004; DOURADO, OLIVEIRA & SANTOS, 2007; ALVES, 2009; ALVES, PASSADOR & NORONHA, 2007). A renda familiar e a facilidade no acesso a bens e serviços podem ajudar no desempenho dos alunos, na medida em que ajuda a garantir o bem-estar através do acesso à saúde e ao lazer, motivando o estudo, facilita e amplia a aprendizagem e a aquisição de novas informações através do acesso a computadores, à internet ou o acesso à cultura, influenciando na motivação e desempenho escolar dos alunos.

Os aspectos socioeconômicos também são influenciados pela comunidade onde o aluno vive. A maneira como a comunidade vê a escola, seus valores, a questão da violência, o uso de drogas e as formas de incentivo ao estudo, dados pela comunidade onde o aluno reside, podem influenciar na motivação e na segurança que os alunos possuem em ir à escola, além de facilitar ou dificultar o êxito no desenvolvimento da educação escolar.

Outro aspecto é a relação da família com a vida escolar do aluno. A relação que a família tem com a vida escolar e com a trajetória escolar dos seus filhos. Sabemos que nas camadas mais populares a educação nos anos iniciais possuem uma melhor atenção e acompanhamento, contudo, quando da entrada dos estudantes na adolescência, os desafios do acompanhamento escolar estão postos (NOGUEIRA, 2010). No caso do fracasso escolar, ele tem muitas desvantagens. Primeiro, o custo para o tesouro público, o aluno que repete custa duas vezes, ele tem repercussão no plano pessoal, desestímulo, queda da autoestima, enfim, as repercussões são variadas.

São diversas as mudanças na sociedade contemporânea, mudanças sociais que provocam uma dupla alteração na família contemporânea e na escola contemporânea, que interferem diretamente na competência de pai de aluno (NOGUEIRA, 2010). Como a criança é central na vida da família, o acompanhamento da vida escolar é mais presente, contudo, na fase da adolescência, nem tanto, mesmo que a sociologia nos mostre que cada vez mais a definição da posição social que o indivíduo vai ocupar nas estruturas sociais, depende da escola. Por isso, o diploma se faz cada vez mais importante, é claro que ele é mais ou menos

importante, para determinados meios sociais, como para classe média ele é fundamental e menos importante para outros, mas não quer dizer que ele não o seja. Então, por tabela, se eu tenho a centralidade, a importância do diploma no futuro de alguém e a importância do filho na vida familiar é que vai incidir na mudança do papel da escola por que ela assume certas funções que eram da família e por que ela trabalha com a ideia de que ela tem que ajustar a sua ação à ação da família. As duas ações não podem ir uma em cada direção elas têm que ser coerentes, então nós temos que perceber que as participações são diferentes e as implicações que isso pode ter (NOGUEIRA, 2010).

Na vida social e familiar a educação traz diversos impactos positivos como a redução da pobreza e promove a igualdade de gêneros (UNESCO, 2011). Há uma forte relação entre educação e desigualdade social, implicando numa melhoria do processo educacional com intuito de melhorar a distribuição de renda. A educação traz melhorias para a saúde infantil e materna, pois ajuda as mulheres a compreenderem informações sobre nutrição e doenças, a fazer escolhas e a assumirem o controle de suas vidas (UNESCO, 2011). Desta forma, a educação ajuda a reduzir a mortalidade infantil e contribui para a redução do crescimento populacional.

As características socioeconômicas, que historicamente diferem os alunos. Não é só importante garantir que os alunos se matriculem e não abandonem a escola, mas também é de grande importância que os alunos frequentem as aulas. O histórico escolar dos alunos tem influência em seus desempenhos. A repetência tem um forte impacto negativo sobre o desempenho dos alunos, tendo como consequência o aumento dos custos por aluno, o desinteresse e o atraso escolar. Os que já estão em atraso escolar possuem uma proficiência inferior em relação àqueles em idade adequada. A família, em geral, tem uma forte influência na vida do indivíduo e essa influência não poderia ser diferente em relação à vida escolar do aluno. Um ambiente familiar estável e afetivo traz uma maior segurança e não influencia negativamente a personalidade do aluno, não gera transtornos que podem abalar o desempenho do mesmo (NOGUEIRA, 2010).

Tabela 10 - Número de matrículas, anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, reprovação, taxa de abandono e distorção idade série na rede municipal de ensino, em 2018.

Município	Matrículas anos iniciais	Matrículas anos finais	Repr. Anos iniciais (Taxa)	Repr. Anos iniciais (quant)	Repr. AnosFin ais (Taxa)	Abando no Anos iniciais (Taxa)	Abando no AnosFin (Taxa)	Distorção idade série (1º ano)	Distorção idade série (2º ano)	Distorção idade série (3º ano)	Distorção idade série (4º ano)	Distorção idade série (5º ano)	Distorção idade série (6º ano)	Distorção idade série (7º ano)	Distorção idade série (8º ano)	Distorção idade série (9º ano)
Betim	23.516	16.147	4,5%	1.052	4,2%	0,2%	0,8%	1%	2%	9%	8%	14%	20%	20%	16%	13%
Ibirité	7.952	4.017	0,9%	69	10,3%	0,1%	1,6%	1%	1%	2%	2%	4%	18%	23%	23%	20%
Nova Lima	5.081		4,1%	210	0,0%	0,2%	0,0%	6%	6%	9%	12%	-	-	-	-	-
Ribeirão das Neves	8.276	12.730	5,0%	40	13,1%	0,7%	3,3%	1%	1%	2%	3%	4%	17%	22%	23%	19%
Sabará	7.217	2.242	3,5%	257	6,9%	0,1%	2,1%	3%	7%	9%	12%	13%	27%	32%	26%	27%
Santa Luzia	11.108	3.688	4,0%	451	9,3%	0,1%	1,2%	1%	2%	7%	7%	11%	20%	28%	25%	22%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados recolhidos em www.qedu.gov.br

Tabela 11 - Número de matrículas, anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, reprovação, taxa de abandono e distorção idade série na rede Estadual de ensino, em 2018.

Município	Matrícula as anos iniciais	Matrícula as anos finais	Repr. Anos iniciais (Taxa)	Repr. Anos iniciais (quant)	Repr. AnosFin ais (Taxa)	Abando no Anos iniciais (Taxa)	Abandon o AnosFin ais (Taxa)	Distorç ão idade série (1º ano)	Distorç ão idade série (2º ano)	Distorç ão idade série (3º ano)	Distorç ão idade série (4º ano)	Distorç ão idade série (5º ano)	Distorç ão idade série (6º ano)	Distorç ão idade série (7º ano)	Distorç ão idade série (8º ano)	Distorç ão idade série (9º ano)
Betim	4.158	4.851	0,8%	34	15,0%	0,3%	1,5%	1%	2%	3%	3%	8%	15%	23%	21%	20%
Ibirité	2.788	4.493	0,0%	0	12,5%	0,5%	3,4%	1%	2%	1%	3%	4%	22%	24%	21%	27%
Nova Lima		3.355	0,0%	0	20,9%	0,0%	3,1%	0%	0%	0%	0%	0%	29%	31%	33%	39%
Ribeirão das Neves	13.017	16.056	0,0%	0	15,4%	0,3%	2,7%	1%	1%	3%	3%	4%	18%	20%	17%	22%
Sabará	7.236	3.566	0,0%	0	17,6%	0,2%	2,0%	0%	6%	8%	10%	10%	26%	29%	31%	26%
Santa Luzia	3.052	7.677	0,0%	1	15,2%	0,9%	2,5%	2%	3%	6%	8%	9%	26%	27%	25%	31%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados recolhidos em www.qedu.gov.br

Apesar dos investimentos e das políticas educacionais implementadas pelas redes de ensino para aumentar a qualidade da educação básica, podemos perceber que os resultados dos anos finais do Ensino Fundamental apresentam-se como o principal desafio para melhoria da qualidade do ensino.

Se considerarmos que, mesmo com todos os esforços o IDEB dos anos iniciais se apresentam dados mais satisfatórios podemos fazer algumas leituras de que mesmo com a ampliação do acesso e do financiamento, ainda se faz necessário avançar em pesquisas mais qualitativas para compreendermos quais são os reais fatores que levam a estes resultados e, assim, construir estratégias para enfrentar esse desafio. Mesmo sabendo que esse não é o foco principal do nosso estudo, entendemos como importante esse destaque, por considerarmos que o bom resultado escolar de um aluno pode ser traduzido pelos bons resultados nas avaliações escolares e na sua aprovação.

Há muitas diferenças entre sistemas de ensino e, até mesmo, entre escolas de um mesmo sistema em relação às avaliações e aos critérios de aprovação. Essa diferença dificulta a comparação de alunos entre escolas diferentes. Para avaliar alunos de diferentes escolas, necessita-se de avaliações padronizadas a serem aplicadas para todos os alunos em que se deseja auferir a aprendizagem, principalmente, se quisermos atender as exigências da LDB quando espera que ao final do Ensino Fundamental o aluno tenha desenvolvido a capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; da compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; do desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades, e a formação de atitudes e valores; do fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

Tabela 12 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) das escolas municipais e estaduais estudadas em 2019.

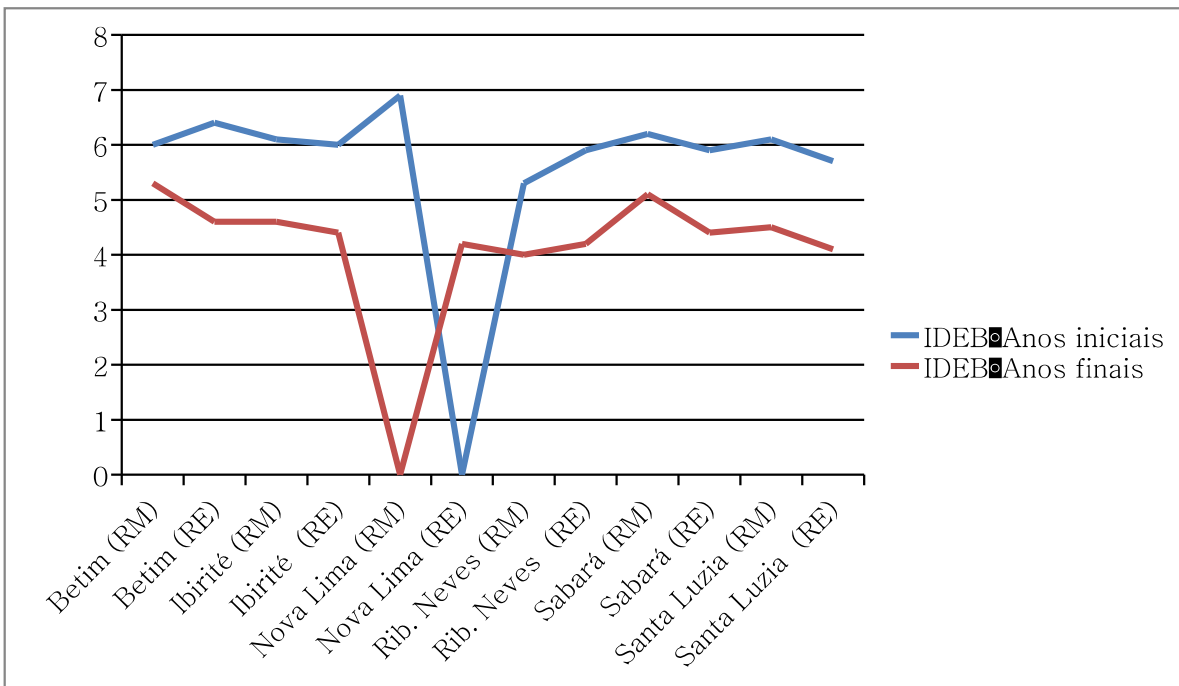
Município	IDEB (Anos Iniciais)		IDEB (Anos Finais)	
	Meta	Resultado	Meta	Resultado
Betim (Rede Municipal)	6,3	6,0	5,6	5,3
Betim (Rede Estadual)	6,2	6,4	5,2	4,6
Ibirité (Rede Municipal)	6,0	6,1	5,5	4,6
Ibirité (Rede Estadual)	6,2	6,0	5,2	4,4

Nova Lima (Rede Municipal)	6,8	6,9	-	-
Nova Lima (Rede Estadual)	-	-	5,4	4,2
Ribeirão das Neves (Rede Municipal)	6,1	5,3	5,2	4,0
Ribeirão das Neves (Rede Estadual)	6,0	5,9	5,1	4,2
Sabará (Rede Municipal)	6,2	6,2	5,7	5,1
Sabará (Rede Estadual)	6,2	5,9	5,2	4,4
Santa Luzia (Rede Municipal)	6,2	6,1	5,5	4,5
Santa Luzia (Rede Estadual)	5,8	5,7	5,2	4,1

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados recolhidos em www.qedu.gov.br

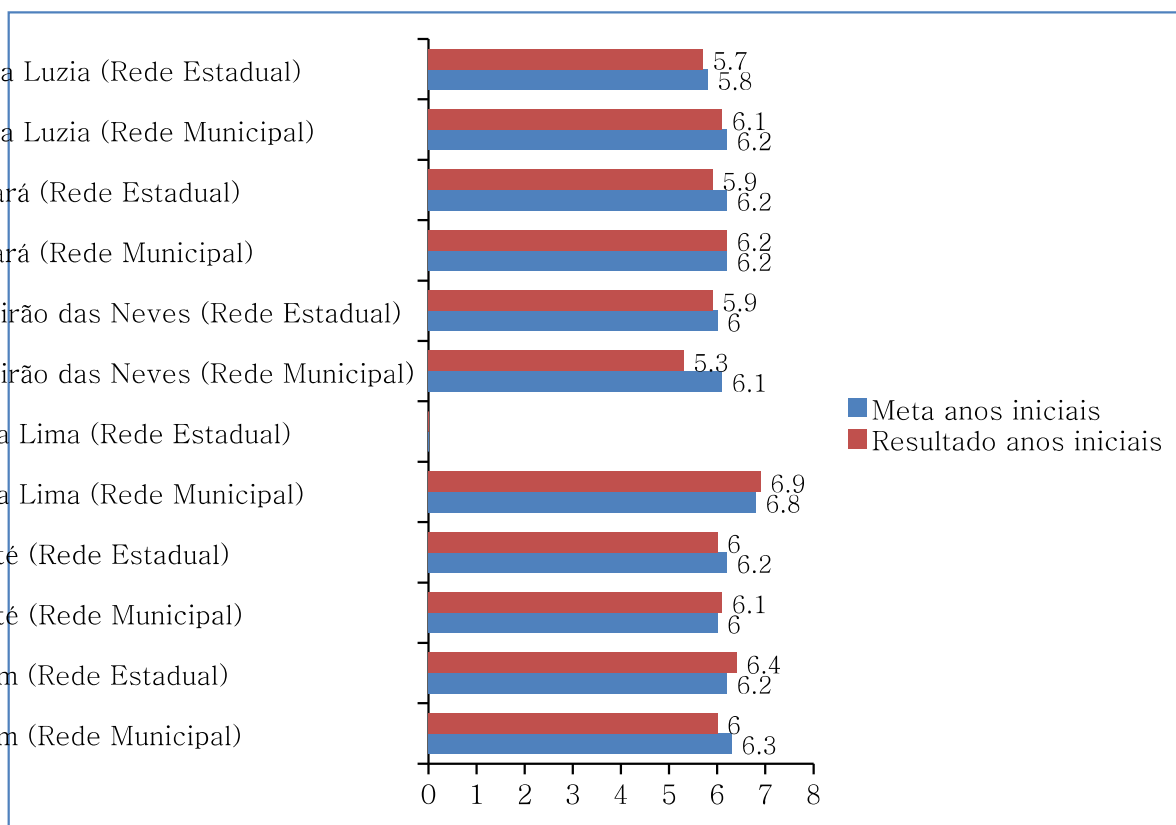
Quando comparamos os resultados entre os municípios percebemos que Nova Lima apresenta o maior ndice nos anos iniciais, ofertado pela rede municipal e Betim apresenta, na rede estadual, o segundo maior ndice, nos anos iniciais. O município de Ribeirão das Neves apresenta o pior resultado, nos anos iniciais, na rede de ensino municipal e Santa Luzia o pior resultado, nos anos iniciais, na rede estadual. Quando observamos o comportamento dos demais municípios os índices se apresentam entre 5,9 e 6,2, nos anos iniciais.

Se considerarmos que os índices do IDEB para os anos finais do Ensino Fundamental apresentam como média 4,11 nos municípios pesquisados precisaremos analisar outros indicadores educacionais para tentar compreender quais são os principais desafios colocados para melhor a qualidade da educação nessa etapa. Os gráficos abaixo nos ajuda a visualizar essa diferença.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados recolhidos em www.qedu.gov.br

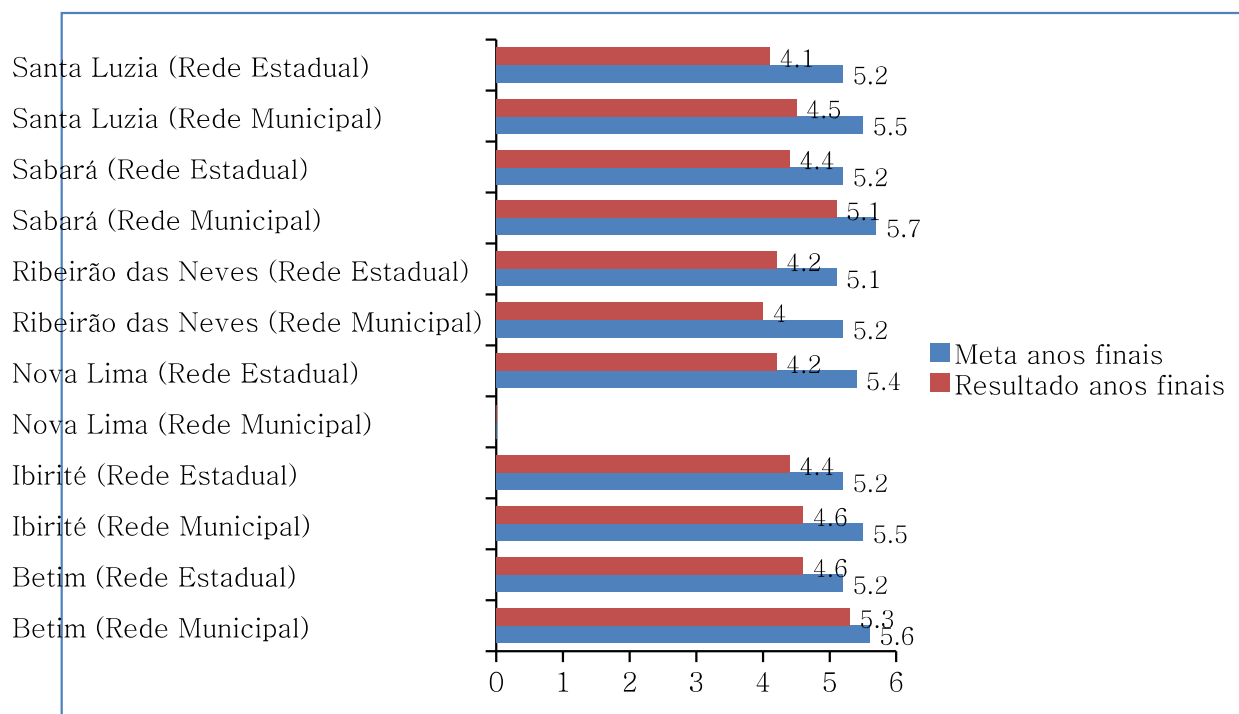
Gráfico 05 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) dos anos iniciais das redes municipais e estaduais dos municípios pesquisados no ano de 2019.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados recolhidos em www.qedu.gov.br

Gráfico 06 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) dos anos finais das

redes municipais e estaduais dos municípios pesquisados no ano de 2019.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados recolhidos em www.qedu.gov.br

Ao analisar os indicadores do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) das escolas municipais e estaduais dos municípios estudados, percebe-se que nos anos iniciais apenas a cidade de Ribeirão das Neves obteve um índice bem abaixo da meta. Os demais municípios conseguiram se aproximar da meta. O município de Nova Lima ultrapassou a meta com 6,9 para a meta estipulada de 6,8. Ressalta-se que Novo Lima se encarrega apenas dos anos iniciais dessa modalidade de ensino.

Nos anos finais do ensino fundamental, ocorre a inversão dos resultados e quatro dos seis municípios analisados consegue atingir ou se aproximar da meta estipulada no IDEB. Apenas a Rede Municipal de Betim e Sabará se aproximar da meta. Todos os demais municípios pesquisados obtiveram notas bem abaixo da meta definida no IDEB para os anos finais.

Tais resultados apontam que as políticas públicas educacionais precisam investir nas séries finais do ensino fundamental investindo na aprendizagem dos alunos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo central analisar os dados socioeconômicos e indicadores educacionais de 06 municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte e identificar diferenças na oferta do Ensino Fundamental através de indicadores de insumos e de resultados.

Mesmo tendo a análise dos dados foco na execução da política educacional do ensino fundamental, a intenção era questionar como acontece a execução das políticas públicas em realidades dicotômicas nas cidades do país.

Responder essa pergunta torna-se importante porque sendo federalista o modelo de organização institucional do país, sua base de organização deve ser pautada na descentralização e autonomia dos seus entes federados.

Em um país de grande extensão territorial, os municípios brasileiros tem um papel importante na implementação das políticas públicas. Desse modo, ter um panorama da execução de uma política pública pode evidenciar lacunas presentes no pacto federativo, podendo impactar diretamente na qualidade da oferta de serviços nos municípios. Assim, avaliar as políticas públicas pode nos ajudar a levantar hipóteses e sugerir arranjos que possibilitem mais efetividade estatal na provisão de políticas públicas.

A pesquisa utilizou dados fornecidos dos órgãos oficiais e também a análise destes dados oficiais realizados por organizações da sociedade civil.

Mesmo que os números de cidades que compõem a região metropolitana de Belo Horizonte sejam bem maiores que o recorte dos municípios. A escolha das amostras por vetores de expansão urbana cumpriu com o objetivo da pesquisa, uma vez que as cidades representam as características da urbanização da RMBH. Assim, a exclusão das cidades de Belo Horizonte e Contagem se fazem relevantes, pois a demografia de ambas as cidades possuem dinâmicas de gestão e oferta das políticas públicas em seus territórios superdimensionadas devido ao grandes volume populacional dessas cidades. Mesmo que algumas cidades analisadas representam mais que o dobro de habitantes das outras, todas possuem características dos municípios de grande porte (100.000 ou mais de 100.000 habitantes) na classificação do IBGE. Com exceção da cidade de Nova Lima que já se aproxima dessa classificação.

A partir da análise dos indicadores educacionais do Ensino Fundamental, o estudo apontou que a Educação mesmo sendo uma política pública centralmente definida e coordenada, os municípios a programam e alcançam resultados de maneira bem distinta um

dos outros. A execução da política educacional possui variantes de acordo com a capacidade administrativa e financeira dos municípios estudados. Mesmo que as normativas tenham estabelecido o papel de cada ente federado na execução da educação brasileira, como é o caso do ensino fundamental, onde o compartilhamento das funções ocorrem na pactuação entre estados e municípios. A diferença dos resultados do IDEB dos anos iniciais e finais do ensino fundamental “saltam aos olhos”, indicando que em um mesmo município as redes de ensino públicas estaduais e do município se divergem na oferta e na qualidade da mesma modalidade de ensino.

Desta forma, o estudo dos indicadores demonstrou que para a melhoria nos índices educacionais e garantia de uma melhor qualidade na execução do ensino fundamental, será necessário ações coordenadas entre estados e municípios no objetivo de cumprir e conseguir resultados educacionais no território de uma maneira equânime. Por mais que exista diferenciação no papel do estado e do município, o público a que se destina a educação é o mesmo.

Quanto aos indicadores de oferta de matrículas, distorção idade-série, taxas de abandono e reprovação são importantes para um olhar mais aprofundado dos resultados educacionais. A realidade socioeconômica impacta na aprendizagem do aluno, assim como as condições econômicas do município impactam na qualidade educacional.

Todos os municípios, em suas redes estaduais e municipais em maior ou menor proporção, obtiveram taxas de matrículas reduzidas nos anos finais do ensino fundamental. Tal redução acompanha os índices nacionais para a modalidade. Justamente em uma etapa que o adolescente já não é a centralidade da família e nas famílias mais pobres já estão inseridas de forma precoce em atividades laborais para complemento de renda familiar ou apoio nas tarefas domésticas, muitas vezes tendo como consequência a dificuldade de conciliar estudo formal e trabalho.

Quanto às análises dos indicadores de infraestrutura, as redes públicas possuem boas condições básicas de infraestrutura nas duas redes de ensino. Mas quando pensamos em acesso à infraestrutura e ferramentas relacionadas à melhoria da aprendizagem, os equipamentos públicos das duas redes de ensino estão aquém do esperado. O maior índice de computadores por escolas (ou por aluno) não corresponde sequer ao número de estudantes por sala de aula nas séries do ensino fundamental. Outro dado preocupante são os pequenos índices de biblioteca nas redes públicas de ensino fundamental. A compreensão da transformação da sociedade para uma era digital não substitui a importância de um espaço que

estímulo a pesquisa, cultura e a informação, além disso, a biblioteca no espaço escolar tem uma função importante na formação humana do indivíduo. Laboratórios de informática e bibliotecas são complementares fundamentais no ensino e aprendizagem dos estudantes.

Para estudos futuros, seria importante avaliar como hipótese, se as substituições das bibliotecas e laboratórios correspondem ao aumento de salas de aulas com objetivo de atender a demanda pelo ensino fundamental e a educação infantil nos municípios.

Quanto aos indicadores de formação docente, a maioria dos professores das redes municipais e estaduais de ensino, atuantes no ensino fundamental, possuem ensino superior e, um número significativo com especialização. Esse dado é interessante porque os anos iniciais do ensino fundamental e da Educação infantil não são exigidos formação superior conforme a LDB. Vale o destaque para o município de Nova Lima, onde 24% dos professores dos anos iniciais da rede municipal apresentam como última formação o ensino médio de magistério. Enquanto a rede estadual conta com 94% de formação superior. Nesse caso, a formação dos professores não determinou a melhoria nos índices de resultados dos anos finais do ensino fundamental, etapa de ensino executada pela rede estadual.

Portanto, ao realizar uma avaliação das políticas de educação no ensino fundamental é importante considerar como elas acontecem em cada cidade. A compreensão do contexto onde a política pública acontece, pode ser a chave para um planejamento e execução menos focada em méritos e mais voltada para a superação de desigualdades e desenvolvimento humano no país.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F. L. **Coordenação Federativa No Brasil: A Experiência Do Período FHC e os Desafios do Governo Lula**-Revista Brasileira de Sociologia e Política, Dossiê Federalismo Curitiba v. 24: p. 41-67, Junho de 2005.

ABRUCIO, F. L. **Dinâmica federativa: da educação brasileira: Diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento**. Págs. 39-66. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Orgs.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

ABRUCIO, F. L. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil**, São Paulo em Perspectiva, 18(2): 17-26, 1999. –

ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação**. Lua Nova, São Paulo, n. 33, p. 165-183, Aug. 1994. Disponível e: http://www.scielo.br/scielo.php?Script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000200012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 Outubro de 2019. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451994000200012>

ABRUCIO, F. L. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**, RBCS Vol. 14 nº 40 junho, 2004.

AFFONSO, J.R-Brasil: **Descentralização fiscal e avanços das Políticas Sociais**. – XV - CEPAL- Santiago do Chile Seminário Regional de Política Fiscal, 2003.

AGÊNCIA RMBH. Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, **Mapeamento dos aglomerados, vilas e favelas na RMBH**. Núcleo de Assessoramento Técnico Especial (NATE), 2020. Disponível em: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/agencia-rmbh-realiza-mapeamento-dos-aglomerados-vilas-e-favelas-vulneraveis-a-proliferao-da-covid-19/> acesso em 20/11/20.

ALMEIDA, B.C, SL de PAULA **O Papel da Avaliação de Políticas Públicas no Contexto dos Governos Locais - Planejamento e políticas públicas**, 2014 – desafios 2. IPEA. gov.br. disponível em:<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view>. Acesso 30/11/2020.

AMABILE, Antônio E. De Noronha. **Políticas Públicas**. In: Dicionário de Políticas Públicas. CASTRO, Carmem L.F.de. G, GONTIJO, Cynthia R. B. e AMABILE, Antônio E. De Noronha (orgs.) - Barbacena, Editora da Universidade do Estado de Minas Gerais, EdUEMG 2012.

ANDRADE, L.L e DRUMMOND M.V.D. Governança na região metropolitana de Belo Horizonte, In: **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**.Pg. 69 – 86, Organizadores: Marco Aurélio Costa e Isadora Tami Lemos Tsukumo. IPEA, 2014. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19647 Acesso em: 20/11/20.

ANTICO, C. **Onde morar e onde trabalhar: espaço e deslocamentos pendulares na região metropolitana** de São Paulo. Campinas: IFCH/UNICAMP, 2003 Campinas, Spapud VILLAÇA, F. Espaço intrurbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln

Institute, 2001. Marco Aurélio Costa, Isadora Tami Lemos Tsukumo. Brasília, IPEA, 2013.

ARAÚJO, G. C. de. **Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo.

ARELARO, L. R. G. **O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências**. Educ. Soc., Campinas, v. 26, n. 92, p. 1039-1066, out. 2005, Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?Script=sci_arttext&pid=S010173302005000300015&lng=pt&nrm=iso acesso em 13 de outubro de 2020.

ARRETCHE, M – **Quando Instituições Federativas fortalecem o Governo Central?** Novos Estudos - CEBRAP Online nº 95, março 2013-pp. 39-57. (2004),

AZEVEDO, J. M. L., de SANTOS, A. L. F. **Influências do poder central no planejamento da educação dos municípios da região metropolitana do Recife**. Educ. Soc., Campinas, v. 33, n. 119, p. 551-573, abr.-jun. 2012. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 20/11/20.

BARBOSA, Alexandre de Freitas, AMORIM, Ricardo L. C. **Desafios para o enfrentamento da desigualdade no Brasil**. Págs.29-49 - Volume 1. In: Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania. FONSECA, Ana, FAGNANI, Eduardo (orgs.) –

BENEVIDES, Claudia Valle. **Um Estado de Bem Estar Social – 2011** Dissertação de Mestrado- Departamento de Economia, Universidade Federal Fluminense, UFF, Rio de Janeiro 2011.

BERCOVICI, G. (2002). A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista De Direito Sanitário*, 3(1), 13-28. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v3i1p13-28>. Acesso em 30/11/

BEZERRA, A C. D. R e PINHEIRO, M.C.O ”.O combate ao dualismo escolar: experiências contra hegemônicas no campo educacional brasileiro (1945-1957)”. Revista eletrônica Agenda Social, Volume 10 - Número 1- pág. 18-31, 2016. <http://www.revistaagendasocial.com.br/index.php/agendasocial/issue/view/15>. Acesso em 01/12/2020.

BRIGGS, A. **The Welfare State in Historical Perspective**. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. (Org.). *The Welfare State Reader*. 2. Ed. Cambridge: Polity Press, 2006.

BRITO F.; SOUZA, J. A. **Expansão urbana nas grandes metrópoles: o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza**. Revista São Paulo em Perspectiva, págs. 54-55- vol.19 no. 4 São Paulo 2005.

CANZIAN, Fernando. **70% dos municípios dependem em mais de 80% de verbas externas**>Folha de São Paulo, São Paulo, 07/02/2019, Ranking de Eficiência dos Municípios Disponível em: <http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml> acesso em 21/11/20.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Artigo 1 e 18 - a Organização dos entes federativos no Brasil, artigos 18 a 41- Organização Político-Administrativa do Brasil, CF Brasília, DF: Senado, 1988.

CRESTANI, D. A., & OLIVEIRA, C. C. de. (2018). **Que tipo de estado de bem-estar social é este?** Revista Eletrônica Científica Da UERGS, 4(2), 299-319. Disponível em: <https://doi.org/10.21674/2448-0479.42.299-319.aceso> em 09/08/2020.

CURY, C. R. J. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

DESCHAMPS, E. **Senso comum versus evidências: Riscos da cultura do “achismo”, Caminhos para a qualidade da educação pública: impactos e evidências** /organização: Instituto Unibanco, São Paulo, Fundação Santillana, 2017. Págs.246-256

DRAIBE, S. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. Tempo Social. São Paulo, n. 2, v. 15, p. 63-102, nov. 2003.

DRAIBE, S. **O Welfare State No Brasil**. (Caderno de Pesquisa n.80), Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 1993. Educ. Soc., Campinas, v. 33, n. 119, p. 551-573, abr.-jun. 2012 Disponíveis em <http://www.cedes.unicamp.br> acesso em: 13/10/2020.

ELAZAR, D. **Exploring Federalism Tuscaloosa**: University of Alabama 1987.
EMENDA CONSTITUCIONAL n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997. FUNDEF.

EMENDA CONSTITUCIONAL n.º 53/2006 e regulamentado pela Lei n.º 11.494/2007 e pelo Decreto n.º 6.253/2000. FUNDEB.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do Welfare State**. Lua Nova, São Paulo, n. 24, pág. 85-116, setembro de 1991. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?Script=sci_arttext&pid=S0102>.

FERRÃO, M. E; BELTRÃO, K.; SANTOS, D. P. DOS. **Correção da defasagem escolar: efeito das políticas de não repetência**. Rio de Janeiro: ENCE, 2002.

FIORI, J.L. **Estado do Bem Estar Social: Padrões e crises**. Rio de Janeiro: IMS/UERJ, 1997.

FIRJAN. **“Criação de Municípios: mais impostos e menos serviços à população”**, 2018. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/noticias/firjan-alerta-para-risco-de-proposta-de-criacao-de-municipios>. Acesso em 08/09/2020

FURTADO, C. **A operação Nordeste**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959.

GUERREIRO, M. P. **Análise dos Gastos Sociais Brasileiros na Perspectiva do Estado de Bem-Estar Social: 1988 a 2008**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2010.

HELENE, O. **Um diagnóstico da educação brasileira e de seu financiamento**, Campinas, SP: Autores Associados, 2017.

INEP, **Panorama da Educação: destaques do Education at a Glance 2018**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Diretoria de Estatísticas Educacionais, 2018.

LAGEMANN, Marques Junior e Oliveira E. Revista da Associação Mineira de Direito e Economia, p. 15, 2011.

Lei n.º. 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e no Decreto-Lei N.º 1.881/81.

Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação da Educação Nacional (LDB).

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. **Avaliação de políticas sociais: notas sobre alguns limites e possíveis desafios**. Trab. educ. saúde, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 95-106, Mar. 2004 disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462004000100006&lng=en&nrm=ISO>.access on 20 Nov. 2020.

LOPES, JÚLIO AURÉLIO VIANNA **A carta da democracia – O processo Constituinte da Ordem pública de 1988**. Rio de Janeiro: Editora Topbooks, 2008.

MEDEIROS, M. **A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos anos 1930 aos anos 1990**.(Texto para discussão n. 852). Brasília: IPEA, 2001.

MENDES, C.; MONTEIRO NETO, A. **Planejamento, instrumentos e resultados: a (in) compatibilidade de políticas para o desenvolvimento do Nordeste**. Cadernos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 7, n. 10, p. 43-82, 2012.

MENDONÇA, J. G. de. **Estrutura socioespacial da RMBH nos anos 2000: há algo de novo?** In: ANDRADE, L. T. de; FARIA, C. A. P. de. **Metrópole: território, sociedade e política – o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: OM: PUC-Minas, 2008. p. 45-103.

NETO, MONTEIRO A. **Federalismo sem pactuação: Governos estaduais na Antessala da Federação**. Textos para discussão 1961, Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro, 2014. <http://repositorio.ipea.gov.br> acesso em 13/08/2020.

NOGUEIRA, Maria Alice; ROMANELLI, G. (Org.) ; ZAGO, N. (Org.) . **Família e escola: trajetórias de escolarização em camadas médias e populares**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2010. 183p

OBSERVATÓRIO DO PNE: 2020. Disponível em: <http://www.observatoriiodopne.org.br/indicadores/metas>, acesso em <http://www.observatoriiodopne.org.br/acesso> em Outubro de 2020.

OPINIÃO. **Cidade tem o maior aglomerado de Minas**”. Jornal O Tempo, Betim, 21/12/11.

Disponível em: <https://www.otempo.com.br/o-tempo-betim/cidade-tem-o-maior-aglomerado-de-minas>. Acesso em 20/11/2020.

PAULA, Ana P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PAULA, Simone Grace. **Formação continuada de Professores: perspectivas atuais**. Paidéia, Revista do Curso de Pedagogia da Faculdade de Ciências Humanas e Universidade Fumec Belo Horizonte Ano 6 n. 6 p. 65-86 jan./jun. 2009

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle** .pág.07. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

PIERSON, C. **Beyond the Welfare State?** Cambridge: Polity Press, 1991. Fragmented Welfare States Federal Institutions and the Development of Social, Policy, Governance, Cambridge, Mass.v. 8, n. 4, p. 448-478, Oct. 1995.

PORTO, Adriano Miglio. **Caminhos da Reforma Tributária no Brasil: 1980-2009**. Pág. 98. Belo Horizonte, 2009.

QEDU: Use dados. Transforme a educação. 2020, disponível em: <https://www.qedu.org.br/>. Acesso agosto a dezembro de 2020.

RAITANO, F.C e M. G. RIBEIRO, **“Pobreza: Conceitos e Métodos“**, TD Observatório das Metrôpoles nº 004 - Observatório das Metrôpoles, 2019. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/pobreza-conceitos-e-metodos-texto-para-discussao>, acesso em 30/11/2020.

REZENDE FERNANDO, FABRÍCIO OLIVEIRA E ERIKA ARAUJO (ORGS.), **“Dilema fiscal: remendar ou reformar”?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

REZENDE, Flávio C. **Reforma do Estado comparado**. In: Seminário Balanço da Reforma do Estado no Brasil. 6-8 ago. 2002, Brasília, Distrito Federal. Anais... Brasília: MP, 2002. P. 223-233. Disponível em: <<http://goo.gl/QnZgKd>>

ROCHA, Sonia. **Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil**. Texto para Discussão n. 720 do IPEA. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0720.pdf acesso em 20/11/2020.

SANT'ANNA, Rodrigo Lopes. **Uma avaliação do Ensino Fundamental nos Municípios Fluminenses integrando Estruturação de Problemas e Análise Envoltória de Dados**. Págs. 7-47. Dissertação. (mestrado) – UFRJ/ COPPE/ Programa de Engenharia de Produção – Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2012.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. Pág.111, São Paulo, Nobel, 1987. São Paulo, Editora Perseu Abramo, 2013.

SCHARPF, F. **The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European**

Integration. Public. Administration,v. 66, p. 80-117,- Autumm, 1988.

SCHWARCZ, Lilia Moritz.**Brasil: uma biografia** / Lilia Moritz Schwarcz e Heloisa Murgel Starling — 1ª ed. — São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SECCO, Lincoln (Org.). **História do PT.** 4ªedição revista e ampliada, 340 p. São Paulo, 2015. Cotia: Ateliê Editorial, 2015.

SOUZA, C. **Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988.** Dossiê Federalismo, Revista Brasileira de Sociologia e Política, Curitiba v. 24, p. 105-121, Junho de 2005.

SOUZA, J. de. **A expansão urbana de Belo Horizonte e da Região Metropolitana de Belo Horizonte: o caso específico do município de Ribeirão das Neves.** 2008.232 f. Tese (Doutorado em Demografia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

STANDING, Guy. **Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice.**London: MacMillan Press; New York: St. Martin Press Inc., 1999

UNESCO. **A crise oculta: conflitos armados e educação.** Relatórios de Monitoramento Global de Educação para Todos 2011 - Relatório Conciso. Tradução de Antonio Jussie F. Rodrigues. 2011. Disponível em:<<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001911/191186por.pdf>>.Acesso em: 20/11/2020.

VAITSMAN, J. e SOUSA.R.P. **Avaliação de programas e transparência da gestão pública** Pag.11-24 .Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais / Cibele Franzese. [et al.]; Prefácio de Paulo Martino Jannuzzi. – Brasília, ENAP, 2009.

WERNECK VIANNA, M. L. T. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil.** Rio de Janeiro: Iuper/Ucam, Editora Revan, 1998.

WILENSKY, H.L. **The Welfare State and Equality.** Berkeley: University of California Press, 1975.