

Capacidade estatal de coordenação federativa: o governo de Minas e o financiamento da educação básica nas mesorregiões do estado

Ágnez de Lélis Saraiva
Aparecida Maciel da Silva Shikida
Carolina Gomes Ribeiro

Resumo

A coordenação federativa para educação básica em seus territórios está colocada na legislação nacional para os estados brasileiros. Diante disso, este estudo analisa a capacidade do governo de Minas Gerais em exercer esta coordenação em seu território, tomando como objeto a alocação dos recursos financeiros nos municípios das mesorregiões Jequitinhonha e Sul/Sudoeste de Minas. Estas apresentam cenários socioeconômicos distintos e desiguais e a investigação identifica a forma de alocação destes recursos. O objetivo é analisar a alocação dos recursos financeiros considerando, principalmente, as transferências voluntárias. Compreende-se aqui que estes são importantes para a referida capacidade e exercício desta coordenação. As análises identificam a progressividade ou regressividade desta alocação e se o uso dos recursos financeiros contribui para redução das desigualdades das educacionais entre as duas mesorregiões com desdobramentos na coordenação federativa do governo do estado. Este estudo se inscreve no contexto dos debates de capacidade estatal, federalismo e coordenação federativa educacional e equidade nos aportes de recursos financeiros destinados à educação básica por parte do governo do estado.

Palavras chave: educação básica; coordenação federativa; capacidade estatal; equidade

Introdução

O texto constitucional de 1988 estabelece para a política educacional o federalismo em que os entes federados organizarão seus respectivos sistemas de ensino em regime de colaboração (Brasil, 1988, art. 211, caput). Por sua vez, os estados deverão assumir a coordenação da política de educação básica no seu território e definir com os municípios se formarão um sistema único de educação ou se aqueles municípios que não instituírem sistema de ensino próprios integrarão ao estadual (Brasil, 1996, art. 11 parágrafo único). Estas competências e outras mais asseguram aos estados a coordenação federativa no âmbito de seus territórios, particularmente a da educação básica que deverão ofertar de forma complementar e/ou concorrente em algumas das suas etapas (Brasil, 1988, art. 211, §2º e §3º).

O exercício da coordenação federativa não acontece de forma automática. Para isso, os governos estaduais precisam construir suas capacidades. Neste sentido, ele deve dispor dos recursos necessários. Entre os recursos que compõem a capacidade de coordenação¹, o fiscal é apontado como um dos mais relevantes (Cingolani, 2013;

¹ Além do fiscal, a literatura aponta pelo menos mais cinco tipos de recursos necessários para a capacidade estatal: técnico-burocrático (Evans, 1993; Souza, 2017), de atendimento (Ziblat, 2015), institucional (Gomes; Ferreira; Amâncio, 2017; Santos, 2017), recursos instalados (Man, 2015) e políticos (Repetto, 2003; Gomide; Pires, 2012; Grin, 2012).

Cárdenas, 2015). A escolha pela análise da alocação dos recursos fiscais decorre desta importância apontada pela literatura para a capacidade estatal, no caso, de coordenação federativa. No entanto, o olhar recai sobre a sua alocação nos municípios das mesorregiões Jequitinhonha e Sul/Sudoeste de Minas. E a sua alocação mais progressiva é entendida aqui como a maior capacidade de coordenação, pois o governo do estado utilizaria de seus recursos orçamentários para impulsionar o desenvolvimento de municípios e das mesorregiões com maiores dificuldades socioeconômicas.

Para o desenvolvimento da pesquisa e das análises, este estudo pergunta, como o governo de Minas Gerais aloca os seus recursos fiscais nos municípios para financiamento da educação básica? E seu objetivo geral é analisar a alocação dos recursos fiscais do governo do estado de Minas Gerais nos municípios das mesorregiões Jequitinhonha e Sul/Sudoeste de Minas para financiamento da educação básica. A hipótese que orientou os estudos é que a alocação é feita de maneira regressiva ou igualitária, o que mantém ou aumenta as desigualdades educacionais entre os municípios e as duas mesorregiões.

2- Fundamentos teóricos:

Para o desenvolvimento das análises, este estudo trabalha com dois conjuntos de aportes teóricos: um primeiro que analisa o arranjo federativo que se constituiu no Brasil para sua política de educação básica, a coordenação federativa e sua relação com as desigualdades educacionais; e um segundo que discute capacidade estatal para provisão de políticas públicas, particularmente de educação básica.

Em relação ao federalismo e o federalismo educacional, o estudo fundamenta-se em Abrúcio (2005), Arretche (2010; 2013; 2015), Souza (2005; 2013; 2016), Cury (2008; 2010), Duarte e Saraiva (2021) e Machado e Palotti (2014). Estes caracterizam o federalismo brasileiro e destacam a importância da coordenação federativa ou compartilhamento de responsabilidades entre os entes da federação para maior equidade nas políticas públicas. Para a política educacional básica o destaque é o regime de colaboração previsto na CF1988 e a distribuição de competências que coloca os municípios como agências implementadoras (Duarte; Saraiva, 2021).

Para a capacidade estatal os estudos que fundamentam as análises são Evans (1993), Cingolani (2013), Grin (2012), Gomide e Pires (2014), Cárdenas (2015), Chudnovsky, (2015), Gomide, Pereira e Machado (2016) e Marenco, Joner e Strohschoen (2017), entre outros. A finalidade destes é fornecer as bases teóricas para análise e destacar a importância dos recursos fiscais para fortalecer a capacidade de coordenação federativa e a capacidade de provisão da educação básica por parte dos municípios.

3- Metodologia

A literatura aponta que os recursos fiscais são importantes dimensões de capacidade estatal (Cárdenas, 2015). A escolha foi motivada pela constante alegação por parte do governo de Minas Gerais da crise fiscal do estado e a dificuldade de alocação de recursos para financiar suas políticas sociais. E a opção por estudar as mesorregiões Jequitinhonha e Sul/Sudoeste de Minas está relacionada as desigualdades entre elas. Enquanto a primeira apresenta graves problemas socioeconômicos, a segunda é considerada umas das mais desenvolvidas do estado (FJP, 2023).

O estudo trabalha com as finanças do governo do estado e dos municípios das duas mesorregiões. Os dados fiscais foram buscados nas plataformas do TCEMG, no Portal da Transparência do governo e no acompanhamento do PPAG pela SEPLAG. Ele identifica as transferências constitucionais e voluntárias nas despesas correntes do governo de Minas e nas receitas líquidas correntes dos municípios para verificar a alocação dos recursos estaduais. Para o uso dos dados, utiliza indicadores demográficos e socioeconômicos para normalização e possibilitar que realidades distintas fossem comparáveis. Os dados foram deflacionados pelo IPCA-E (FGV) e utilizou-se estatística descritiva com a indicação de média, mediana e desvio padrão nas análises.

4- Resultados

Entre os resultados apurados destaca-se a relativa igualdade nas transferências constitucionais e os valores muito baixos das voluntárias do estado para os municípios; a insuficiência dos recursos transferidos; e uma ligeira progressividade na alocação dos recursos, insuficiente para superar as desigualdades educacionais e sociais entre as duas mesorregiões. Infere-se que o governo de Minas utiliza pouco das transferências voluntárias para exercer sua capacidade de coordenação federativa e reduzir as desigualdades socioeconômicas no estado.

Referências:

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados: revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>.

ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 95, mar. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002013000100003>.

ARRETCHE, Marta. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. In: ARRETCHE, Marta (org.). Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp: Centro de Estudos da Metrópole (CEM), 2015. p. 193-248.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: <https://bit.ly/2y6biqJ>.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 27.833, 23 dez. 1996. Disponível em: <https://bit.ly/3cdSHyp>.

CÁRDENAS, Mauricio. Capacidad fiscal: capacidad estatal en América Latina. In: O'DONNELL, Guillermo (org.). Capacidades estatales: diez textos fundamentales. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento, 2015. p. 59-106. (Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina).

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

CHUDNOVSKY, Mariana. Por que capacidades estatales. In: O'DONNELL, Guillermo (org.). Capacidades estatales: diez textos fundamentales. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento, 2015. p. 15-23. (Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina).

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. Educação & Sociedade: revista de ciência da educação, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302008000400012>.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A democracia brasileira e as políticas de Estado. In: DOURADO, Luiz Fernandes; AZEVEDO, Janete Maria Lins de (org.). Relações federativas e Sistema Nacional de Educação. Camaragibe: CCS, 2016. p. 17-33.

DUARTE, M. R. T. ; SARAIVA, Á. L.. O Regime de Colaboração e a Legislação Educacional: federalismo e relações intergovernamentais no Brasil. REVISTA SUL-AMERICANA DE CIÊNCIA POLÍTICA, v. V. 6, p. 239-260, 2021.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, abr. 1993. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS. Disponível em: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/>.

GOMES, Marília Della Lucia; FERREIRA, Patrícia Aparecida; AMÂNCIO, Júlia Moretto. Capacidade estatal e formulação de políticas sociais por municípios sob a ótica da gestão pública democrática. Sociedade e Cultura, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 83-104, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/sec.v20i1.51065>.

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

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). Capacidades

estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 15-28.

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

GRIN, Eduardo José. Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 148-176, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/39W8W1m>.

MACHADO, José Angelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Entre cooperação e centralização: políticas sociais no Brasil pós-1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 30, n. 88, jun. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.17666/308861-82/2015>.

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

MANN, Michael. Capacidad administrativa: poder infraestructural revisitado. In: O'DONNELL, Guillermo (org.). *Capacidades estatales: diez textos fundamentales*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento, 2015. p. 107-126.

REPETTO, Fábian. Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá. Anais [...]. Rosario: UNR, 2003. p. 1-29. Disponível em: https://www.academia.edu/95828040/Capacidad_estatal_requisito_necesario_para_un_a_mejor_pol%C3%ADtica_social_en_Am%C3%A9rica_Latina.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos. Capacidades estatais, participação e políticas de juventude no Brasil (2003-2014). 2017. 203 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/159141/001022985.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>.

SOUZA, Celina. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; HOCHMAN, Gilberto (org.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 91-118.

SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (org.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 51-103. Disponível em: <file:///C:/Users/x09354990/Downloads/Capacidades%20estatais%20em%20pa%C3%AAs%20emergentes%20o%20Brasil%20em%20perspectiva%20comparada.pdf>.

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

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