UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E
DESIGUALDADES NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA**

ANANDA GRINKRAUT

São Paulo - SP

Janeiro/2019

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

VERSÃO REVISADA

**POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E
DESIGUALDADES NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA**

ANANDA GRINKRAUT

Tese apresentada à Faculdade de Educação
da Universidade de São Paulo para a
obtenção do título de Doutora em Educação.

Área de concentração: Estado, sociedade e
educação

Orientador: Prof. Dr. Romualdo Luiz Portela
de Oliveira

São Paulo - SP

Janeiro/2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação

Ficha elaborada pelo Sistema de Geração Automática a partir de dados fornecidos pela autora
Bibliotecária da FE/USP: Nicolly Soares Leite - CRB-8/8204

G866p Grinkraut, Ananda
Políticas de cooperação intergovernamental e desigualdades na educação brasileira / Ananda Grinkraut; orientador Romualdo Luiz Portela de Oliveira. -- São Paulo, 2019.
212 p.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação Estado, Sociedade e Educação) -- Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2019.

1. cooperação intergovernamental. 2. federalismo. 3. desigualdades sociais. 4. educação básica. 5. políticas públicas. I. Oliveira, Romualdo Luiz Portela de , orient. II. Título.

Nome: GRINKRAUT, Ananda

Título: Políticas de cooperação intergovernamental e desigualdades na educação brasileira

Tese apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Aprovado em: 07/02/2019

Banca Examinadora

Prof. Dr. Romualdo Luiz Portela de Oliveira

Instituição: Faculdade de Educação / Universidade de São Paulo

Julgamento: Aprovada

Profa. Dra. Marta Arretche

Instituição: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas / Universidade de São Paulo

Julgamento: Aprovada

Prof.Dr. Ocimar Alavarse

Instituição: Faculdade de Educação / Universidade de São Paulo

Julgamento: Aprovada

Profa. Dra. Gilda Cardoso de Araujo

Instituição: Centro de Educação / Universidade Federal do Espírito Santo

Julgamento: Aprovada

Prof.Dr. Carlos Roberto Jamil Cury

Instituição: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Julgamento: Aprovada

AGRADECIMENTOS

Muitos foram os que contribuíram com a realização deste trabalho. Sem os momentos de apoio, conversas e debates com amigos, companheiros de trabalho e de caminhada, familiares e professores, a realização deste trabalho não teria sido possível. Expresso aqui os meus agradecimentos a alguns dos que contribuíram mais diretamente ao longo deste processo.

Ao professor Romualdo Portela de Oliveira, pelas conversas, sugestões de leitura e orientações, fundamentais para a realização deste trabalho.

Aos professores Marta Arretche, Ocimar Alavarse, Gilda Cardoso de Araujo e Carlos Roberto Jamil Cury pela participação e valiosos comentários na banca de defesa. Aos dois primeiros agradeço em especial pela crítica cuidadosa e sugestões para aprimorar o trabalho, realizados na ocasião da banca de qualificação.

Ao grupo de orientandos do professor Romualdo: Fernando Galvão, Gabriela Thomazinho, Ilona Becskehazy Ferrão de Sousa, Isabela Rahal, Luciane Muniz Barbosa, Malena Carvalho, Nathalia Cassettari, Paula Louzano, Samuel Mendonça e Vanda Ribeiro, os quais, em diferentes etapas, contribuíram com a elaboração deste trabalho, bem como compartilharam algumas das dificuldades e conquistas nesta trajetória.

Aos funcionários da secretaria de pós graduação, em especial ao Marcelo, sempre disponíveis para esclarecer dúvidas e fornecer as informações necessárias e, dessa forma, facilitar o percurso ao longo do programa de pós-graduação.

Ao Centro de Estatística Aplicada (CEA) do Instituto de Matemática e Estatística da Universidade de São Paulo (IME/USP), em especial às professoras Elisete da Conceição Quintaneiro Aubin e Gisela Tunes da Silva, e às alunas Bruna Regina Coelho, Yang Ting Ju, Camilla Rocha Guazzelli e Giovana Martinelli pela análise da base de dados, sugestões metodológicas, pelas reuniões e inúmeros momentos de aprendizado.

Agradeço a professora Adriana Backx que me auxiliou no desenho do plano de análise de dados, logo no início desse processo, e à Priscilla Correa Santos, quem me ajudou e ensinou a trabalhar com o *software* R, de forma que fosse possível concluir a terceira fase da pesquisa.

Aos amigos e colegas de trabalho da Secretaria Municipal de Educação, Carolina Sciarotta, Eduardo Spanó, Fernanda Campagnucci, Leonardo Spicacci Campos e Terra Johari, que acompanharam e me apoiaram nesses últimos anos.

Agradeço à minha família, irmãos, cunhados e sogra, os quais, cada um a seu jeito e mesmo sem entender minhas motivações, contribuíram para a conclusão desta Tese. Agradeço em especial a meus pais, que não mediram esforços para que eu chegasse até aqui. Ao Alexandre pela revisão do texto e por todo o apoio, compreensão, discussões acaloradas e companheirismo. A minha filha Liana, fonte inesgotável de amor, pelo aprendizado cotidiano e por tornar esse processo muito mais divertido.

RESUMO

GRINKRAUT, Ananda. **Políticas de cooperação intergovernamental e desigualdades na educação brasileira**. 212 p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

Esta tese tem como objetivo averiguar se políticas de cooperação intergovernamentais, tais como consórcios e Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), se constituem como mecanismos de equalização de condições de oferta e resultados educacionais nos municípios brasileiros. Em 2011, 35% dos municípios do país integravam algum destes arranjos de cooperação intergovernamental, contemplando quase metade da população brasileira. A pesquisa foi constituída em três fases, sendo que as duas primeiras possuíam os objetivos, respectivamente, de construir um panorama da participação municipal em arranjos de cooperação intergovernamental, e de verificar a influência da participação dos municípios nos diferentes arranjos em relação às variáveis educacionais selecionadas. Para tanto, nestas fases da pesquisa foram analisadas as capacidades estatais e resultados educacionais de municípios em situação socioeconômicas semelhante, porém com a diferença de comporem uma ou mais formas de cooperativismo intergovernamental, com base nos dados de 2011. A terceira fase da pesquisa partiu de indícios, observados nas fases anteriores, de que os municípios integrantes do ADE do Vale do Jequitinhonha apresentavam melhores resultados educacionais do que os demais municípios em situação socioeconômica e demográfica semelhantes, e buscou investigar se tais indícios poderiam estar vinculados à participação dos municípios neste arranjo, através de um estudo longitudinal que abarcou o período entre 2007 e 2015. Nas três fases da pesquisa foram utilizadas técnicas da estatística descritiva e de análise multivariada, como regressões e constituição de agrupamentos de municípios, de forma a minimizar o efeito das variáveis associadas a aspectos socioeconômicos e demográficos. Os resultados da análise descritiva foram muito semelhantes à análise inferencial: para a maior parte das variáveis examinadas – capacidade estatal, condições de oferta e resultados educacionais – a variação mais significativa se deu entre os agrupamentos de municípios com perfil socioeconômico e demográfico semelhantes, do que segundo o tipo de cooperação intergovernamental estabelecido, reiterando a relevância das condições socioeconômicas nas condições de atendimento e dados educacionais. Com relação à análise longitudinal, a partir do caso do ADE do Vale do Jequitinhonha, verificou-se uma melhoria significativa no IDEB ao longo do período observado e uma redução na desigualdade de resultados entre os municípios do referido ADE. No entanto, apesar de o comportamento dos municípios que integravam o ADE ter sido muito superior ao dos municípios brasileiros em geral, e também dos municípios brasileiros que integravam arranjos de cooperação intergovernamental em 2011, este foi bastante semelhante ao dos municípios dos respectivos agrupamentos socioeconômicos do estado de Minas Gerais. Os dados apresentados retratam a situação dos municípios integrantes de consórcios e Arranjos de Desenvolvimento da Educação e reiteram análises realizadas sobre bons resultados dos municípios de Minas Gerais em relação aos demais municípios brasileiros. Com relação à hipótese da pesquisa, seus resultados demonstram que tais mecanismos de cooperação intergovernamentais, no formato como estão atualmente estruturados, não tem contribuído para a redução da desigualdade de atendimento, oferta e resultados educacionais entre os municípios brasileiros.

Palavras-chave: cooperação intergovernamental, federalismo, desigualdades sociais, educação básica, políticas públicas

ABSTRACT

GRINKRAUT, Ananda. **Intergovernmental cooperation policies and inequalities in Brazilian education**. 212 p. Thesis (Doctorate) – Faculty of Education, University of Sao Paulo, Sao Paulo, 2019.

This thesis aims to investigate whether intergovernmental cooperation policies, such as public consortia and Education Development Arrangements (ADEs), constitute mechanisms for equalization of educational provision and outcomes in Brazilian municipalities. In 2011, 35% of the country's municipalities were part of some kind of intergovernmental cooperation arrangement, encompassing almost half of Brazilian population. The research was conducted in three phases. The first two had the objectives, respectively, of building a panorama of municipal participation in intergovernmental cooperation arrangements, and examining the influence of municipal participation in different types of intergovernmental cooperation related to the selected educational variables. Therefore, in these phases of the research, the state capacities and educational results of municipalities in similar socioeconomic situation were analyzed, but with the difference of composing one or more forms of intergovernmental cooperation, based on 2011's data. The third phase of the research was based on evidence from previous phases that the municipalities that are members of the "ADE do Vale do Jequitinhonha" showed better educational results than the other municipalities in similar socioeconomic and demographic situations, and sought to investigate whether such evidence could be linked to the municipal participation in this arrangement, through a longitudinal study that covered the period between 2007 and 2015. In the three phases of the research, descriptive statistics and multivariate analysis techniques were used, such as regressions and the constitution of clusters of municipalities, in order to minimize the effect of associated variables such as socioeconomic and demographic aspects. The results of the descriptive analysis were very similar to the inferential analysis: for most of the examined variables – state capacity, offered conditions and educational outcomes – the most significant variation occurred among groups of municipalities with similar socioeconomic and demographic profile than according to the type of intergovernmental cooperation established, reiterating the relevance of socioeconomic conditions in terms of service and educational data. Regarding to the longitudinal analysis, related to the case of the "ADE do Vale do Jequitinhonha", there was a significant improvement in the IDEB over the observed period and a reduction in the inequality of results among the member municipalities. However, although the behavior of the member municipalities of the ADE was much higher than that of the Brazilian municipalities in general, and also of the Brazilian municipalities that integrated intergovernmental cooperation arrangements in 2011, this was very similar to the municipalities of the state of Minas Gerais, from the same socioeconomic groups. The data presented the situation of member municipalities of public consortia and Education Development Arrangements, and reiterate the analysis about the good results of Minas Gerais' municipalities in relation to other Brazilian municipalities. In relation to the initial hypothesis of this research, its results demonstrate that such intergovernmental cooperation arrangements, as they are currently structured, have not contributed to the reduction of the inequalities regarding educational conditions and indicators among Brazilian municipalities.

Key-words: intergovernmental cooperation, federalism, social inequalities, basic education, public policies

LISTA DE FIGURAS

Quadro 1 - Municípios identificados com os melhores resultados na Prova Brasil, segundo os tipos de cooperação intergovernamental e o agrupamento	25
Quadro 2 - Número de municípios por ADE e por agrupamento e posição dos respectivos municípios no <i>ranking</i> geral da Prova Brasil (Língua Portuguesa) e no <i>ranking</i> dos ADEs	27
Quadro 3 - Número de municípios por ADEs e consórcios, simultaneamente, e por agrupamento e posição dos respectivos municípios no <i>ranking</i> geral da Prova Brasil (Língua Portuguesa) e no <i>ranking</i> dos ADEs e consórcios, simultaneamente.....	28
Quadro 2.1 - Categorias em relação ao grau de institucionalização e de redistribuição de recursos	77
Quadro 2.2 - Classificação dos estados em relação ao grau de colaboração com os municípios na política educacional	78
Gráfico 3.1 – Composição da participação dos entes federados em consórcios, por área de atuação, Brasil, 2015.....	92
Gráfico 3.2 – Distribuição dos consórcios, por área de atuação e região brasileira, em relação ao total de municípios por região, 2015.....	93
Quadro 4.1 - Variáveis socioeconômicas e demográficas.....	120
Quadro 4.2 - Variáveis sobre as condições institucionais da oferta educacional	121
Quadro 4.3 - Variáveis educacionais (acesso, processo e resultado)	122
Quadro 4.4 - Variáveis educacionais (3ª fase)	123
Quadro 4.5 - Resumo dos resultados da análise descritiva, segundo as variáveis educacionais, tipo de associativismo e agrupamento.....	137
Quadro 4.6 - Resumo dos resultados da análise inferencial, segundo as variáveis educacionais, tipo de associativismo e agrupamento.....	138
Quadro 4.7 - Consolidação da análise inferencial, por variável, grupos analisados e tipos de cooperação intergovernamental.....	140
Quadro 5.1 - Relação dos municípios que compõem o ADE Vale do Jequitinhonha, agrupamento e tipos de arranjo de cooperação intergovernamental que integram, 2011	149
Gráfico 5.1- Evolução do IDEB e da projeção do IDEB do EF (anos iniciais) entre 2007 e 2015, municípios do ADE Vale do Jequitinhonha	154
Gráfico 5.2 - Distribuição dos municípios do ADE Vale do Jequitinhonha segundo a variação do fluxo escolar e da proficiência, entre 2007 e 2015	156
Quadro 5.2 - Proficiência mínima dos níveis "suficiente" de aprendizado em Língua Portuguesa (leitura) para o 5º ano do EF	162
Gráfico 5.3 - Percentual de estudantes nos níveis de proficiência "suficiente" em Língua Portuguesa, Prova Brasil, em 2011 e 2015	164
Gráfico 5.4 - Percentual de estudantes com nível de proficiência "suficiente" (Parâmetro B) nos municípios brasileiros e naqueles que integram arranjos territoriais, em 2011 e 2015	165
Gráfico 5.5 - Percentual de estudantes com nível de proficiência "suficiente" (Parâmetro B) nos municípios mineiros e que integram o ADE do Vale do Jequitinhonha, em 2011 e 2015	166

LISTA DE TABELAS

Tabela 1– Número de municípios selecionados, segundo o agrupamento e estado brasileiro....	26
Tabela 2.1- Matrículas no Ensino Fundamental (Regular e Especial), por dependência administrativa, Brasil, 1996 e 2017	61
Tabela 3.1 – Número de municípios que compunham consórcios, por área de atuação, tipo de consórcio e percentual em relação ao total de municípios brasileiros (5.570), Brasil, 2015	91
Tabela 3.2 – Percentual de municípios consorciados em relação ao total de municípios brasileiros, por tamanho populacional e ano, Brasil, 2005, 2011 e 2015.....	93
Tabela 3.3 – Número de municípios consorciados e percentual em relação ao total de municípios brasileiros, por área de atuação e ano, Brasil, 2005, 2011 e 2015	94
Tabela 3.4 – Percentual de municípios consorciados em relação ao total de municípios brasileiros, por área de atuação, ano e região geográfica, Brasil, 2015.	95
Tabela 3.5 – Percentual de municípios consorciados em relação ao total de municípios brasileiros, por área de atuação, ano e região geográfica, Brasil, 2005.	95
Tabela 3.6 – Relação dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação, número de municípios integrantes, ano de criação, situação atual de funcionamento (2016) e se foi considerado para a análise realizada nesta Tese (em funcionamento em 2011).	100
Tabela 3.7 – Distribuição dos municípios que integram ou integraram Arranjos de Desenvolvimento da Educação, por região e estado brasileiro, 2016.	101
Tabela 3.8 – Distribuição dos municípios por faixa de número de habitantes, Brasil, 2015.....	108
Tabela 4.1 - Número de municípios que compunham consórcios na área da educação, por tipo de consórcio, nos anos que essa pergunta foi realizada.....	116
Tabela 4.2 - Percentual de municípios, por tipo de associativismo, segundo o número de escolas e alunos no ensino fundamental municipal	117
Tabela 4.3 – Número de municípios, médias e medianas das variáveis população, renda <i>per capita</i> , receita <i>per capita</i> , porcentagem de pobres e porcentagem de mães sem EF completo segundo o agrupamento	118
Tabela 4.4 - Correlações de Pearson entre variáveis municipais e totais	123
Tabela 4.5 - Número de municípios segundo os tipos de cooperação analisados, Brasil (5565 e 4461 municípios), 2011	125
Tabela 4.6 - Número e porcentagem de municípios segundo os tipos de cooperação analisados, por agrupamento, Brasil (4461 municípios), 2011	126
Tabela 4.7 – Percentual de municípios segundo as classes de tamanho populacional, considerando o universo de municípios e os municípios por agrupamento, Brasil, 2011	127
Tabela 4.8 - Porcentagem de municípios integrantes de consórcios ou Arranjos de Desenvolvimento da Educação, por região brasileira, 2011	127
Tabela 4.9 – Média populacional dos municípios por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida e segundo os agrupamentos, 2010	128
Tabela 4.10 – Distribuição da população nos municípios, por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, universo e segundo os agrupamentos, 2010	128

Tabela 4.11 – Esperança média de vida nos municípios, por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, universo e segundo os agrupamentos, 2010	129
Tabela 4.12 – Renda <i>per capita</i> média dos municípios, por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, universo e segundo os agrupamentos, 2010	129
Tabela 4.13 – Média do percentual de pobres nos municípios, por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, universo e segundo os agrupamentos, 2010	129
Tabela 4.14 – Média da receita <i>per capita</i> municipal, por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, universo e segundo os agrupamentos, 2011	131
Tabela 4.15 – Média das transferências da União e estaduais <i>per capita</i> por município, por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, universo e segundo os agrupamentos, 2011	131
Tabela 4.16 – Média dos percentuais de funcionários ativos estatutários ou regidos pela CLT e com Ensino Superior por município, por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, universo e segundo os agrupamentos, 2011	131
Tabela 4.17 – Percentual médio de municípios com SME exclusiva e existência de Sistema Municipal de Educação, por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, universo e segundo os agrupamentos, 2011	132
Tabela 4.18 – Taxa de analfabetismo e taxa de frequência líquida ao EF regular, por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, universo e segundo os agrupamentos, 2010	134
Tabela 4.19 – Taxa de frequência líquida à pré-escola e ao ensino médio regular, por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, universo e segundo os agrupamentos, 2010	134
Tabela 4.20 – Taxa de distorção idade-série e percentual de funções docentes com ensino superior no EF municipal, por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, universo e segundo os agrupamentos, 2011	135
Tabela 4.21 – Média de alunos por turma no Ensino Fundamental municipal, por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, universo e segundo os agrupamentos, 2011	136
Tabela 4.22 – Média Prova Brasil em Matemática, no 5º ano do Ensino Fundamental municipal, por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, universo e segundo os agrupamentos, 2011	136
Tabela 4.23 – Percentual de alunos com resultado "insuficiente" e "avançado", no 5º ano do EF Municipal, em Matemática, por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, universo e segundo os agrupamentos, 2011	137
Tabela 4.24 – Estimativas (intervalos de confiança) da Média da Prova Brasil (Matemática) para cada tipo de cooperação intergovernamental, 2011	141
Tabela 4.25 – Estimativas (intervalos de confiança) da porcentagem de alunos com resultado avançado ou proficiente para cada tipo de cooperação intergovernamental, 2011	142
Tabela 4.26 – Estimativas (intervalos de confiança) da porcentagem de alunos com resultado insuficiente para cada tipo de cooperação intergovernamental, 2011	142
Tabela 4.27 – Estimativas (intervalos de confiança) da média de aluno por turma para cada tipo de cooperação intergovernamental, 2011	142
Tabela 4.28 – Estimativas (intervalos de confiança) da porcentagem de funções docentes com ensino superior para cada tipo de cooperação intergovernamental, 2011	143
Tabela 4.29 – Estimativas (intervalos de confiança) da taxa de distorção idade-série para cada tipo de cooperação intergovernamental, 2011	143

Tabela 4.30 – Estimativas (intervalos de confiança) da taxa de analfabetismo para cada tipo de cooperação intergovernamental, 2011.....	143
Tabela 4.31 – Estimativas (intervalos de confiança) da porcentagem de crianças entre 0 e 5 anos na escola para cada tipo de cooperação intergovernamental, 2011	144
Tabela 4.32 – Estimativas (intervalos de confiança) da porcentagem de jovens entre 15 e 17 anos na escola para cada tipo de cooperação intergovernamental, 2011	144
Tabela 5.1 - Medidas do número de escolas de Ensino Fundamental (Anos Iniciais) dos municípios que compõem o ADE Vale do Jequitinhonha.....	150
Tabela 5.2- Medidas do número de alunos de Ensino Fundamental (Anos Iniciais) dos municípios que compõem o ADE Vale do Jequitinhonha	150
Tabela 5.3 - Medidas do número de escolas de Ensino Fundamental (Anos Finais) dos municípios que compõem o ADE Vale do Jequitinhonha.....	151
Tabela 5.4 - Medidas do número de alunos de Ensino Fundamental (Anos Finais) dos municípios que compõem o ADE Vale do Jequitinhonha	151
Tabela 5.5 - Diferença entre o IDEB alcançado e a respectiva projeção, entre 2007 e 2015, municípios do ADE Vale do Jequitinhonha.....	155
Tabela 5.6 - IDEB 2007 e 2015, variação no período e variação do IDEB real com o IDEB projetado.....	158
Tabela 5.7 - Número e percentual de escolas com IDEB projetado entre os anos de 2007 e 2015	160
Tabela 5.8 - Porcentagem de municípios nos quais todas as escolas municipais atingiram a meta do IDEB calculada para 2011 e 2015	161

LISTA DE SIGLAS

ADEs – Arranjos de Desenvolvimento da Educação
AMVAPA - Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema
ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BNCC - Base Nacional Comum Curricular
CAQ – Custo Aluno-Qualidade
CAQi – Custo Aluno-Qualidade inicial
CEA - Centro de Estatística Aplicada do Instituto de Matemática e Estatística da USP
CF - Constituição Federal
CIVAP - Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CNE – Conselho Nacional de Educação
CODIVAR – Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e do Litoral Sul
COGIVA - Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada nos Municípios do Baixo Rio Paraíba
CONSED - Conselho dos Secretários Estaduais de Educação
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
DSM – Desigualdade sustentada ao ponto máximo
EC - Emenda Constitucional
EF– Ensino Fundamental
FHC – Fernando Henrique Cardoso
Fineduca – Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE – Fórum Nacional de Educação
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GT - Grupo de Trabalho
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH-m - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IME – Instituto de Matemática e Estatística da USP
INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IPi – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR – Imposto de Renda
ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC - Ministério da Educação
MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NSE – Nível socioeconômico
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAR – Plano de Ações Articuladas
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PIB – Produto Interno Bruto
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNLD - Programa Nacional do Livro e do Material Didático
PNE - Plano Nacional de Educação
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPV - Pesquisa sobre Padrões de Vida
Proinfo - Programa Nacional de Tecnologia Educacional
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
QESE – Quota estadual do salário-educação
QFSE – Quota federal do salário-educação
QEMSE – Quota estadual e municipal do salário-educação
RM – Região Metropolitana
SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica
SASE - Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SisPCR - Sistema de Apoio à Gestão do Plano de Carreira e Remuneração
SME – Secretaria Municipal de Educação
SNE – Sistema Nacional de Educação
SUS – Sistema Único de Saúde
UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Sumário

Introdução	13
1.1 O percurso da pesquisa	21
1.2 A organização da tese	29
Capítulo 1. Desigualdades e equidade a partir do acesso à educação	31
1.1. Fatores extraescolares na desigualdade de oportunidades educacionais	33
1.2. A equidade no sistema educacional	38
1.2.1 A equidade no sistema educacional: o efeito escola	40
1.2.2 A equidade no sistema educacional: condições de oferta, ações e políticas educacionais	42
1.3. O efeito do território nas condições de oferta e resultados escolares	44
1.4. Os estudos sobre desigualdade e equidade educacional: considerações sobre os resultados e definições metodológicas	47
Capítulo 2. Mecanismos de equalização na Educação Básica brasileira	51
2.1 Função redistributiva e supletiva da União: estrutura de financiamento educacional	56
2.2. Cooperação técnica e financeira: programas e ações de apoio aos estados e municípios	68
2.3 A atuação dos governos estaduais	75
Capítulo 3. Políticas de cooperação intergovernamentais: Consórcios e Arranjos de Desenvolvimento da Educação	84
3.1 Consórcios	88
3.2. Arranjos de Desenvolvimento da Educação	98
3.3. Capacidade de gestão e ganhos de escala: possibilidades advindas com os Consórcios e Arranjos de Desenvolvimento da Educação?	106
Capítulo 4. Análise dos Consórcios e Arranjos de Desenvolvimento da Educação	111
4.1. Metodologia	112
4.1.1. O universo analisado e a identificação dos arranjos de cooperação intergovernamentais	115
4.1.2 As variáveis utilizadas	119
4.2. A composição dos arranjos de cooperação intergovernamental: os consórcios educacionais e os ADEs	124
4.3. As condições institucionais	130
4.4. A oferta e os resultados educacionais	133
4.5. A participação em arranjos de cooperação intergovernamental: condições de atendimento, oferta e resultados educacionais	144
Capítulo 5. Os resultados educacionais ao longo de uma década e a participação em arranjos de cooperação intergovernamental: reflexões a partir do ADE do Vale do Jequitinhonha	148
5.1 Caracterização dos municípios analisados	148

5.1.1. Dados gerais educacionais dos municípios que compõem o ADE Vale do Jequitinhonha	150
5.1.2. Dados gerais educacionais dos municípios brasileiros.....	151
5.1.3. Dados gerais educacionais dos municípios brasileiros classificados nos agrupamentos 1 e 2.....	152
5.1.4. Dados gerais educacionais dos municípios classificados nos agrupamentos1 e 2 em Minas Gerais.....	153
5.2. Evolução do IDEB dos municípios.....	153
5.2.1. Evolução do IDEB dos municípios que compõem o ADE Vale do Jequitinhonha	153
5.2.2. Evolução do IDEB em comparação com demais municípios	157
5.3. Evolução do IDEB das escolas municipais	160
5.4. Distribuição da proficiência em Língua Portuguesa	162
5.5. O comportamento dos municípios do ADE do Vale do Jequitinhonha	167
Considerações finais	169
Referências bibliográficas	179
Apêndices	187
Apêndice 1: Levantamento Banco de Teses CAPES	187
Apêndice 2: Detalhamento das variáveis disponíveis no MUNIC, por edição da pesquisa	189
Apêndice 3: Detalhamento da Análise Inferencial	192

Introdução

Esta tese tem como objetivo averiguar se políticas de cooperação intergovernamentais, tais como consórcios e arranjos de desenvolvimento da educação¹, se constituem como mecanismos de equalização de condições de oferta e resultados educacionais nos municípios brasileiros.

Entendem-se como políticas de cooperação intergovernamentais, mecanismos que propiciam a atuação de mais de um ente federado visando cumprir objetivos previstos constitucionalmente, dentre os quais destaca-se o direito à educação. Estes mecanismos são viabilizados seja pelo formato que determinada política está estruturada, por incentivos financeiros, técnicos ou operacionais ou ainda pela execução de programas e ações conjuntas entre os entes participantes. Podem ocorrer de forma horizontal (entre diferentes estados ou entre diferentes municípios) ou verticalmente, contemplando mais de um nível federativo, ou seja, cooperação entre município(s) e estado, município(s) e União, estado(s) e União ou município(s), estado(s) e União.

Esse tipo de política de cooperação intergovernamental constitui-se fundamental em Estados federativos, sobretudo quando há desequilíbrios entre as competências atribuídas a cada uma das esferas governamentais e as suas respectivas capacidades tributárias. No caso brasileiro, além desses desequilíbrios – comuns à maioria dos Estados federativos – verifica-se também grande desigualdade na capacidade tributária entre entes de um mesmo nível governamental, ou seja, entre os estados e entre os municípios. No campo educacional, apesar das desigualdades na capacidade tributária, administrativa e institucional na oferta desse serviço, as atribuições e competências constitucionais são basicamente as mesmas seja para os estados, seja para os municípios.

Neste contexto, Estados federados criam mecanismos de equalização com o objetivo de reduzir desigualdades regionais e viabilizar a garantia dos direitos estabelecidos a todos os seus cidadãos. Tais mecanismos pressupõem que o emprego tão somente de políticas universais não tem sido suficiente para atender a diversidade e desigualdades existentes entre as jurisdições. Esse conceito, além de contemplar a discussão acerca do federalismo brasileiro tem sido recorrentemente utilizado no debate educacional, de forma a garantir o direito educacional a todos, mas considerando que os indivíduos não são iguais: não partem

¹Os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) foram propostos pelo Conselho Nacional de Educação (Resolução 1/2012) como mecanismo de colaboração horizontal entre municípios, podendo ocorrer com a participação de demais entes federados (estados e União), bem como instituições privadas e organizações não governamentais. Sua atuação está voltada para a troca de experiências e construção conjunta de soluções para dificuldades enfrentadas pelos municípios envolvidos. Sugere-se sua formalização por meio de termos de cooperação ou do estabelecimento de convênios, além de poder também assumir o formato de consórcios. Mais informações acerca dos ADEs são apresentadas no Capítulo 3.

das mesmas condições sociais, econômicas e culturais e apresentam diferentes processos de aprendizado.

Diferentemente do princípio da igualdade, segundo o qual todos os indivíduos são iguais perante a lei e por isso gozam dos mesmos direitos e obrigações, o princípio da equidade, ao compreender a diversidade e pluralidade na sociedade, visa equiparar as condições ofertadas aos indivíduos, dando um tratamento diferenciado quando a igualdade amplia as desigualdades pré-existentes, ou seja, trata-se neste caso de uma “discriminação positiva”.

Considerando o objetivo de analisar em que medida consórcios e arranjos de desenvolvimento da educação possibilitam a redução de desigualdades, seja de acesso, condições de atendimento ou resultados educacionais, neste trabalho utiliza-se o conceito de equidade. Sem dúvida, interessa saber se estas políticas de cooperação intergovernamentais proporcionam melhorias na educação brasileira; no entanto, neste trabalho busca-se compreender se estas eventuais melhorias reduzem desigualdades existentes entre os entes federados, sobretudo entre os municípios brasileiros.

O foco de análise na situação municipal se deu principalmente por três motivos. Primeiro, os municípios brasileiros, apesar de algumas exceções, são o ente mais frágil – e recente² – da federação, com maior dependência financeira em relação aos estados e à União, mas, ao mesmo tempo, se constituem como o *locus* governamental mais “próximo” da população. Segundo, no caso da educação, os municípios são os responsáveis pela oferta dos primeiros anos da Educação Básica. Por último, levou-se em consideração a grande diversidade e desigualdade entre os municípios no país, o que complexifica ainda mais qualquer discussão acerca de políticas que dêem conta de todo o território nacional, bem como sobre o estabelecimento de ações cooperadas e de um possível sistema nacional de educação.

De maneira geral, no âmbito federativo, políticas redistributivas³ – as quais distribuem desigualmente os recursos de forma a viabilizar maior igualdade de condições entre classes sociais ou indivíduos, ou ainda entre esferas administrativas – constituem-se como os principais mecanismos de equalização da oferta e resultados educacionais. Entende-se que a instituição e o funcionamento de consórcios e arranjos de desenvolvimento da educação, pelo menos no formato atual, têm integrado o conjunto de políticas denominadas regulatórias, as quais estabelecem regras gerais, mas que afetam

²Os municípios só foram considerados entes autônomos da federação a partir da promulgação da CF/1988.

³Definiu-se as políticas como distributivas, redistributivas e regulatórias, com base em Lowi (1964). Essa definição será aprofundada no Capítulo 2 desta Tese.

classes, grupos ou organizações de forma específica. Ainda que seu potencial na redução de desigualdades seja mais limitado se comparadas com as políticas redistributivas (criadas com esse fim), acredita-se que estas políticas não sejam excludentes. Parte-se da hipótese de que a combinação de diferentes mecanismos de cooperação intergovernamental – sejam estes distributivos, redistributivos ou regulatórios – poderá resultar na redução das desigualdades educacionais vividas pelos municípios brasileiros. Supõe-se que a insistente desigualdade nas condições de oferta e nos resultados educacionais exige não apenas o aperfeiçoamento dos atuais mecanismos existentes, mas também a investigação e experimentação de outros mecanismos que aprimorem o caráter cooperativo do federalismo brasileiro.

O federalismo brasileiro tem origem na descentralização do poder e fortalecimento dos estados em detrimento de uma “União” entre os entes federados (FRANZESE; ABRUCIO, 2007). Seu caráter cooperativo é mais recente e teve como momento relevante de institucionalização o texto promulgado da Constituição Federal (CF) de 1988, que introduziu elementos que buscam incentivar e promover a colaboração e cooperação entre os entes federados, bem como a redução de desigualdades de oportunidades entre seus cidadãos.

Em algumas áreas, como na saúde e mais recentemente na assistência social, tem-se organizado a oferta dos serviços entre os entes federados no formato de sistema, nos quais autonomia e interdependência têm sido combinadas a partir de um importante papel coordenador da política nacional realizada pelo governo federal, bem como com a constituição de arenas de negociação e deliberação entre os níveis de governo (ABRUCIO, 2010).

No caso da educação não se conseguiu até o momento construir um consenso sobre o formato de organização que deveria ser adotado. No período da constituinte, por exemplo, havia um forte movimento favorável à municipalização do ensino, justificando-a pela suposta possibilidade de maior participação da comunidade na educação; no entanto, este não foi incorporado ao texto legal, alegando-se que desconsiderava a realidade brasileira, em particular as desigualdades existentes entre os entes da federação e as relações patrimonialistas ainda presentes em âmbito local (ARAUJO, 2005; ABRUCIO, 2010). A falta de consenso sobre o significado de descentralização na educação e sobre o papel do governo federal junto aos estados e municípios resultou em ausências e indefinições nos

textos da Constituição Federal (CF) de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 no que se refere à organização da educação no país⁴.

Esta situação é agravada com a constante interpretação da descentralização como sinônimo de municipalização (ALMEIDA, 2005). Esta última é entendida tanto pela transferência de serviços de uma esfera de governo para outra, que em geral ocorre do estado para o município; como pela iniciativa do município de expandir sua própria rede de ensino⁵ (OLIVEIRA, 1997). Se por um lado, a municipalização proporcionou inovações em várias áreas governamentais⁶, por outro lado, estas inovações, quando não expandidas posteriormente para os demais municípios, ficam circunscritas a poucas realidades, além de que, de maneira geral, há escassez de recursos e dependência financeira de municípios junto aos estados e governo federal, além de ainda perdurarem práticas clientelistas, dificultando, conseqüentemente, qualquer processo de democratização da gestão local (ABRUCIO, 2010).

Esta situação dual que representa o conjunto dos municípios brasileiros decorre tanto do processo histórico de formação deste nível governamental, em especial no século que se seguiu à primeira constituição federativa do país (1891), marcado pelo poder de oligarquias regionais, clientelismo e extrema desigualdade de propriedade (ALMEIDA e CARNEIRO, 2003), quanto pelo vultoso aumento no número de municípios no país nas últimas décadas, em particular nos períodos de descentralização política (GOMES e DOWELL, 2000)⁷.

Nas últimas três décadas, com a promulgação da Constituição e, posteriormente, com a aprovação LDB, inúmeros estudos e investigações têm sido realizados em torno do tema das políticas redistributivas no campo educacional e seu impacto na redução de desigualdades nas condições de oferta dos entes federados. São exemplos dessa abordagem no campo da pesquisa, os estudos realizados sobre o impacto dos fundos - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e

⁴São exemplos desta indefinição, a responsabilidade compartilhada entre estados e municípios pela oferta do ensino fundamental; a possibilidade de constituição de sistemas de ensino por todos os estados e municípios, além do governo federal; a não regulamentação da cooperação entre os entes federados (art. 23 da CF), bem como do regime de colaboração; entre outros.

⁵Oliveira (1997) distinguiu estas duas formas de municipalização ao tratar do caso específico do ensino fundamental. Tomo a liberdade de utilizar esta definição para outros níveis e modalidades de ensino.

⁶Para citar apenas alguns exemplos de inovação em políticas a partir da experiência de municípios tem-se o Programa Saúde da Família, Bolsa Escola, Orçamento Participativo, Alfabetização na Idade Certa, dentre outros.

⁷Entre 1940 e 1970 surgiram 2.377 novos municípios e na década de 1980 foram mais 1.516 novos municípios (IBGE, 2010). Atualmente encontra-se em discussão no Congresso Nacional um Projeto de Lei Complementar (137/2015) que aprova novas regras para a criação de novos municípios e tem sido defendido por grupos pró emancipação de municípios.

Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – na distribuição das matrículas entre os entes federados, bem como o papel da complementação da União na redução das desigualdades de oferta e nos resultados educacionais (PINTO, 1999; BASSI, 2001; RODRIGUEZ, 2001, ARAÚJO, 2003; XIMENES, 2006, MARTINS, 2011; VASQUEZ, 2012). As possibilidades decorrentes da implementação do Custo-Aluno Qualidade – e Qualidade Inicial – (ALVES, 2012; ARAÚJO, 2013), a atuação da União, tanto no que se refere à complementação da Lei do Piso Salarial, como sua função supletiva e redistributiva junto aos estados e municípios (CRUZ, 2009; FARENZENA, 2010), também ilustram o avanço desse tema – senão nos resultados das políticas, mas no campo acadêmico.

No atual debate em torno da questão federativa no âmbito educacional, estudos (OLIVEIRA e SOUSA, 2010 e ABRUCIO, 2012) têm apresentado caminhos possíveis para equacionar alguns dos entraves e obstáculos presentes na dinâmica federativa de provimento da educação brasileira. É possível sistematizá-los em cinco pontos: a) alterações no desenho da política educacional; b) utilização de mecanismos de indução de políticas dos níveis mais centralizados às instâncias descentralizadas; c) instalação de fóruns federativos / organismos de gestão; d) estabelecimento de formas de associativismo territorial, horizontal e vertical; e e) estabelecimento de associações horizontais.

Os estudos na área da política educacional têm se detido mais especificamente no desenho da política educacional, em especial sua estrutura político-jurídico-institucional, nos mecanismos de indução de políticas, e nos organismos de gestão do sistema. Krawczyk (2011), ao analisar as pesquisas apresentadas no Encontro de 2010 da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), identifica que os estudos têm se concentrado acerca da preocupação com a centralização e descentralização de responsabilidades e com a autonomia dos entes federados – tal como observado no passado recente por Araujo (2005) –; bem como sobre a discussão no que se refere às desigualdades regionais, relacionadas com a atual lógica de financiamento da educação. Evidencia, nesse sentido, a necessidade de estudos que discutam

[...] a configuração atual do federalismo brasileiro, as relações de poder e as dinâmicas políticas, econômicas e sociais contidas nas relações federalistas atuais. Também a categoria de território seria interessante para estudar as contradições do processo de descentralização da educação no Brasil e do regime de colaboração estipulado na LDB de 1996. (KRAWCZYK, 2011, p. 225).

Nesse sentido, vale destacar um tema que ainda foi pouco explorado pela produção acadêmica educacional, conforme será apresentado a seguir, mas que tem recebido certo destaque na elaboração de documentos legais nacionais: a cooperação e colaboração intermunicipal, com apoio da iniciativa privada bem como dos estados e da União. Inicialmente concebida como “Arranjos de Desenvolvimento da Educação” (ADEs), a

cooperação intergovernamental na educação atualmente também foi contemplada pelos consórcios educacionais.

Os ADEs foram propostos inicialmente pelo Conselho Nacional de Educação⁸ e depois previstos no Plano Nacional de Educação⁹, como estratégia para o fortalecimento do regime de colaboração. Essa proposta foi formulada visando a colaboração horizontal entre municípios, com a possibilidade de apoio de organizações da iniciativa privada e organizações da sociedade civil. Conforme resolução do CNE, estes arranjos tem como objetivo viabilizar a troca de experiências e a solução conjunta de dificuldades na área da educação em articulação com os Estados e a União (BRASIL, CNE, Parecer 09/2011). Propõem-se a elaboração de diagnóstico da situação educacional dos municípios envolvidos, o estabelecimento de metas a serem cumpridas e as responsabilidades compartilhadas, inclusive com a iniciativa privada.

Após debates na área – expressos no relatório final do Grupo de Trabalho (GT) constituído “[...] para elaborar estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação” (BRASIL, Portaria 1238, 2012) –, a agenda foi ampliada considerando também os consórcios¹⁰. O referido GT recomendou “prudência em relação à “cristalização” de um único modelo para a colaboração ou cooperação federativa no campo da política educacional” (p. 77) e propôs o incentivo às várias formas de organização e articulação territorial que visem a ampliação do acesso e melhoria das condições de oferta da educação pública, em consonância com as metas do PNE (BRASIL, Portaria 1238, 2012).

Sem desconsiderar a relevância de alterações e aprimoramentos no desenho da política educacional e de políticas econômicas para que o direito à educação seja efetivado (em suas múltiplas dimensões: acesso, qualidade, insumos) a todos os cidadãos brasileiros, entende-se que modelos de colaboração ou cooperação entre os entes federados podem também contribuir com esse objetivo. De acordo com Abrucio (2012), esse tipo de colaboração ou cooperação federativa pode ser compreendida a partir de três funções que tem desempenhado em diferentes políticas e áreas sociais. A primeira refere-se à solução de questões que envolvem o espaço geográfico de mais de uma esfera administrativa e, em geral, menciona-se o caso dos problemas relacionados aos recursos hídricos e transportes metropolitanos. A segunda função é a divisão de diferentes tarefas ou atividades visando

⁸BRASIL, CNE, Parecer 09/2011 e Resolução 1/2012. No terceiro capítulo é abordado o processo de proposição dos ADEs, contemplando sua concepção prévia ao debate no CNE.

⁹BRASIL, Lei 13.005/2014, art. 7º, §7º.

¹⁰Os consórcios, existentes desde a primeira metade do século XX, apesar de episódicos, foram estimulados nas duas últimas décadas, recebendo regulamentação específica em 2005 (Lei Federal 11.107).

somar esforços para a concretização de um objetivo comum, tal como ocorre na área da saúde com a oferta de serviços de mais alta complexidade em um município e os demais contribuem com auxílio financeiro. Por fim, a terceira função, ainda segundo o referido autor, é a união em torno de projetos de desenvolvimento regional. No caso da educação, embora ainda seja incipiente a constituição de arranjos que contemplem as funções acima mencionadas, pode-se mencionar respectivamente algumas áreas que são ou poderiam ser beneficiadas por essa forma de cooperação entre municípios com a possível participação dos estados e/ou da União: 1) a disponibilização do transporte escolar nas regiões periféricas ou no campo; 2) a oferta de cursos de formação inicial e continuada ou a constituição de serviços de atendimento educacional especializado; e 3) a viabilização de terreno e incentivos para a construção e oferta de cursos de nível médio e superior.

Essa temática tem recebido diferentes denominações, de acordo com a área de conhecimento¹¹: associativismo territorial, associativismo intergovernamental, arranjos cooperativos, cooperação intergovernamental, relações intergovernamentais, entre outros. Dependendo do termo utilizado, varia-se o escopo abrangido pela terminologia, contemplando também discussões associadas, tais como a organização da gestão compartilhada entre estados e municípios, o estudo de programas implementados por mais de um ente federado, a relação estabelecida entre municípios, o respectivo estado e a União e o debate sobre território. Considerando que este trabalho tem como objeto os Arranjos de Desenvolvimento da Educação e os consórcios, e procura compreender em que medida a atuação intermunicipal, com demais entes governamentais ou ainda com o setor privado tem contribuído para a redução de desigualdades de condições de acesso, de oferta e resultados educacionais, optou-se por utilizar o termo “cooperação intergovernamental”. Apesar desse termo contemplar outras discussões, para além da atuação por meio de ADEs e consórcios, é o que tem sido utilizado em outras áreas sociais para analisar a questão (direito, gestão de políticas públicas, saúde). Parte dos estudos identificados sobre a temática na área da educação tem-se utilizado da nomenclatura “associativismo territorial”. Optamos por não utilizá-la, entendendo que a conformação destes arranjos, sua forma de atuação, bem como as análises empreendidas pouco tem relação com a discussão de território, além de não dialogar com a produção de outras áreas do conhecimento.

¹¹Foi feito um levantamento no início de 2018, no catálogo de teses e dissertações da Capes, visando analisar as denominações utilizadas em distintas áreas de conhecimento e selecionar aquela que melhor se adequa às necessidades deste trabalho. O levantamento encontra-se no Apêndice 1 deste trabalho.

Sobre essa temática no âmbito educacional, a partir de levantamento bibliográfico¹² foi possível identificar três categorias de estudos nesta área:

- 1) Estudos de caso isolados ou visando a construção de panorama sobre os ADEs. Aqui estão contemplados dois estudos de pós graduação (NICOLETI, 2014; CRUZ, 2014), uma pesquisa nacional solicitada pelo Ministério da Educação (ABRUCIO, 2015a, 2015b e 2015c) e dois livros de divulgação da temática (ABRUCIO, RAMOS (orgs;), 2012; ABRUCIO, 2018)
- 2) Análises críticas do modelo proposto, a partir de um debate conceitual, com maior enfoque na proposta dos ADEs. Nessa categoria estão contemplados o relatório final do GT sobre ADEs, constituído no âmbito do MEC (BRASIL, 2015), uma tese de Doutorado (CASSINI, 2016) e artigos em periódicos da área (ARAUJO, 2013a; OLIVEIRA, GANZELI, 2013).
- 3) Análises comparativas de abrangência nacional. Nessa categoria foram localizados dois estudos, um específico na área da educação sobre ADEs e consórcios que buscou compreender o cenário no qual esses acordos se instituem e identificar os fatores favoráveis para tal (STRELEC, 2017). O segundo, embora não tivesse como foco a educação, analisou possíveis contribuições dos consórcios na redução de desigualdades e, por isso, foi aqui considerado (LACZYNSKI, 2012).

Diferentemente de outras áreas sociais, os consórcios foram até o momento pouco explorados pelos estudos educacionais. A maior parte das análises identificadas tem como objeto os ADEs, seja no levantamento e descrição das experiências existentes, seja na análise dos fatores favoráveis a sua constituição e permanência ao longo do tempo. Questões relativas a possíveis efeitos destes mecanismos de cooperação intergovernamental nas condições de acesso, de atendimento e resultados educacionais dos municípios participantes ainda não foram analisadas. Esta tese busca contribuir nesse sentido, tendo as seguintes perguntas como orientadoras do processo de pesquisa: políticas de cooperação intergovernamentais – tais como consórcios e arranjos de desenvolvimento da educação – têm se constituído como mecanismos de equalização de condições de oferta e resultados educacionais nos municípios brasileiros? Nota-se uma redução de desigualdades entre os próprios municípios que compõem estes arranjos e entre estes e municípios com mesmo perfil socioeconômico e demográfico?

Ainda que estes mecanismos sejam relativamente recentes na história da educação brasileira – os primeiros ADEs, por exemplo, foram criados no final dos anos 2000 –, este

¹²O levantamento bibliográfico foi realizado nos repositórios virtuais (Catálogo de Teses e Dissertações da Capes e Portal Scielo) e considerou também produções não divulgadas nestes repositórios, mas de conhecimento prévio da pesquisadora, contemplando os temas relacionados aos ADEs e consórcios na área da educação.

estudo busca trazer contribuições para a área ao apresentar o panorama dos municípios que compõem estes arranjos, analisar eventuais relações desta participação em três dimensões: acesso, condições de atendimento e resultados educacionais, e propor caminhos metodológicos para abordar a temática.

A dinâmica institucional do funcionamento da educação básica no país dialoga quase que exclusivamente com o atendimento realizado individualmente pelo estados e pelos municípios e praticamente não dispõe de incentivos (sejam estes financeiros ou técnicos) para o estabelecimento de formas de cooperação e colaboração entre os entes federados. Este estudo parte da hipótese de que determinados incentivos para a atuação cooperada entre os entes federados poderiam possibilitar melhores condições de atendimento e, espera-se, melhores resultados educacionais. No entanto, é fundamental termos mais evidências acerca do que já tem sido realizado. Assim sendo, considera-se este um estudo exploratório, propondo novas metodologias para análise desta temática, cujo objeto tem pouco tempo de implementação e poucas informações consolidadas sobre sua atuação. O próprio percurso metodológico constituiu-se, então, como objeto de reflexão e análise e, por isso, antes de apresentar a organização da tese e os objetivos com cada um de seus capítulos, optou-se por expor os vários (des)caminhos trilhados antes de seu resultado final.

1.1 O percurso da pesquisa

Considerando o problema e os objetivos apresentados, formulou-se um projeto de pesquisa que foi sendo alterado ao longo do próprio percurso. Nos capítulos da tese, são apresentados a metodologia e os resultados considerados relevantes e significativos para a questão abordada. No entanto, isso não quer dizer que outros caminhos não foram trilhados. Uma leitura superficial desta tese permitiria pressupor um percurso linear em que a metodologia foi traçada *a priori* e seguida sem modificações, mas, na realidade, esse percurso foi um tanto quanto sinuoso, sendo necessárias adequações decorrentes de resultados inconclusivos e de hipóteses refutadas, descritas a seguir. Desta forma, optou-se por apresentar inicialmente o percurso analítico aqui trilhado, justificando inclusive as escolhas realizadas para no decorrer dos capítulos expor o recorte final do trabalho. Isto posto, vale evidenciar que a metodologia apresentada no quarto capítulo foi formulada retrospectivamente à realização da pesquisa e, por isso, conta apenas os caminhos e decisões mantidas ao longo de todo o percurso.

A proposta inicial da pesquisa pressupunha a realização de um estudo longitudinal das capacidades estatais e dos resultados educacionais considerando os diferentes tipos de cooperação intergovernamental, tais como consórcios, arranjos de desenvolvimento da

educação (ADEs) e regiões metropolitanas. Esta proposta contemplava a análise também das regiões metropolitanas, por dois motivos em especial: a) o reconhecimento da importância de estudos sobre o efeito do território nos resultados educacionais, a partir da análise das desigualdades educacionais nas regiões metropolitanas (RIBEIRO, KAZTMAN, 2008; RIBEIRO, KOSLINSKI, 2009; RIBEIRO, et.al. 2010; ÉRNICA, BATISTA, 2012); e b) o fato de que parte significativa da população brasileira encontra-se nestas regiões, onde também estão concentrados vários problemas educacionais. O banco de dados e a classificação dos municípios por agrupamento foram realizados considerando as regiões metropolitanas como um dos objetos que seriam abordados pela pesquisa. No entanto, em virtude das reflexões apresentadas na banca de Qualificação¹³ reformulou-se o objeto estudado, focando-se apenas nos consórcios e arranjos de desenvolvimento da educação, como mecanismos de cooperação intergovernamentais e não mais como arranjos territoriais, conceito utilizado anteriormente.

Voltando para a proposta de realização do estudo longitudinal, seria necessário acompanhar a evolução dos municípios em ao menos três momentos temporais, de maneira a verificar tendências no comportamento dos dados identificados, mensurando as condições de oferta e os resultados educacionais e evitando o viés de analisar pontos discretos no tempo. No entanto, devido à ausência de séries históricas sobre esse tipo de cooperação intergovernamental¹⁴, a pesquisa foi reformulada, de forma a analisar em um determinado momento do tempo as condições de oferta e resultados educacionais de municípios com situações socioeconômicas semelhantes, porém com a diferença de compor uma ou mais formas de arranjo intergovernamental. O ano escolhido para a realização da pesquisa foi 2011.

A escolha desse ano se deu pela possibilidade de realizar a intersecção dos dados sobre participação em diferentes tipos de cooperação intergovernamental com a disponibilidade de dados da Prova Brasil e proximidade temporal dos dados do Censo Demográfico de 2010, a partir do qual foram extraídas informações populacionais, socioeconômicas e de cobertura do atendimento escolar.

¹³Agradeço à professora doutora Marta Arretche pelos comentários acerca dessa questão e que proporcionaram a revisão do objeto de estudo. O “efeito do território” discutido pelos estudos sobre educação nas regiões metropolitanas procura compreender em que medida condições socio-urbanas interferem no acesso à educação e nos processos de aprendizagem, porém não se adequam à discussão proposta neste estudo sobre cooperação intergovernamental, sem focalizar na questão urbana, por exemplo. Esta reflexão além de delimitar melhor o objeto analisado, proporcionou a alteração na terminologia adotada neste trabalho, conforme já mencionado.

¹⁴Quando a base de dados para a realização da pesquisa quantitativa foi construída, no início de 2016, apenas o ano de 2011 contemplava informações para todos os municípios brasileiros, nos três tipos de arranjos considerados: consórcios educacionais (intermunicipais, com a participação do estado e/ou da União), ADEs e regiões metropolitanas, bem como para os dados socioeconômicos e educacionais. Naquele momento, os resultados do MUNIC de 2015 ainda não haviam sido publicados. No apêndice 2 encontra-se a relação de variáveis analisadas em cada edição do MUNIC desde sua criação, em 2004 até 2014.

Os 5565 municípios à época (2011) foram classificados segundo a participação nestes arranjos de cooperação intergovernamentais, podendo compor um dos nove grupos listados a seguir:

- 1) Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs),
- 2) Consórcios intermunicipais com a participação do estado, da União ou de ambos,
- 3) Consórcios com a participação do estado ou com a participação da União,
- 4) Consórcios intermunicipais,
- 5) Consórcios com a participação do estado,
- 6) Consórcios com a participação da União,
- 7) Regiões Metropolitanas,
- 8) ADEs e consórcios, independentemente de qual tipo e
- 9) não integrantes de nenhuma das formas de cooperação intergovernamental listadas anteriormente.

Esta classificação dos municípios por tipo de arranjo constituído foi proposta considerando-se a maior desagregação possível, visando explorar eventuais efeitos da participação apenas intermunicipal ou em parceria com outros entes federados, isto é, com o estado e/ou a União. No entanto, percebeu-se que esse número de grupos se, por um lado, possibilitava esse tipo de análise, por outro, dificultava na apresentação e compreensão do panorama da cooperação intergovernamental, sobretudo ao também considerar as condições socioeconômicas e demográficas dos municípios. Dessa forma, como poderá ser observado no Capítulo 4, a apresentação do panorama estabelecido sobre este tipo de cooperação intergovernamental na educação brasileira será feita considerando apenas 4 tipos de arranjos:

- 1) municípios sem associativismo,
- 2) municípios consorciados,
- 3) municípios consorciados e integrantes de ADEs e
- 4) municípios integrantes de ADEs.

Quando relevante, serão destacados os aspectos relacionados à participação nos consórcios do estado e/ou da União.

Além disso, os municípios foram classificados em agrupamentos que tivessem características socioeconômicas e demográficas semelhantes, de forma a possibilitar a comparação entre os tipos de cooperação intergovernamental, reduzindo vieses socioeconômicos e demográficos na análise. A definição dos agrupamentos – detalhada na Metodologia (Capítulo 4) – foi feita utilizando as seguintes variáveis: população, renda *per capita*, receita *per capita*, porcentagem de pobres e porcentagem de mães chefes de família.

De maneira geral, o agrupamento 1 concentrou os municípios com piores indicadores analisados (socioeconômicos e educacionais), o agrupamento 2 apresentou indicadores intermediários entre os demais agrupamentos e o agrupamento 3 concentrou os municípios com os indicadores mais favoráveis na maioria das variáveis analisadas.

Essa fase inicial da pesquisa tinha dois objetivos principais: identificar quais variáveis impactavam mais os resultados educacionais, considerando os agrupamentos e tipos de cooperação intergovernamentais estabelecidos; e desses tipos de cooperação, quais apresentavam melhores capacidades estatais e/ou resultados educacionais, que motivassem a realização de estudos qualitativos para compreender os resultados encontrados.

Ao longo da análise avaliou-se que seria pertinente reduzir o conjunto de municípios estudados, ao considerar que o objeto estudado é a *política educacional municipal* e municípios muito pequenos com uma pequena quantidade de escolas poderiam enviesar a análise: o efeito da política municipal nesses municípios facilmente se confunde com o efeito da atuação individual dos gestores escolares. Desta forma, optou-se pela exclusão de municípios com baixo número de escolas ou alunos, a partir de uma análise prévia sobre a quantidade de municípios, pelo tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, conforme será abordado posteriormente.

Como será apresentado e discutido no decorrer do trabalho, a análise estatística proporcionou a construção de um panorama sobre essas formas de cooperação intergovernamental na educação brasileira no ano de 2011. Esse panorama permitiu identificar o perfil dos municípios que integram cada um dos tipos de arranjos; analisar a situação educacional a partir dos agrupamentos socioeconômicos e demográficos criados, de forma a reduzir o efeito dos fatores extraescolares, seja no acesso ao sistema como no desempenho dos estudantes; e verificar a relação de determinadas variáveis socioeconômicas e de condições de atendimento da administração municipal nos resultados educacionais.

Se, por um lado, a pesquisa avançou ao traçar um panorama de uma área que tem ganhado relevância na agenda educacional brasileira, mas que não é objeto de praticamente nenhum estudo de abrangência nacional, por outro lado identifica uma série de questões a serem investigadas. Com base em seu desenho metodológico, conforme será discutido no Capítulo 4, essa fase inicial do trabalho não identificou efeito, positivo ou negativo, da participação em consórcios ou em arranjos de desenvolvimento da educação nas desigualdades de atendimento e resultados educacionais entre os municípios brasileiros.

Pretendia-se, inicialmente, a partir dos resultados da análise estatística escolher determinados arranjos ou um conjunto de municípios para aprofundar a pesquisa, visando identificar ações, programas ou condições institucionais que proporcionaram melhores resultados educacionais. Para isso, foram selecionados 27 municípios com as melhores médias na Prova de Língua Portuguesa, sendo um município para cada uma das nove tipologias do que naquele momento havia se denominado arranjo territorial, em cada um dos três agrupamentos. O resultado dessa seleção pode ser observado no quadro 1 a seguir.

Quadro 1 - Municípios identificados com os melhores resultados na Prova Brasil, segundo os tipos de cooperação intergovernamental e o agrupamento

Tipo de associativismo	Agrupamento			Geral
	1	2	3	
Nenhum Associativismo	Dores do Turvo (MG)	Taiaçu (SP)	Joaquim Távora e Sertaneja (PR)	<i>Taiaçu (SP)</i>
ADEs	Felício dos Santos (MG)	Capelinha (MG)	Cosmorama (SP)	<i>Felício dos Santos (MG)</i>
Região metropolitana	São Luiz (RR)	Inhaúma (MG)	Joinville (SC)	<i>Joinville (SC)</i>
Consórcios com ADEs	Minas Novas (MG)	Itamarandiba (MG)	Tanabi (SP)	<i>Tanabi (SP)</i>
Consórcios intermunicipais (com a participação do estado e/ou da União)	Brasiléia (AC)	São Brás do Suaçuí (MG)	Juruaia (MG)	<i>Juruaia (MG)</i>
Consórcios com a participação do estado e/ou da União	Mucambo (CE)	Sobral (CE)	Santa Terezinha de Itaipu (PR)	<i>Santa Terezinha de Itaipu (PR)</i>
Consórcios Intermunicipal	Itatim (BA)	São Sebastião da Bela Vista (MG)	Ipira (SC)	<i>Ipira (SC)</i>
Consórcios com a participação do estado	Itarema (CE)	Botelhos (MG)	Tapira (PR)	<i>Botelhos (MG)</i>
Consórcios com a participação da União	Manoel Urbano (AC)	Diamante D'Oeste (PR)	Rio das Ostras (RJ)	<i>Diamante D'Oeste (PR)</i>
Geral	<i>Mucambo (CE)</i>	<i>Taiaçu (SP)</i>	<i>Joaquim Távora e Sertaneja</i>	<i>Taiaçu (SP)</i>

Fonte: Base de dados, CEA/IME, 2016b; Prova Brasil 2011 (MEC/INEP). Elaboração da autora.

Foi feita também a seleção dos 27 municípios, considerando a média da nota na Prova Brasil de Matemática. Dos 27 municípios, 25 foram coincidentes com os selecionados pela nota em Língua Portuguesa. A diferença se deu apenas para os municípios que compunham regiões metropolitanas dos agrupamentos 1 e 2.

É interessante observar a distribuição destes municípios no território nacional (Tabela 1), os quais estão concentrados nos estados da região Sudeste e Sul, mas há também três municípios identificados em estados da região Norte e quatro municípios na região Nordeste.

Tabela 1– Número de municípios selecionados, segundo o agrupamento e estado brasileiro

Estado	Grupo			Total
	1	2	3	
Roraima	1	0	0	1
Acre	2	0	0	2
Bahia	1	0	0	1
Ceará	2	1	0	3
São Paulo	0	1	2	3
Minas Gerais	3	6	1	10
Rio de Janeiro	0	0	1	1
Paraná	0	1	3	4
Santa Catarina	0	0	2	2
Total	9	9	10	27

Fonte: Base de dados, CEA/IME, 2016b; Prova Brasil 2011 (MEC/INEP). Elaboração da autora.

Se a primeira proposta era analisar em profundidade a situação desses 27 municípios para identificar fatores explicativos para melhores resultados educacionais em determinados tipos de cooperação intergovernamental, verificou-se que tal análise não seria possível. Chegar-se-ia, no máximo, a constatar fatores que explicam um melhor desempenho educacional em cada caso, independente da cooperação intergovernamental. Como a pesquisa dialogaria mais com os estudos sobre políticas que proporcionam bons resultados educacionais do que com a discussão sobre cooperação intergovernamental, optou-se por construir outra estratégia metodológica para a continuidade da pesquisa.

Verificou-se que quatro dos 27 municípios selecionados eram de um mesmo arranjo intergovernamental: Felício dos Santos, Capelinha, Minas Novas e Itamarandiba são todos pertencentes ao ADE do Vale do Jequitinhonha, localizado em Minas Gerais. Com base nesse indício, levantou-se mais informações sobre o desempenho educacional dos municípios (contemplados na base de dados desta pesquisa) que compõem ADEs ou ADEs e Consórcios simultaneamente. A ideia foi verificar se outras formas de cooperação intergovernamental apresentaram, em seu conjunto, uma quantidade significativa de municípios com médias elevadas na Prova Brasil, nos vários agrupamentos (1, 2 e 3), sem se limitar ao primeiro município no “*ranking*” elaborado anteriormente (Quadro 1). Dessa forma, seria possível captar uma possível influência da participação no arranjo nos resultados educacionais, hipótese essa a ser testada na etapa seguinte da pesquisa.

Os quadros 2 e 3 apresentam a classificação dos municípios que compõem ADEs ou ADEs e Consórcios simultaneamente, tanto no ordenamento de todos os municípios considerados na análise (4.461) como somente daqueles que compõem o referido tipo de arranjo (ADEs e ADEs e Consórcios simultaneamente)¹⁵.

Quadro 2 - Número de municípios por ADE e por agrupamento e posição dos respectivos municípios no *ranking* geral da Prova Brasil (Língua Portuguesa) e no *ranking* dos ADEs

ADEs	Nº de municípios	Posição GERAL(em relação aos 4461 municípios)	Posição entre os ADEs	Nº de municípios por agrupamento		
				1	2	3
ADE Noroeste Paulista	6	107; 241; 271; 322; 527; 3020	1; 3; 4; 6; 10; 25	0	1	5
ADE Vale do Jequitinhonha	9	199; 321; 345; 393; 406; 670; 907; 1073; 1299	2; 5; 7; 8; 9; 11; 14; 15; 16	5	4	0
ADE Rio Doce	7	759; 814; 1480; 1531; 1698; 1735; 1817	12; 13; 17; 18; 19; 20; 21	0	5	2
ADE do Rio Tocantins	6	2772; 3058; 3221; 3458; 3788; 3891	22; 27; 28; 31; 38; 39	3	3	0
ADE da Chapada (BA)	5	2823; 3034; 3778; 4065; 4073	23; 26; 37; 42; 43	4	1	0
ADE da Estrada de Ferro dos Carajás (MA)	10	2972; 3371; 3391; 3516; 3609; 3618; 3727; 4050; 4058; 4333	24; 29; 30; 32; 34; 35; 36; 40; 41; 44	9	1	0
ADE de Sergipe (SE)	1	3564	33	0	1	0

Fonte: Base de dados, CEA/IME, 2016b; Prova Brasil 2011 (MEC/INEP). Elaboração da autora.

Ao se considerar os municípios que compõem ADEs, percebe-se que as melhores posições estão concentradas nos arranjos do Noroeste Paulista e do Vale do Jequitinhonha. No entanto, vale ressaltar que os nove municípios do ADE do Vale do Jequitinhonha foram classificados nos agrupamentos 1 e 2 (agrupamentos que concentravam municípios com indicadores socioeconômicos e demográficos menos favoráveis), enquanto os municípios do ADE do Noroeste Paulista estão quase todos localizados no agrupamento 3, ou seja, possuem melhores condições socioeconômicas, o que por si só poderia explicar os melhores resultados encontrados.

¹⁵Cabe destacar que o ordenamento dos municípios a partir da nota na Prova Brasil (Língua Portuguesa) embora seja procedimento similar à elaboração de *rankings*, nesse caso foi feito com o único objetivo de identificar arranjos nos quais a maioria de seus municípios apresenta melhores médias na Prova. Sem a contextualização dessas notas e a análise de dispersão dos estudantes por faixas de desempenho, esse tipo de procedimento isolado pode contribuir com uma análise bastante restrita dos resultados da avaliação externa.

Quadro 3 - Número de municípios por ADEs e consórcios, simultaneamente, e por agrupamento e posição dos respectivos municípios no *ranking* geral da Prova Brasil (Língua Portuguesa) e no *ranking* dos ADEs e consórcios, simultaneamente

ADEs e consórcios, simultaneamente	Nº de municípios	Posição GERAL(em relação aos 4461 municípios)	Posição entre os ADEs e consórcios (participação simultânea)	Nº de municípios por agrupamento		
				1	2	3
ADE Noroeste Paulista	11	34;84;310;317;557;649;848;161;1177;1217;1412	1;2;5;6;7;8;11;14;15;16;17	0	0	11
ADE Vale do Jequitinhonha	7	97;219;945;991;2196;2234;2396	3;4;12;13;20;21;22	4	3	0
ADE Rio Doce	3	689;835;1938	9;10;18	0	0	3
ADE do Rio Tocantins	4	2441;3663;3997;4105	23;36;43;47	1	3	0
ADE da Chapada (BA)	14	2164;2459;2584;2852;3186;3300;3455;3472;3535;3539;3675;3702;3812;3852	19;24;25;26;29;30;31;32;33;34;37;38;39;42	14	0	0
ADE da Estrada de Ferro dos Carajás (MA)	9	3051;3588;4006;4054;4062;4187;4256;4340;4409	27;35;44;45;46;48;49;50;51	8	1	0
ADE de Sergipe (SE)	3	3117;3815;3835	28;40;41	3	0	0

Fonte: Base de dados, CEA/IME, 2016b; Prova Brasil 2011 (MEC/INEP). Elaboração da autora.

Quando se observam os municípios que compõem consórcios e ADEs simultaneamente, três arranjos concentram municípios com os melhores posicionamentos: ADE Noroeste Paulista, ADE Vale do Jequitinhonha e ADE Rio Doce. Seguindo a mesma lógica de análise, novamente o ADE Vale do Jequitinhonha se destaca com seus municípios concentrados nos agrupamentos 1 e 2, enquanto os demais arranjos possuem municípios com boa classificação na Prova Brasil, porém estão concentrados no agrupamento 3.

Tinha-se assim indícios de que o ADE do Vale do Jequitinhonha teria proporcionado condições para um melhor resultado educacional de vários de seus municípios participantes. Confirmado esse indício, seria esse um caso a ser estudo com maior profundidade. Durante a banca de qualificação, os professores participantes¹⁶ sugeriram que fossem realizadas análises longitudinais com os dados educacionais disponíveis, para, se fosse o caso, realizar estudos de caso.

Dessa forma, analisou-se dados educacionais, da última década, com o objetivo de responder a seguinte pergunta: os resultados apresentados pelos municípios que compõem o Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) do Vale do Jequitinhonha diferenciam-se do comportamento dos demais municípios brasileiros com situação socioeconômica e demográfica semelhantes? Para isso, observou-se a trajetória do IDEB dos municípios e das escolas municipais e o aprendizado dos estudantes na Prova Brasil sempre em comparação com: a) os demais municípios brasileiros; b) os municípios do estado de Minas Gerais

¹⁶A banca de qualificação foi composta pelos professores doutores Marta Arretche e Ocimar Alavarse, além do professor orientador deste Doutorado, Romualdo Portela de Oliveira.

(estado no qual este ADE está localizado) e c) os demais municípios brasileiros que também integram formas de cooperação intergovernamentais, tais como ADEs e consórcios. Essa comparação levou sempre em consideração os agrupamentos de municípios utilizados desde o início da pesquisa, de forma a reduzir o viés socioeconômico na análise.

O capítulo 5 apresenta e discute os resultados encontrados. No que cabe ao percurso analítico, vale destacar que os resultados obtidos não justificaram a realização de um estudo de caso do referido ADE, porém se constituíram como insumos para avançar nas questões propostas por esta pesquisa e, ao mesmo tempo, subsidiar a construção de outros caminhos de pesquisa.

1.2 A organização da tese

Esta tese tem como objetivo averiguar se políticas de cooperação intergovernamentais, tais como consórcios e arranjos de desenvolvimento da educação, têm se constituído como mecanismos de equalização de condições de oferta e resultados educacionais nos municípios brasileiros. Para isso, está organizada em cinco capítulos, para além desta Introdução e das Considerações Finais.

O capítulo 1 discute o conceito de equidade na educação e identifica as desigualdades na garantia do direito educacional no contexto brasileiro, a partir de três eixos: a) análise dos fatores extraescolares, também denominados fatores associados (origem social, raça, gênero ou localização geográfica), que condicionam a trajetória educacional e a probabilidade de sucesso ou fracasso nessa trajetória; b) análise da equidade no interior do sistema educacional, considerando aspectos que caracterizam a organização e gestão da escola e da sala de aula, como elementos que condicionam a estrutura de funcionamento do sistema educacional brasileiro e c) estudos sobre os efeitos dos contextos sociais conformados pela organização territorial nas condições de atendimento e escolarização da população. Pesquisas foram identificadas em cada um dos eixos sendo explorados os respectivos procedimentos metodológicos e resultados encontrados.

O capítulo 2 discute os mecanismos atuais de equalização das oportunidades educacionais no Brasil. Apresenta a estrutura e organização atual da educação básica pós CF/1988 e eventuais alterações desde então para, em seguida, discutir os mecanismos hoje existentes – já implementados ou propostos legalmente – voltados à redução das desigualdades educacionais. Sempre que possível, essa discussão é apresentada considerando os resultados de pesquisas já realizadas na área. Este capítulo tem como

objetivo contextualizar o problema da pesquisa no âmbito da atual estrutura educacional brasileira e dos mecanismos de redução de desigualdades existentes.

O capítulo 3 visa abordar os avanços e desafios ao longo das últimas décadas na constituição de formas de colaboração e cooperação entre os entes federados no âmbito da educação e definir os tipos de cooperação intergovernamentais analisados neste trabalho, isto é, os consórcios e Arranjos de Desenvolvimento da Educação. Nesse capítulo também é abordado o conceito de capacidade estatal, relevante para a compreensão desses arranjos, e que justificou a escolha de determinadas variáveis utilizadas na análise quantitativa.

A metodologia do trabalho é discutida no capítulo 4, no qual são também expostas as fontes de dados utilizadas bem como o panorama dos arranjos intergovernamentais estudados no que se refere a sua localização no território nacional, condições institucionais e oferta e resultados educacionais. O capítulo 5, por sua vez, apresenta os resultados do estudo longitudinal realizado a partir dos dados dos municípios do ADE do Vale do Jequitinhonha buscando verificar se o comportamento dos mesmos se diferenciava dos demais municípios brasileiros com situação socioeconômica e demográfica semelhantes. Para isso, além de caracterizar a oferta educacional destes municípios em comparação com os municípios de Minas Gerais e demais municípios brasileiros, compara a evolução do IDEB e a distribuição da proficiência em língua portuguesa na última década com os municípios que embora não tenham participado de arranjos intergovernamentais, apresentavam condições socioeconômicas e demográficas semelhantes.

Por fim, considerações são apresentadas sobre a atual proposta de arranjos cooperativos intergovernamentais na educação, bem como acerca de demais possibilidades de cooperação intergovernamental a partir dos resultados da pesquisa e da literatura na área. Considerando este um estudo exploratório, também serão analisados – com objetivo de contribuir com a agenda de futuras pesquisas – a metodologia adotada e os desafios das atuais fontes de dados disponíveis sobre capacidade municipal e cooperação intergovernamental, ao menos no campo da educação.

Capítulo 1. Desigualdades e equidade a partir do acesso à educação

Analisar o cooperativismo intergovernamental, em especial os consórcios e arranjos de desenvolvimento da educação, como uma possível estratégia para redução de desigualdades de oportunidades de acesso, condições de atendimento e resultados educacionais parte do princípio de que o sistema educacional e a escola, propriamente dita, podem impactar no sucesso ou fracasso escolar dos estudantes.

Há vários fatores que impactam os resultados educacionais – considerados não apenas aqueles aferidos por testes e avaliações externas, a partir do desempenho dos estudantes, mas também os relativos à permanência e fluxo escolar, mobilidade social, continuidade dos estudos e ingresso no mercado de trabalho. Os fatores determinantes para o sucesso ou fracasso escolar tem sido objeto de debate e estudo, a partir de distintas perspectivas analíticas, políticas e ideológicas. Com objetivo de explorar como as pesquisas têm analisado as desigualdades no campo educacional brasileiro e, assim, situar a perspectiva analítica adotada na presente pesquisa, este capítulo foi elaborado.

Parte-se do pressuposto assumido por alguns autores de que a escola justa, em uma sociedade democrática, viabiliza a todos equidade de oportunidades, ou seja, igualdade de oportunidades combinada com mecanismos de discriminação positiva, quando as oportunidades oferecidas a todos não são suficientes para compensar as desigualdades iniciais (de classe, raça, etnia, gênero, dentre outras). A escola teria como objetivo garantir o aprendizado do que foi definido coletivamente como conhecimento elementar a todos (DUBET, 2004). Nessa concepção, o mérito é um princípio de justiça desde que associado à equidade de oportunidades. Dubet (2004) ao tratar do sistema escolar, ilustra a justiça meritocrática por meio de uma competição esportiva. Para que a competição seja justa, “seria preciso garantir que todos os competidores conhecessem as regras do jogo, o que não é o caso da escola, em que muitas famílias as ignoram; seria preciso que o terreno fosse igual para todos, ou seja, que o sistema fosse transparente e que os juízes não fossem parciais” (p. 544).

Dubet (2004) assume nessa concepção que a escola não é capaz de tornar bem-sucedidos todos os alunos ou de produzir uma sociedade perfeita. No entanto, além de buscar compreender as funções da escola em sociedades democráticas, entende que essas ideias evidenciam mecanismos de desigualdade proporcionados pelo sistema escolar ou por este reproduzidos e são plausíveis de serem colocadas em prática. Essa concepção do sistema escolar foi formulada tendo como uma de suas referências conceitos de teoria da justiça distributiva, sendo John Rawls um de seus principais representantes.

Rawls (2008) tem como objetivo apresentar uma concepção de justiça social, que balize a estrutura básica de sociedades democráticas, ou seja, “o modo como as principais instituições sociais distribuem os direitos e os deveres fundamentais e determinam a divisão das vantagens decorrentes da cooperação social” (p. 8). Para o autor, a cooperação social deve ocorrer entre pessoas livres e racionais, interessadas em promover seus próprios interesses, mas que aceitam condições de igualdade para a convivência em sociedade. Essa forma de compreender os princípios da justiça, denominou por “justiça como equidade”, no qual procura equilibrar igualdade e liberdade. Conforme explicado por Ribeiro (2012), “a liberdade pode ser limitada quando o assunto é propriedade; mas deve ser ilimitada quando se trata da preservação do ‘fato do pluralismo’. A igualdade é limitada porque a preservação da liberdade básica impõe limites à igualdade total” (p. 31). Entretanto, as desigualdades – sociais e econômicas – só podem ser aceitas, ou consideradas justas “se resultarem em vantagens recompensadoras para todos e, em especial, para os membros menos favorecidos da sociedade” (RAWLS, 2008, p.18).

A política e o Estado são responsáveis por atuar em prol de arranjos institucionais que devem agir segundo os princípios de justiça garantidores da cooperação social, ou seja, de “uma sociedade bem-ordenada com capacidade de preservar as liberdades básicas dos indivíduos, a igualdade equitativa de oportunidades, as condições de reciprocidade na vida social e de corrigir concentrações de desigualdades que ocorrem necessariamente na sociedade capitalista, ao longo do tempo” (RIBEIRO, 2012, p.36).

Ainda que Rawls (2008) não trate diretamente da educação, considera fundamental a distribuição equitativa do conhecimento, uma das condições necessárias para o funcionamento da democracia, de forma que os indivíduos desenvolvam capacidade reflexiva, competência de argumentação e julgamento. As oportunidades educacionais são consideradas como parte do conjunto de fatores que afetam as configurações das desigualdades sociais e econômicas e, devem por isso, ser garantidas de forma igual e equitativa a todos (RIBEIRO, 2012).

Tendo em vista as concepções de justiça como equidade e as funções exercidas pela escola nas sociedades democráticas de redução, manutenção ou legitimação de desigualdades sociais existentes, identificou-se um conjunto de pesquisas e estudos sobre as desigualdades existentes na educação brasileira, que combinam distintas abordagens e partem de diferentes opções metodológicas para compreender o problema. A partir da

leitura de relatórios de pesquisa, artigos de livros e periódicos e teses e dissertações sobre a temática¹⁷, três eixos analíticos foram identificados e serão apresentados a seguir.

O primeiro conjunto de estudos analisa fatores extraescolares, também denominados fatores associados, que condicionam a trajetória educacional e a probabilidade de sucesso ou fracasso nessa trajetória, tais como origem social, raça, gênero ou localização geográfica. Enquanto o primeiro eixo considera as desigualdades prévias à passagem pelo sistema educacional, o segundo eixo analisa a equidade do sistema educacional, ou seja, em que medida os fatores internos ao sistema escolar contribuem com a manutenção ou com a redução das desigualdades extraescolares, considerando tanto aspectos que caracterizam a organização e gestão da escola e da sala de aula, como elementos que condicionam a estrutura de funcionamento do sistema educacional brasileiro. O terceiro conjunto de estudos é mais recente e trata “dos possíveis efeitos dos contextos sociais conformados pela organização social do território sobre as condições efetivas de escolarização de crianças e jovens” (RIBEIRO, KOSLINSKI, 2009, p. 102).

Esses eixos serão a seguir discutidos, apresentando-se exemplos de estudos realizados, a metodologia empregada e os principais resultados encontrados. Ao final, algumas considerações serão expostas, buscando discutir os enfoques analíticos bem como verificar em que medida os resultados são convergentes, ainda que partam de distintas opções metodológicas.

1.1. Fatores extraescolares na desigualdade de oportunidades educacionais

Desde os estudos publicados no final da década de 1950 (COLEMAN, 1966; BOURDIEU, PASSERON, 1975) que demonstraram o peso da origem social sobre os destinos escolares dos indivíduos¹⁸, várias pesquisas foram desenvolvidas buscando aprofundar as análises realizadas, levando em consideração distintos contextos históricos e sistemas educacionais.

No Brasil, com a recente democratização do acesso aos níveis mais elevados de escolarização – ensino médio e ensino superior – várias pesquisas foram empreendidas visando averiguar em que medida as desigualdades extraescolares tem afetado as

¹⁷Duas referências foram particularmente importantes nesta classificação: Ribeiro (2009) e Ribeiro, Koslinski (2009).

¹⁸A partir da década de 1950, estudos patrocinados pelos governos inglês, francês e americano (“Aritmética Política”, na Inglaterra, “Relatório Coleman” nos EUA e estudos do *Institut National d'Études Démographiques* (INED) [Instituto Nacional de Estudos Demográficos] na França), demonstraram o peso da origem social dos estudantes sobre seu destino escolar. Assim, o desempenho escolar deixa de ser visto como dependente apenas dos dons e méritos individuais, mas também, e fundamentalmente, da origem social dos estudantes (classe, raça e etnia, sexo, local de moradia).

trajetórias individuais. Embora na década de 1970 o Brasil já apresentava taxas relativamente altas¹⁹ de matrícula nas séries iniciais do Ensino Fundamental, o sistema educacional apresentava significativa seletividade, retendo grande parte dos estudantes nas primeiras séries, em virtude do alto grau de reprovação e evasão. Apenas uma pequena parcela dos estudantes permanecia no sistema, chegando a concluir o Ensino Fundamental e posteriormente acessando os níveis mais elevados (OLIVEIRA, 2007).

Os estudos identificados no interior desse enfoque analisam as oportunidades educacionais, em relação aos fatores extraescolares, ou seja, em que medida a origem social (renda familiar, ocupação dos pais, cor e raça, gênero, local de residência e geração) afeta a trajetória educacional, seja em termos de nível de escolarização alcançado ou em relação à probabilidade de fracasso escolar, esse entendido como reprovação e abandono escolar.

Os estudos (RIBEIRO, 2009; RIBEIRO, *et al.*, 2015; RIBEIRO, SCHLEGEL, 2015) que analisam o nível de escolarização alcançado, em relação à origem social, o fazem a partir da tendência das desigualdades de oportunidades educacionais, ao longo de um período de tempo determinado, que possibilite a comparação entre gerações ou dentro de uma mesma geração. Consideram assim, o contexto histórico e social em que o sistema educacional está ou estava estruturado e a oferta de vagas, comparando-a com as taxas de escolarização em cada nível de ensino e no interior dos mesmos. São, enfim, estudos sobre mobilidade social e estratificação vertical e horizontal da população. Esses estudos utilizaram-se de dados populacionais, coletados a partir do Censo Demográfico, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) ou da Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV), a qual tem como base os dados do Censo.

Há um conjunto de estudos similares, mas que partem dos dados coletados no interior do sistema educacional, seja por meio do Censo Escolar (MEC/INEP) ou das avaliações em larga escala, tais como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) ou a Prova Brasil. Esses estudos (dentre os quais destacamos FERRÃO, FERNANDES, 2001; ALBERNAZ *et al.*, 2002; RIOS-NETO *et al.*, 2002; LOUZANO, 2013) têm como objetivo averiguar os efeitos da origem dos estudantes na progressão ou desempenho escolar, mas ao invés de partir dos dados populacionais, o fazem com base nas informações do conjunto da população atendido em determinado momento pelo sistema educacional.

¹⁹Taxas relativamente altas, pois mesmo até 2010, segundo dados do Censo Demográfico (IBGE) o Brasil ainda não havia universalizado completamente esse nível de ensino, estando 3% das crianças e adolescentes entre quatro e 17 anos, fora da escola. Nesse percentual encontram-se predominantemente crianças e adolescentes das classes sociais mais pobres, com pais ou responsáveis com baixa escolaridade, que vivem no campo, em comunidades quilombolas ou indígenas, que possuem alguma deficiência, ou em situação de trabalho infantil (UNICEF, CAMPANHA, 2014).

Ribeiro (2009) e Ribeiro, Ceneviva e Britto (2015), analisaram as tendências das desigualdades de oportunidades educacionais no Brasil, ao longo da segunda metade do século XX, sendo que os últimos também contemplaram os dados da primeira década do século XXI, a partir das transições realizadas no interior do sistema educacional²⁰. Averiguaram o perfil da população, por faixas etárias, podendo assim realizar comparações inter-geracionais, em relação ao nível de escolaridade alcançado e características de origem social, tais como ocupação dos pais, gênero e raça. Enquanto o estudo de 2009 analisa as transições educacionais de sete gerações nascidas entre 1932 a 1984, o estudo de 2015 foca nas transições realizadas pelos jovens entre 12 e 25 anos. Ambos os estudos utilizaram um modelo estatístico que busca captar correlações entre os atributos observáveis da população em questão (sexo, cor, situação de residência, renda familiar e escolaridade da mãe ou ocupação do pai) e a probabilidade de completar as transições educacionais estabelecidas pelos autores, com base na estrutura do sistema educacional brasileiro.

Os dois estudos demonstram, no período analisado, uma grande expansão do sistema educacional e elevação da escolaridade da população, mas ainda assim demonstraram haver pouca mudança no padrão de estratificação educacional. Nesse caso, a exceção foram as mulheres, que se encontram em situação de vantagem em relação aos homens, a menos no que se refere aos níveis de escolaridade alcançados (RIBEIRO, 2009). Com relação aos jovens, estes permanecem por mais tempo no sistema educacional e alcançam níveis mais elevados de ensino. Os “gargalos” que existiam nas primeiras transições educacionais na segunda metade do século passado, passaram nas últimas décadas para níveis mais elevados da escolarização, tais como ingressar no ensino médio, após finalizar o ensino fundamental; completar o ensino médio, após acessá-lo e completar o ensino superior, após seu ingresso.

Com a universalização do acesso ao ensino fundamental e a ampliação do número de anos de estudo, associada à melhoria do fluxo escolar (redução das taxas de reprovação), houve redução da desigualdade de oportunidades nas três primeiras transições, ou seja, “os ganhos em acessibilidade a partir da expansão educacional tenderam a abrandar os efeitos da origem social” (RIBEIRO *et al.*, 2015, p. 107). No entanto, nas últimas décadas verifica-se que os efeitos da escolaridade da mãe, da renda *per capita* familiar e cor/raça estabilizaram-se nas transições relacionadas ao ensino médio e aumentaram em relação ao acesso e conclusão do ensino superior.

²⁰Apesar de ligeiras diferenças nas transições educacionais (T) estabelecidas, de maneira geral pode-se descrevê-las como: T1) entrada no sistema educacional, T2) completar quatro (ou cinco) anos de estudo (anos iniciais do EF); T3) completar oito (ou nove) anos de estudo (EF completo); T4) entrar no ensino médio; T5) completar o ensino médio; T6) entrar no ensino superior; T7) completar o ensino superior (RIBEIRO *et al.*, 2015).

No período analisado, enquanto a desigualdade de gênero foi reduzida e inclusive invertida favorecendo as mulheres que passaram a ter mais chances de progressão no sistema, a desigualdade de classe diminuiu nas primeiras transições, mas aumentou nas últimas, sobretudo para o ingresso e conclusão do ensino superior. No que se refere à cor/raça, os efeitos negativos, sobretudo para a população preta, mostraram-se constantes em todas as coortes de nascimento e transições educacionais, aumentando também nas últimas transições, tal como ocorreu com o efeito de classe (RIBEIRO, 2009; RIBEIRO *et al.*, 2015).

As análises empreendidas reiteram a estratificação dos resultados educacionais por classe social e a hipótese da “desigualdade sustentada ao ponto máximo” (DSM)²¹. Primeiro, ao demonstrar que a desigualdade de oportunidades educacionais nas primeiras transições só diminuiu após as reformas das décadas de 1970 e 1980, quando foi ampliado o acesso à maioria da população, momento no qual a demanda dos grupos das classes sociais mais altas já havia sido contemplada. Por outro lado, a elevação das desigualdades de oportunidades na transição do ensino médio para o ensino superior, entre as décadas de 1980 e 1990 ilustra o fato de que a expansão do ensino médio não foi acompanhada pela expansão de vagas no mesmo ritmo no ensino superior. O investimento nesse nível de ensino havia ocorrido nos programas de pós-graduação e nos centros de pesquisa e não nas vagas de graduação (CASTRO, 1986; *apud* RIBEIRO, 2009).

A partir de meados dos anos 2000, o Brasil vivenciou uma grande expansão do ensino superior, que foi analisada por Ribeiro e Schlegel (2015), ao buscar compreender a estratificação horizontal para a parcela da população que alcançou esse nível educacional nos últimos cinquenta anos. Esses autores também utilizaram dados dos censos demográficos para analisar as oportunidades no ensino superior e os rendimentos no mercado de trabalho, em relação às áreas, carreiras e perfil da população por coortes etários (sexo, cor/raça).

Entre 1960 e 2010, segundo os autores, embora tenha havido a democratização do acesso ao ensino superior, ampliando a participação relativa de mulheres, pretos, pardos e indígenas, as desigualdades se mantiveram tanto no que se refere à conclusão dos cursos, como nas carreiras profissionais onde houve maior inclusão, as quais são as menos valorizadas pelo mercado de trabalho. Tem-se, portanto, que as mudanças ocorridas nos últimos cinquenta anos “foram suficientes para alterar o grau de elitismo dessa faixa da

²¹Para Ribeiro (2009), essa hipótese refere-se ao fato de que se não houver políticas específicas para as classes mais pobres, a expansão do sistema educacional dará oportunidade a todas as classes sociais, beneficiando as classes já mais privilegiadas. As classes mais baixas somente serão beneficiadas com a expansão do sistema educacional, quando as demais já tiverem suas demandas relativas àquele nível de ensino superadas.

educação, mas não para superar as desigualdades na conclusão e obtenção de títulos nas diferentes carreiras” (p. 161).

As desigualdades de gênero foram reduzidas, com ganhos para as mulheres, tanto no que se refere ao acesso às diferentes áreas como com relação ao rendimento no mercado de trabalho, embora ainda haja áreas em que essa distância seja considerável. O mesmo não pode ser dito para a desigualdade racial, pois os dados demonstram estabilidade ao longo do tempo, além de que a renda dos pretos e pardos tem sido menor do que a dos brancos, ainda que cursem a mesma carreira universitária (RIBEIRO, SCHLEGEL, 2015).

Esse padrão de desigualdades verificado nos estudos acima mencionados é reiterado por pesquisas realizadas a partir de dados coletados no próprio sistema escolar (Censo Escolar, SAEB e Prova Brasil). Várias pesquisas com base nos resultados de avaliação escolar no país têm apresentado evidências que comprovam a importância da origem social no sucesso escolar dos estudantes (FERRÃO, FERNANDES, 2001; ALBERNAZ *et al.*, 2002; RIOS-NETO *et al.*, 2002; LOUZANO, 2013).

O estudo realizado por Louzano (2013) sobre as diferenças na probabilidade de fracasso escolar, em 2001 e 2011, em relação a características extraescolares, ilustra essas evidências e avança no que se refere à desagregação e combinação das informações e comparação temporal. A partir dos dados do SAEB, a autora utilizou a técnica estatística de regressão logística para compreender a relação entre a reprovação e o abandono, entendidos como características do fracasso escolar, com os dados de origem social, racial, sexo, escolaridade dos pais e região geográfica dos estudantes da 4ª série / 5º ano do ensino fundamental²².

No período analisado constatou-se uma leve queda na taxa de reprovação ou abandono escolar, de 36% para 33%, mas essa taxa variou consideravelmente entre os grupos raciais, de gênero e região geográfica. No que se refere à desigualdade de gênero, as taxas de matrícula, conclusão e distorção idade-série demonstram resultados mais favoráveis às meninas do que aos meninos. Essa situação de vantagem das meninas mantém-se em todas as regiões do país e em todos os níveis de educação dos pais.

Já, com relação às desigualdades raciais, se por um lado foi constatada certa redução da diferença no acesso à escola entre brancos e negros, as oportunidades educacionais desses dois grupos permanecem significativamente desiguais. Verifica-se que “nos dois períodos analisados, ser preto aumenta a probabilidade de fracasso escolar, em

²²A escolha pela 4ª série / 5º ano do ensino fundamental visa reduzir o viés de seleção, já que a evasão se acentua após esse nível de ensino (LOUZANO, 2013).

todas as regiões e para todos os níveis de educação dos pais” (LOUZANO, 2013, p. 120). Isto quer dizer que, mesmo isolando as variáveis de gênero, escolaridade dos pais e região geográfica, os estudantes pretos têm uma maior probabilidade de reprovar ou abandonar a escola, do que os brancos e pardos.

Como observado acima, ao distinguir na análise as categorias “pretos” e “pardos” – ao invés de trabalhá-las de forma agregada – constatou-se algumas diferenças na trajetória desses dois grupos. Apesar da diferença da probabilidade de fracasso escolar entre pardos e brancos ser menor do que entre pretos e brancos, “essa diferença (entre pretos e pardos) parece variar nas distintas regiões do país: ela é maior em regiões com menor concentração de negros, como é o caso do Sudeste e do Sul (5%)” (p. 121).

As pesquisas apresentadas nesse eixo, que buscam averiguar os efeitos extraescolares na desigualdade de oportunidades educacionais, sobretudo na progressão dos indivíduos no sistema educacional e na estratificação social, tem contribuído com a construção de um panorama sobre as desigualdades na sociedade brasileira, suas mudanças ou manutenção ao longo do tempo e em que medida a oferta educacional reforça ou reduz essas desigualdades.

Esses estudos precisam ser lidos e compreendidos à luz de outras análises sobre a dinâmica de classe, gênero, raça, distribuição geográfica no país, pois a metodologia empregada embora possibilite mensurar os efeitos da desigualdade, não atribui os efeitos causais que determinam desigualdades de oportunidade (RIBEIRO, 2009). Para compreender, por exemplo, a redução das desigualdades de gênero e até a inversão favorável às mulheres, sobretudo nas primeiras transições, e a persistente manutenção das desigualdades raciais, deve-se buscar explicações em outras áreas e estudos, já que os dados de estratificação e mobilidade social sozinhos não conseguem explicá-los.

1.2. A equidade no sistema educacional

Este segundo eixo de pesquisa concentra-se em análises a respeito da equidade no interior do sistema educacional. Diferentemente do eixo apresentado anteriormente – o qual considera as desigualdades prévias e posteriores, respectivamente, à passagem pelo sistema educacional – os estudos aqui apresentados buscam averiguar quais fatores internos ao sistema escolar contribuem, e em que medida, com a manutenção ou com a redução do efeito das desigualdades extraescolares. Tais estudos têm considerado tanto aspectos que caracterizam a organização e gestão da escola e da sala de aula, como elementos que condicionam a estrutura de funcionamento do sistema educacional brasileiro.

Conforme visto acima, os efeitos do nível socioeconômico têm sido significativos na trajetória escolar dos estudantes, impactando suas taxas de aprovação e níveis de escolarização alcançados. No entanto, apesar dessa relação estabelecida entre nível socioeconômico e trajetória educacional – e que para Bourdieu e Passeron (1975) também está relacionada com o capital cultural da família –, essa não é inexorável. As variações entre sistemas escolares de diferentes países, e no interior dos próprios sistemas, evidenciam possibilidades de atuação de escolas em que o nível socioeconômico não exerce um efeito tão significativo, garantindo condições de aprendizado aos estudantes independente de sua origem social.

Ao comparar quais fatores são mais determinantes sobre o desempenho escolar dos estudantes de ensino fundamental e médio no Brasil (considerando a probabilidade de se cursar a escola na idade ideal) – se são os relacionados ao *background* familiar ou à estrutura escolar dos municípios –, Riani e Rios-Neto (2008) concluem que ambos são importantes, para ambos os níveis de ensino. Verificaram, porém, que alguns fatores relacionados à estrutura escolar, como a qualidade dos recursos humanos e infraestrutura dos serviços educacionais aumentam a probabilidade de cursar na idade ideal; além disso, verificou-se que quando esses fatores qualitativos estão presentes, diminuiu-se o efeito da origem social dos estudantes, sobretudo a escolaridade da mãe.

Ao analisar o efeito das escolas brasileiras no desempenho escolar dos estudantes, Andrade e Soares (2008) verificaram que, apesar de terem, na média de desempenho, um efeito muito próximo, “existe um número considerável de escolas que estão impactando, positiva ou negativamente, o desempenho de seus alunos em mais de 20 pontos de proficiência, valor equivalente a aproximadamente um ano de escolaridade” (p. 391).

Partindo da constatação de que o nível socioeconômico dos estudantes importa, mas que os sistemas educacionais ou as escolas podem contribuir com a redução de seus efeitos, ao menos naquilo que é sua função – o aprendizado dos estudantes – vários estudos têm sido desenvolvidos buscando verificar quais são esses fatores e como têm impactado o desempenho escolar. Essa corrente de estudos é mais recente do que o enfoque apresentado acima, sendo que em sua maioria utilizam-se de modelos hierárquicos multiníveis, porém com variações significativas no desenho dos estudos e dados coletados. Diferentemente dos dois eixos acima abordados, alguns dos estudos aqui apresentados combinam abordagens qualitativas, a pesquisas quantitativas. Os estudos identificados estão organizados em dois tipos: a) os que mensuram o efeito escola, controlando a variável do nível socioeconômico e b) os que analisam condições de oferta, ações e políticas educacionais que podem proporcionar a melhoria do aprendizado para os estudantes de distintas origens sociais. São estudos que buscam identificar as chamadas “boas práticas”

em escolas ou municípios que possibilitam garantir um bom desempenho escolar para a maioria dos estudantes, mesmo para aqueles com baixo nível socioeconômico.

1.2.1 A equidade no sistema educacional: o efeito escola

A análise dos fatores que influenciam o efeito escola foi identificada em dois estudos. O primeiro, realizado por Padilha *et al.* (2013) examinou o desempenho dos estudantes e o grau de equidade das escolas nas duas etapas do ensino fundamental da rede pública do Ceará, entre 2005 e 2011. Este se tratou de um desdobramento de estudo prévio sobre regularidades e exceções no desempenho escolar nos municípios brasileiros (PADILHA *et al.*, 2012) no qual havia se verificado que municípios do Ceará se diferenciavam de um padrão de baixo desempenho encontrado em vários estados do Nordeste, sobretudo os concentrados na faixa litorânea. Com objetivo de compreender os fatores explicativos dessa realidade, o segundo estudo foi realizado. A partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)²³, analisou-se inicialmente a evolução e dispersão dos dados, nas duas etapas do ensino fundamental (EF), considerando o nível socioeconômico médio dos estudantes, por escola, e o grau de “centralidade” dos municípios, segundo classificação do IBGE²⁴. Tinha-se como hipótese que variações no efeito escola poderiam estar relacionadas não apenas ao nível socioeconômico dos estudantes, mas também ao perfil dos municípios em que as escolas estão localizadas.

No período analisado, verificou-se uma melhora do IDEB em todas as regiões do estado e etapas de ensino analisados, porém com ganhos de equidade diferenciados. Nos primeiros anos do EF, constatou-se um aumento da equidade entre as escolas dos vários tipos de município, pois a influência do nível socioeconômico diminuiu ao longo dos anos; a exceção foi Fortaleza, que embora também tenha tido melhoras no rendimento dos estudantes, a diferença entre as escolas com maior concentração da média de estudantes das classes mais altas para as escolas com maior concentração de estudantes mais pobres, além de ser grande, não apresentou alteração nesse período. No caso dos últimos anos do EF, embora tenha havido melhora no IDEB, a redução da desigualdade entre escolas, considerando o nível socioeconômico dos estudantes, se deu apenas nos municípios classificados como “centralidade intermediária”. Destaca-se a situação de Fortaleza, que manteve de maneira geral a desigualdade entre as escolas, “pois o peso do NSE [nível socioeconômico] na metrópole parece ser maior” (PADILHA *et al.*, 2013, p. 83).

²³O IDEB é construído pelo cruzamento de duas variáveis: rendimento e fluxo escolar. O rendimento é obtido por meio da Prova Brasil, e o fluxo escolar por meio dos dados de aprovação e reprovação escolar.

²⁴Neste estudo, os municípios do Ceará foram agregados da seguinte forma: a) metrópole (Fortaleza), b) capitais regionais e centros sub-regionais (seis municípios) e c) região metropolitana, centros de zona e centros locais (177 municípios).

O segundo estudo, realizado por Simielli (2015) buscou averiguar o impacto no desempenho dos estudantes do acesso a professores bem qualificados, considerando a origem social (classe, gênero, cor/raça e região brasileira) dos estudantes. A opção por averiguar a desigualdade de acesso a um professor bem qualificado decorre da constatação, apresentada na análise bibliográfica, de que são eles o recurso educacional mais impactante no desempenho dos estudantes, além de constituírem o principal investimento, em termos orçamentários, da educação. Partindo desse pressuposto, a autora utilizou os dados do SAEB de 2001 e 2011, para inicialmente calcular a probabilidade de um estudante ter professores qualificados, a partir de quatro características: diploma de ensino superior, pós-graduação, experiência em sala de aula (acima de 15 anos) e declaração sobre a cobertura do currículo. Em seguida, verificou o impacto dessas características no rendimento dos estudantes. Diferentemente do estudo sobre o Ceará, como foram analisados os dados do SAEB, foi possível comparar as escolas públicas das escolas privadas.

A partir da análise realizada verificaram-se três tendências entre 2001 e 2011 no que se refere às oportunidades de acesso a um professor bem qualificado, conforme os critérios estabelecidos pelo estudo em questão. A primeira refere-se à redução das desigualdades entre estudantes de distintos níveis socioeconômicos. Esse padrão pode ser constatado tanto para o fato dos professores possuírem ensino superior como a declaração de garantia de cobertura do currículo. No que se refere ao ensino superior completo, o impacto foi maior para o quinto ano do EF, considerando que o desafio para a elevação da escolaridade dos professores dos anos iniciais do EF era maior do que para o último ano do EF, que em sua maioria já possuíam esse grau de escolaridade. Apesar do significativo aumento no número de professores com ensino superior completo, no período analisado, destacam-se as enormes desigualdades entre os estudantes de distintas classes sociais, sobretudo para o quinto ano do EF: mesmo com o significativo aumento no período, “os alunos da classe E ainda não haviam atingido, em 2011, a probabilidade de ter um professor com nível universitário que os alunos da classe A possuíam há 10 anos” (SIMIELLI, 2015, p. 74). O segundo padrão observado refere-se à evolução homogênea entre as classes, fato que ocorreu com a variável de pós-graduação. Neste caso, o crescimento dos professores com pós-graduação beneficiou os estudantes das diferentes classes sociais de forma semelhante. Já o terceiro padrão refere-se à variável que se manteve no período, o que ocorreu com a experiência docente. Neste caso não houve uma evolução em sua probabilidade entre 2001 e 2011. No caso da variável cobertura do currículo, apesar de ter havido um aumento mais significativo para as classes mais baixas (C, D e E), este não

permitiu com que os estudantes dessas classes tivessem a mesma oportunidade verificada para os estudantes das classes A e B, no início do período analisado.

Além da identificação desses padrões, Simielli (2015) verificou que o nível socioeconômico mostrou-se mais relevante na determinação das oportunidades educacionais em comparação com a cor/raça ou gênero dos estudantes, reforçando o que as pesquisas de Ribeiro (2007 e 2009) também apontaram no que se refere à comparação entre classe e cor/raça nos processos de estratificação e mobilidade social. O impacto das características observáveis dos professores sobre a proficiência dos alunos mudou entre 2001 a 2011 decorrente das políticas de incentivo à formação docente e, neste caso, é interessante observar que com a mudança, essa variável deixa de ser um fator relevante na análise. Assim, futuramente, o que provavelmente deverá impactar mais no desempenho dos estudantes serão “as atitudes adotadas em sala de aula e de outras características não observáveis” (p. 92). Outra conclusão relevante do estudo foi a “grande heterogeneidade entre os estados brasileiros, com os estados das regiões Sul e Sudeste garantindo maior oportunidade educacional aos alunos” (p. 92). Essa grande variação regional foi também observada nos estudos realizados por Louzano (2013) sobre a probabilidade de fracasso escolar.

1.2.2 A equidade no sistema educacional: condições de oferta, ações e políticas educacionais

O segundo eixo de estudos busca examinar “boas práticas” em escolas ou municípios que possibilitam garantir um bom desempenho escolar para a maioria dos estudantes, mesmo para aqueles com baixo nível socioeconômico. Um estudo que ilustra esse eixo foi o realizado por Oliveira, Sousa e Alavarse (2012), com objetivo de examinar iniciativas que se mostraram relevantes para a melhoria do IDEB, em locais onde essa melhoria não poderia ser explicada apenas por suas condições socioeconômicas. Dessa forma, embora esse estudo não analise a desigualdade entre indivíduos, tal como realizado nas demais pesquisas mencionadas, optou-se por apresentá-lo, pois a escolha do objeto de estudo parte da constatação da desigualdade, utilizando para isso a estimativa do IDEB a partir das condições socioeconômicas dos municípios. Considera, nesse sentido, que as diferentes capacidades institucionais dos municípios, sobretudo financeiras, afetam a oferta educacional.

O estudo foi realizado em duas partes: a primeira de caráter quantitativo, na qual foram identificados municípios que superaram o IDEB, para além do esperado, considerando suas respectivas situações socioeconômicas; e a segunda parte, de caráter

qualitativo, que consistiu no levantamento de informações sobre a política educacional, a partir de entrevistas, análise documental e observação de práticas em escolas.

A análise realizada na primeira parte da pesquisa foi precedida da construção de um indicador sintético socioeconômico, composto por três dimensões (riqueza, condições sociais e receitas municipais). A partir desse indicador, os municípios brasileiros foram agrupados em cinco tipologias e, em seguida, foi analisado o perfil de variação do IDEB entre 2005 e 2007, por tipologia de município. Uma importante conclusão obtida já nesse início do trabalho é que “parte significativa dos IDEBs observados [...] estão relacionados com as condições socioeconômicas do município, assim como sua melhoria” (OLIVEIRA *et al.*, 2012, p. 25). Após esse cruzamento, selecionaram-se municípios que tiveram o IDEB observado maior do que o IDEB esperado, considerando a tipologia dos municípios, buscando responder quais elementos da política educacional poderiam ser responsáveis por essa melhoria identificada.

Quatro foram os fatores explicativos para essa melhoria. O primeiro refere-se ao fato da educação ser considerada prioritária na política municipal, tanto na retórica, como nas ações em que esse discurso se manifesta. O segundo fator diz respeito às ações de monitoramento do trabalho pedagógico de cada uma das escolas e ao desenvolvimento de ações específicas para superar as deficiências encontradas. O terceiro aspecto relaciona-se com as ações de formação e aperfeiçoamento dos profissionais do magistério; e o quarto fator foi o desenvolvimento de políticas de acompanhamento da frequência escolar. Como os autores chamaram a atenção, a melhoria do IDEB parece estar relacionada a “iniciativas relativamente simples e consolidadas na cultura escolar brasileira, acompanhamento mais cuidadoso das escolas, particularmente do ensino e do aprendizado dos estudantes, formação continuada de professores com foco na melhoria do ensino” (OLIVEIRA *et al.*, 2012, p. 29).

Os estudos aqui apresentados contribuem com as análises já realizadas sobre o efeito escola, e incluem outros fatores também determinantes no desempenho dos estudantes, seja nas condições institucionais da oferta educacional, seja nas práticas das escolas e professores. Ao mesmo tempo em que avançam e aprofundam as análises realizadas, incluindo novas variáveis, abrem novas agendas de pesquisa. Apenas como exemplo, ainda falta compreender em que medida o tamanho e a estrutura do município impactam a atuação das escolas e como estes podem contribuir significativamente na formulação de políticas para superação de desigualdades, as quais, como demonstrado por Padilha *et al.* (2012), tem sido mais persistente nas metrópoles. Ao mesmo tempo, vale discutir o papel da formação dos professores no desempenho dos estudantes. Conforme apresentado por Simielli (2015) com a implementação efetiva de políticas de incentivo à

formação docente, essa variável deixa de ser relevante no desempenho dos estudantes. No entanto considerando a hipótese de que há grande variação na formação inicial e continuada desses profissionais, talvez seja o caso de, em próximos estudos, desagregar a variável de formação docente, para averiguar em que medida o tipo de formação impacta na atuação desses profissionais e, por consequência, no desempenho dos estudantes. Sem dúvida, ter-se-á como desafio a coleta de informações com esse nível de desagregação para a escala nacional.

Por fim, vale destacar que os estudos apresentados nesse eixo, embora considerem relevante o peso da origem social dos estudantes sobre seu destino escolar – partindo de seus pressupostos no desenho das pesquisas – também entendem que esse depende das diferentes condições ofertadas pelas escolas e pelo sistema educacional, os quais podem afetar o peso da origem social na trajetória escolar e, consequentemente, na estrutura ocupacional. Os resultados das pesquisas apresentadas reiteram essa proposição, ao demonstrarem que há variações do efeito da origem social na trajetória e desempenho dos estudantes, a depender da escola ou do sistema escolar frequentado pelo estudante, isso em se tratando apenas do caso brasileiro.

1.3. O efeito do território nas condições de oferta e resultados escolares

Este terceiro eixo de estudos, considerado como uma nova “geração” de estudos sobre desigualdades no campo educacional, associa a discussão da sociologia da educação com a sociologia urbana, buscando compreender como o entorno socioespacial da escola e as relações ali estabelecidas influenciam os processos e resultados educacionais. Para Ribeiro *et.al.* (2010), esses estudos pressupõem que “a distribuição desigual da população no espaço urbano gera efeitos sobre as condições objetivas e subjetivas que influenciam os resultados escolares, especialmente para as crianças e adolescentes de segmentos sociais vulneráveis que residem em regiões pobres e segregadas” (p. 15).

Dois estudos foram escolhidos para ilustrar a discussão apresentada nesse eixo, embora haja outros com distintas propostas metodológicas – como nos demais eixos apresentados. Os estudos a serem apresentados são: a) pesquisa desenvolvida por Ribeiro e Koslinski (2009), que analisa o impacto da “metropolização da questão social no Brasil sobre a reprodução de desigualdades de oportunidades educacionais”; e b) pesquisa desenvolvida por Érnica e Batista (2012), cujo objetivo foi “explorar a hipótese do efeito de território sobre as oportunidades educacionais”. Apesar de objetivos gerais bastante semelhantes, os objetivos específicos e a metodologia adotada foram significativamente distintas.

O primeiro estudo, desenvolvido por Ribeiro e Koslinski (2009), consistiu em uma pesquisa quantitativa, em âmbito nacional, tendo como objeto municípios integrantes e não integrantes de regiões metropolitanas. A pesquisa foi desenvolvida em duas fases: na primeira foram realizadas análises comparativas sobre os resultados escolares de municípios que integram regiões metropolitanas e aqueles fora da dinâmica dessas regiões. A segunda fase buscou identificar fatores explicativos do “efeito-metrópole” sobre as oportunidades educacionais. Foram considerados municípios com mais de 50.000 habitantes localizados nos estados que continham aglomerados urbanos que exercem funções metropolitanas²⁵. Foram assim analisados 483 municípios: 138 considerados integrados à dinâmica metropolitana e 345 não integrados a essa dinâmica. Com relação às oportunidades educacionais, foram utilizados dados do Índice de Desenvolvimento para a Educação Básica (IDEB) das regiões urbanas de cada município para o ano de 2005. No que se refere aos fatores que poderiam explicar o “efeito metrópole” sobre as oportunidades educacionais cinco dimensões foram analisadas:

- (i) Condições sócio-econômicas: PIB municipal *per capita* e renda pessoal *per capita*;
- (ii) Condições sócio-urbanas;
- (iii) Contexto Social: taxa de homicídios por 100 mil habitantes; e;
- (iv) Políticas educacionais (taxa de municipalização do ensino fundamental e de atendimento à pré-escola). (*Ibidem*, p. 110)

O segundo estudo, realizado por Érnica e Batista (2012), foi desenvolvido na subprefeitura de São Miguel Paulista (região leste do município de São Paulo), que apresenta piores indicadores sociais em relação às áreas centrais do município. O desenho metodológico, conforme evidenciado pelos autores, buscou superar algumas “dificuldades de caracterização do efeito de território”. Nesse sentido, a análise foi realizada a partir dos dados dos setores censitários, possibilitando uma maior desagregação da informação e, conseqüentemente, visualização das desigualdades no interior dos distritos que formam a região analisada. A pesquisa associou o levantamento e análise de dados tanto de natureza quantitativa quanto de natureza qualitativa.

Os dados quantitativos visaram “traçar um painel descritivo que revela a correlação entre as diferenças nos níveis de vulnerabilidade social do território e as diferenças educacionais” (*Ibidem*, p. 645) e, para isso, referiram-se à população, aos equipamentos e características das escolas e dos alunos. Já, os dados qualitativos, por sua vez, buscaram auxiliar na identificação dos fatores explicativos das desigualdades observadas na análise quantitativa, bem como “apreender alguns processos ou mecanismos gerais que atuam

²⁵Foram analisados os 15 Aglomerados Urbanos considerados regiões que exercem funções metropolitanas, segundo o “Observatório das Metrópoles”. São eles: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Brasília, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Campinas, Manaus, Vitória, Goiânia, Belém e Florianópolis (RIBEIRO e KOSLINSKI, 2009).

entre as escolas e que fazem com que o território tenha consequências sobre qualidade da oferta educacional, mas que são difíceis de serem identificados quantitativamente” (p. 646). Estes dados foram obtidos por meio de pesquisa de campo, que envolveu observação e entrevistas, desenvolvida em cinco escolas de ensino fundamental selecionadas de forma a combinar três fatores: o grau de homogeneidade / heterogeneidade do corpo discente (em relação aos recursos culturais familiares), a vulnerabilidade social do entorno da escola e o desempenho das mesmas medido por meio do IDEB.

Na comparação dos resultados educacionais dos municípios que integram e daqueles que não integram regiões metropolitanas, o trabalho desenvolvido por Ribeiro e Koslinski (2009) reforça a existência de disparidades regionais, mas constata a tendência de resultados educacionais inferiores nos municípios integrados à dinâmica metropolitana, sobretudo nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste do país.

Ao buscar identificar os fatores responsáveis pelo “efeito metrópole”, os autores chamam a atenção de que esse fenômeno não é consequência apenas do processo de urbanização, “mas dos efeitos combinados decorrentes do des-assalariamento, da fragilização da organização familiar e comunitária e mecanismos de segmentação e segregação residenciais dos vulnerabilizados pelo novo modelo de desenvolvimento” (RIBEIRO, KOSLINSKI, 2009, p. 123). As variáveis identificadas para a realização da análise vão nessa direção, bem como os resultados obtidos.

Segundo os autores, três aspectos devem ser destacados para compreender o efeito território, que gera condições desfavoráveis para um satisfatório processo de aprendizado e de atuação das unidades escolares. O primeiro refere-se ao contexto familiar dos estudantes, identificado no trabalho a partir das condições de moradia e taxa de pobreza. O segundo fator apontado foi a criminalidade violenta nessas regiões, identificada a partir da taxa de homicídio. Citando autores como Agnes Van Zanten (2000), os pesquisadores explicam que a “criminalidade violenta desencadeia emergência de uma ‘cultura de rua’ competitiva com a escola e a família na conformação da disposição das crianças e dos jovens” (p.124). O terceiro fator identificado foi menor frequência à pré-escola nos municípios que integram dinâmicas metropolitanas do que nos demais. Considerando que o acesso à pré-escola aumenta as chances de se obter melhores resultados educacionais posteriormente, os autores aventam a hipótese de que a competição entre a educação e demais necessidades urbanas acabou por reduzir o investimento na oferta desse nível de ensino nos municípios integrados à dinâmicas metropolitanas.

A pesquisa desenvolvida por Érnica e Batista (2012) apesar de utilizar uma metodologia significativa distinta, chega a alguns resultados semelhantes, particularmente no que se refere à relação entre o menor acesso à pré-escola e pior desempenho dos

estudantes de escolas localizadas em regiões mais vulneráveis da subprefeitura estudada. Esse foi um dos cinco mecanismos apreendidos ao longo da análise que explicam a correlação encontrada entre a vulnerabilidade social dos territórios onde a escola está localizada e o desempenho dos alunos. Chama a atenção o fato de que “Crianças com os mesmos recursos culturais têm desempenhos diferentes conforme o nível de vulnerabilidade social do local em que se situa a escola em que estudam” (p. 647).

Como mencionado, os pesquisadores constataram cinco mecanismos por meio dos quais os territórios vulneráveis acabam por restringir as oportunidades educacionais das escolas neles situadas. O primeiro refere-se à escassez de demais serviços educacionais e de outras áreas sociais, o que faz com que as escolas sejam o único equipamento social presente no território, tendo de fazer frente a outras demandas que não as propriamente escolares. O segundo consiste num desdobramento do primeiro fator: a menor oferta de educação infantil nestes territórios, tal como já comentado acima. O terceiro mecanismo se dá por meio do isolamento da população no território tendendo consequentemente a gerar um isolamento da própria escola; isto é, nestes territórios de alta vulnerabilidade as escolas tendem a ter um corpo discente socialmente mais homogêneo e com baixos recursos culturais familiares. Nas palavras dos autores, tem-se que:

[...] essas escolas reforçam o isolamento social e cultural da população de sua vizinhança: reproduzem em seu interior os padrões de segregação urbana e sociocultural e, ainda, restringem as possibilidades de interação com outros grupos sociais e de aproveitamento das oportunidades de desenvolvimento cultural possíveis no território urbano. (p. 655)

O quarto mecanismo refere-se às relações de interdependência estabelecida entre as unidades escolares. Na disputa por profissionais e alunos com as características mais valorizadas pelas escolas, as que estão localizadas nos territórios de maior vulnerabilidade social tendem a se encontrar em situação de desvantagem. Essa situação reduz as chances de as escolas definirem um melhor modo de funcionamento e uma orientação pedagógica de acordo com o que se considera mais adequado, ao não assegurarem alunos e profissionais que atendem aos requisitos necessários. Esse aspecto foi identificado como o quinto mecanismo presente nos territórios de maior vulnerabilidade social tendendo a elevar as desvantagens educacionais de sua população.

1.4. Os estudos sobre desigualdade e equidade educacional: considerações sobre os resultados e definições metodológicas

Se por um lado a desigualdade de origem (familiar, socioeconômica e cultural) afeta significativamente a trajetória escolar, por outro lado a própria estrutura do sistema educacional e das escolas – considerando aspectos como o currículo, controle de

frequência, formação dos professores, capacidade institucional dos municípios – detém também um poder de influenciar seus efeitos. Os estudos apresentados no decorrer do presente trabalho demonstram como um conjunto de pesquisas tem analisado as desigualdades no campo educacional brasileiro, seja a partir dos fatores extraescolares ou no interior do próprio sistema, bem como na combinação destes dois eixos analíticos.

Apesar das distintas concepções e opções metodológicas adotadas em cada um dos eixos analíticos apresentados, é possível identificar aspectos convergentes nos resultados encontrados. A ampliação do acesso à educação, associada a maior fluidez do sistema educacional, tem proporcionado a elevação da escolaridade da população. Esse processo, que se inicia ainda nos anos 1970, tem reduzido o efeito das desigualdades de origem nas primeiras transições educacionais, ou seja, as desigualdades de origem, sobretudo de classe e de escolaridade da mãe, têm tido seu peso reduzido na conclusão dos anos iniciais e finais do ensino fundamental. Esse peso tem se deslocado, na medida em que o acesso tem se ampliado, para os níveis mais elevados de escolarização, como o acesso e conclusão do ensino médio e do ensino superior.

Chama a atenção a inversão na desigualdade de gênero no âmbito da educação, porém não seguida da mesma forma no âmbito do mercado de trabalho. Se por um lado as mulheres hoje acessam níveis mais elevados de escolarização, permanecendo mais anos na escola e com maior sucesso escolar (melhores taxas de aprovação), por outro ainda estão concentradas, no ensino superior, nas carreiras menos valorizadas e com rendimentos menores do que dos homens, ainda que essa situação tenha melhorado ao longo das últimas décadas.

Outro aspecto relevante e que perpassa vários dos estudos apresentados refere-se à desigualdade racial, tanto no interior do sistema educacional, como na mobilidade social e estrutura ocupacional. Apesar das melhorias nos dados de ampliação do acesso e permanência no sistema educacional ainda persiste a desigualdade racial, demonstrada na maioria dos estudos apresentados, sempre estando os pretos e pardos em situação mais vulnerável do que os brancos. Sobretudo os pretos, mas também os pardos, apresentam taxas mais elevadas de fracasso escolar, menores níveis de escolarização e, mesmo quando seguem as mesmas carreiras universitárias do que os brancos, seus rendimentos no mercado de trabalho têm sido inferiores. No interior do sistema educacional, os dados têm evidenciado uma perversa combinação entre raça e gênero, na qual os meninos negros estão em situação de maior vulnerabilidade do que as meninas negras e do que os meninos brancos.

Ainda sobre a desigualdade racial, vale também destacar que a distinção na análise dos dados da população preta e da população parda tem sido fundamental para compreender as desigualdades no âmbito da educação. Os dados apresentaram significativa diferença, sempre com a população preta em situação de maior desvantagem não apenas em relação aos brancos, mas também aos pardos.

Outro aspecto que pode ser depreendido de alguns estudos mencionados, sobretudo os de Louzano (2013) e Simielli (2015), é a grande variação regional dos dados de fracasso escolar, desempenho escolar e oferta de professores qualificados, de maneira geral favorecendo os estados da região Sul e Sudeste em detrimento dos demais. No entanto, no caso da desigualdade racial, há uma inversão nos dados, onde a situação de fracasso escolar é pior para os meninos negros nos estados das regiões Sul e Sudeste, do que no Norte e Nordeste. A constatação de Padilha *et.al.* (2013) sobre a atuação das escolas nas metrópoles, nas quais, ao se observar o desempenho dos estudantes, em geral percebe-se menor efeito na redução das desigualdades prévias, sinaliza a necessidade de estudos que busquem explicar tal fenômeno, ainda mais se considerado o grande número, em termos percentuais e absolutos, de estudantes que frequentam escolas nas metrópoles brasileiras.

Nesse sentido, o terceiro eixo de estudos busca suprir essa necessidade. São estudos mais recentes e que tem explorado várias metodologias de forma a apurar o “efeito do território” no desempenho educacional tanto das escolas como dos estudantes. Esses estudos consideram a relevância dos fatores extraescolares nos resultados educacionais, mas também o papel das instituições na redução das desigualdades prévias. No entanto, conforme demonstrado sobretudo por Érnica e Batista (2012), o efeito território tem limitado a atuação das escolas e, conseqüentemente, seu poder de redução destas desigualdades.

Apesar dos avanços demonstrados na redução dos efeitos das desigualdades de origem no sistema educacional particularmente nos dois primeiros eixos analíticos identificados, a desigualdade ainda persiste e é observada de diferentes formas. É, portanto, necessário continuar acompanhando os dados e mensurando, a partir de diferentes opções metodológicas, a trajetória das desigualdades no país, que são por vezes mantidas, intensificadas ou reduzidas pelo sistema educacional. A combinação desses vários estudos pode contribuir para uma leitura mais panorâmica do fenômeno, ao identificar as convergências e possíveis divergências entre estes. As explicações para determinadas trajetórias da desigualdade devem considerar, tal como evidenciado, tanto o impacto de políticas, sejam essas educacionais ou de outras áreas, bem como outros fatores que transformam comportamentos e a cultura de uma sociedade.

O foco da presente pesquisa é a análise do efeito do sistema educacional, ao se partir da hipótese de que a cooperação intergovernamental, no formato de consórcios e ADEs, pode afetar a organização e a estrutura dos sistemas e redes de educação dos municípios envolvidos. Da mesma forma que os estudos aqui apresentados, considerou-se que as desigualdades socioeconômicas afetam o desempenho escolar dos estudantes e, por isso, buscou-se estratégias para minimizar seu efeito no desenho metodológico. Ao apresentar a metodologia da pesquisa (Capítulo 4) estas questões serão mais detalhadas.

Capítulo 2. Mecanismos de equalização na Educação Básica brasileira

Analisar políticas de cooperação intergovernamentais – tais como consórcios e arranjos de desenvolvimento da educação – como possíveis mecanismos de equalização de condições de oferta e resultados educacionais nos municípios brasileiros, apresenta dois pressupostos fundamentais: a) a imprescindibilidade de políticas equalizadoras em um estado federal, extremamente desigual, como é o Brasil e b) que a estrutura – ou institucionalidade – das políticas públicas e sua forma de implementação afetam as condições de atendimento realizadas pelos municípios, bem como seus próprios resultados. Este capítulo tem como objetivo situar o objeto da tese em relação às políticas consideradas equalizadoras, ou com potencial para redução de desigualdades, no âmbito da educação nacional²⁶.

Há um grande debate em torno da capacidade dos estados federados reduzirem desigualdades entre suas jurisdições. Neste debate, Arretche (2010)²⁷, utilizando-se de evidências em várias políticas brasileiras, conclui que a associação entre **políticas redistributivas** e **regulatórias** possibilita a limitação das desigualdades territoriais, considerando a capacidade de gasto e os níveis de priorização orçamentária realizados pelas jurisdições. No caso brasileiro, destacam-se as políticas de educação e de saúde, nas quais há instrumentos de redistribuição e regulação da ação dos municípios por parte da União, demonstrando a viabilidade de mecanismos de equalização no âmbito de estados federados.

A autora menciona dois tipos de políticas: as redistributivas e as regulatórias. Um dos autores que contribuiu com a classificação das políticas foi Theodore Lowi, embora essa não fosse sua preocupação central. Lowi (1964) ao buscar compreender os processos de construção das políticas e seu impacto na sociedade, identificando elementos gerais para além das particularidades encontradas nos estudos de caso, apresenta uma classificação das políticas em três categorias: distributiva, regulatória e redistributiva²⁸. Cada uma dessas categorias apresenta arenas de poder próprias, as quais contemplam, de forma específica, estruturas e processos políticos, grupos de interesse e relações entre os atores. Nessa

²⁶O conceito de equalização foi discutido no capítulo 1, a partir da teoria da justiça distributiva (Rawls, 2008) e da escola justa (Dubet, 2004).

²⁷O estudo de Arretche (2010) será melhor discutido posteriormente, na próxima seção do capítulo. Neste momento o objetivo é apenas chamar a atenção para a discussão acerca dos mecanismos de equalização a serem considerados neste trabalho.

²⁸Posteriormente Lowi (1972) inclui nessa formulação as políticas “constitutivas”, relativas às regras de criação e transformação do próprio jogo político, as quais influenciam inclusive as “regras de elegibilidade às políticas” (MARQUES, 2013).

formulação, as arenas são fundamentais pois conformam as preferências dos envolvidos nos processos de formulação, implementação ou avaliação das políticas.

As políticas distributivas caracterizam-se pela dispersão de seus benefícios e custos a todos os contribuintes. Estas políticas apresentam baixo potencial conflitivo entre beneficiários e não-beneficiários. Como exemplos, pode-se citar acesso universal aos serviços de educação e saúde e saneamento básico. Já as políticas redistributivas, por sua vez, diferenciam-se das primeiras por serem extremamente conflitivas ao distribuir desigualmente os recursos de forma a viabilizar igualdade de condições entre classes sociais ou indivíduos. Tanto seus benefícios como seus custos são bastante definidos e identificáveis o que caracteriza seu potencial conflitivo e o alto grau de polarização de interesses. A reforma agrária e as ações afirmativas são alguns de seus exemplos. Por fim, as políticas regulatórias estabelecem regras gerais, mas que afetam classes, grupos ou organizações de forma específica, tais como as leis trabalhistas, ambientais ou o código de trânsito. O grau de conflito é alto nesse tipo de política, embora haja espaço para negociação entre os grupos.

Sem aprofundar nessa tipologia, tinha-se como objetivo apenas mencionar a existência de alguns tipos de políticas e sua inter-relação com a conformação das preferências dos indivíduos. Além disso, busca-se avançar na compreensão das políticas redistributivas e regulatórias, entendendo sua associação, tal como evidenciou Arretche (2010), como importante mecanismo de equalização de condições das ofertas educacionais num estado federado. Ao se abordar mecanismos de equalização vale destacar que estes podem se referir a diferentes níveis de análise, isto é, à equalização (horizontal e/ou vertical) de condições institucionais – administrativas e fiscais – dos entes federados para garantir as responsabilidades constitucionalmente determinadas; à equalização de oportunidades educacionais ofertadas aos estudantes e suas famílias; ou ainda à equalização dos resultados educacionais aferidos, por exemplo, por meio do desempenho dos estudantes em avaliações nacionais ou às condições de atendimento ofertadas.

No presente trabalho, o principal foco de análise refere-se ao primeiro nível apresentado por Arretche, ou seja, aos mecanismos de equalização das condições institucionais – administrativas e fiscais – dos entes federados, sobretudo dos municípios, buscando comparar aqueles integrantes de consórcios e arranjos de desenvolvimento da educação, dos demais municípios brasileiros. Tem-se, como hipótese, que a eventual melhoria destas condições possibilite melhores oportunidades educacionais aos estudantes e em seu aprendizado. A discussão acerca dos mecanismos de equalização das oportunidades e dos resultados educacionais é bastante complexa e envolve uma série de fatores associados, que foram tratados no primeiro capítulo deste trabalho.

Retomando os pressupostos da análise de políticas de cooperação intergovernamentais como possíveis mecanismos de equalização de condições de oferta e resultados educacionais nos municípios brasileiros, considera-se que a organização institucional do Estado tem um papel relevante, ainda que não exclusivo, na reprodução das desigualdades educacionais (OLIVEIRA e SANTANA, 2010). Entende-se que os problemas enfrentados atualmente acerca da dinâmica federativa educacional no país têm sido, na verdade, produzidos ao longo de décadas e séculos, a partir de contradições e conflitos historicamente não resolvidos, entre diferentes interesses e demandas sociais a respeito do Estado, das relações de produção e demais relações sociais. Estes conflitos e contradições são expressos de diferentes formas tanto nas relações entre as classes sociais, como na própria estrutura do Estado que, no caso brasileiro, foi organizada de forma federativa. Tal como afirma Prado (2006), o arranjo institucional de cada país, em cada momento histórico, “[...] é compatível com uma determinada correlação de forças e preferências expressas politicamente, porque o processo histórico-institucional moldou preferências e, portanto, alternativas que para ele convergiram” (p. 16, 17).

Estudos sobre o federalismo brasileiro, sobre as relações intergovernamentais e sobre seu impacto na oferta dos serviços sociais (ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2001, 2004, 2009, 2010; COSTA, 2010) têm enfatizado a importância das instituições para compreender os processos sociais, ou seja, consideram que estas, para além de constranger as interações sociais, “[...] também alteram a conformação das preferências dos atores” (MARQUES, 1997, p. 78). Nesta abordagem, a compreensão dos processos de decisão e implementação de políticas sociais, entre elas a educação, passa pela análise da estrutura organizacional do Estado – sua origem, formas de permanência e mudanças ao longo do tempo –, da formação de opinião da burocracia estatal e de sua inserção com o restante da sociedade²⁹.

Com vistas a situar o objeto da tese em relação às políticas consideradas equalizadoras – ou com potencial para o serem – no âmbito da educação nacional, será abordada a estrutura da política educacional, em especial das relações intergovernamentais, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

Esta Constituição é a mais liberal e democrática que o país já teve e por isso foi conhecida pelo título de “Constituição Cidadã” (CARVALHO, 2009). A descentralização foi uma das bandeiras de luta, na perspectiva de ampliação da democracia e como

²⁹Esse tipo de compreensão do Estado, bem como de suas políticas, tem sido defendido por algumas correntes teóricas denominadas “neoinstitucionalistas”, que em comum tem o intuito de trazer o foco da análise para a constituição do Estado e sua relação com a sociedade, reintroduzindo “variáveis institucionais nos debates sobre a política e a economia” (MARQUES, 1997, p. 68). Para mais informações, recomenda-se a leitura de Skocpol, 1985; Immergut, 1998; Marques, 1997; Hall, Taylor, 2003.

possibilidade para aumentar a eficiência e eficácia das políticas governamentais, já que se supunha que “[...] o fortalecimento das instâncias subnacionais, em especial dos municípios, permitiria aos cidadãos influenciar as decisões e exercer controle sobre os governos locais, reduzindo a burocracia excessiva, o clientelismo e a corrupção” (ALMEIDA, 2005, p.29). Fora defendida não apenas pelos movimentos sociais, mas também pelas burguesias estaduais (ABRUCIO, 1998).

O período da redemocratização do país presenciou um forte crescimento do poder dos governos estaduais no cenário político nacional (ABRUCIO, 1998) e os municípios foram reconhecidos como entes federados, obtendo maior autonomia política, administrativa e financeira, com a descentralização de recursos e competências. Com a incorporação dos municípios como membros do Pacto Federativo, o Brasil se torna uma das poucas nações com uma organização composta por três níveis federados: a União, os estados e os municípios, ampliando ainda mais a complexidade das relações intergovernamentais.

A campanha pela inserção dos municípios como entes federados durante a redemocratização, de acordo com Araujo (2005), teve um viés “ideológico e idealista”, ao ignorar a construção histórica do municipalismo e da própria organização do estado brasileiro, e não considerar “[...] os impactos políticos nem os impactos financeiros e acirrou ainda mais os conflitos federativos ao adotar os mecanismos de competências comuns num contexto histórico marcado por um federalismo altamente predatório” (p. 395).

No que se refere especificamente à educação, a CF/1988 avançou em alguns aspectos de sua organização e gestão. Atribuiu à União a competência exclusiva de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22), aumentou os recursos orçamentários vinculados obrigatoriamente para a área (art. 212) e definiu algumas responsabilidades dos entes federados na oferta da educação básica, atribuindo à União a prestação de “assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória” (art. 211). Originalmente, os estados não foram contemplados na definição das competências relativas à educação entre os entes federados, o que significou, por um lado, que não houve consenso em torno de suas atribuições durante a elaboração da CF e, por outro, a indefinição em seu papel após a promulgação da Constituição na garantia do direito à educação³⁰.

A Constituição atribuiu como competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios a oferta educacional (art. 23), especificando que a organização dos sistemas de ensino deve ocorrer em regime de colaboração (art. 211). As normas para

³⁰Em 1996, 2006 e 2009 este artigo sofreu alterações que serão discutidas mais adiante. O texto aqui parte do conteúdo original do artigo, quando da promulgação da CF em 1988.

cooperação deveriam ter sido definidas por lei complementar. Na versão original da constituição, o parágrafo único do artigo 23 dispunha sobre a necessidade de uma lei complementar para normatizar toda a cooperação entre os entes federados, em suas competências comuns. Com a Emenda Constitucional 53/2006, esse parágrafo foi alterado, de forma a possibilitar a elaboração de leis complementares específicas a cada uma das matérias. Ainda assim, essa questão continua sem normatização aprovada, embora já tenham sido apresentados vários projetos de lei em tramitação sobre o assunto³¹.

De acordo com Arretche (2004), a Constituição de 1988, no que diz respeito às políticas sociais, praticamente não alterou a estrutura institucional de gestão já existente durante o regime militar. Mesmo no caso de mudanças previstas na CF, a distribuição federativa das atribuições e competências entre os entes governamentais ocorrida nos anos 1990 foi decorrente, em maior grau, da estrutura historicamente constituída das políticas sociais, do que das disposições previstas no texto da Constituição; ou seja, “a capacidade de coordenação das políticas setoriais dependeu em grande parte destes arranjos institucionais herdados” (p. 22).

Ao longo das três últimas décadas após a aprovação da CF/1988, apesar da não regulamentação do artigo 23, várias foram as transformações ocorridas seja na forma de interpretação, seja na própria operacionalização do regime de cooperação e colaboração entre os entes federados. A aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB, Lei 9394/1996), a criação (1996) e regulamentação (1997) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), e posteriormente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em 2006, a aprovação e implementação das Emendas Constitucionais 53 e 59 de 2006 e 2009, respectivamente, ou ainda a aprovação do Plano Nacional de Educação, em 2014, demonstram mudanças neste cenário, atribuindo interpretações aos regimes de cooperação e colaboração entre os entes federados e propondo e experienciando novos mecanismos de equalização na educação brasileira. Para compreendê-los, estes serão discutidos a seguir a partir dos seguintes eixos: a) função redistributiva e supletiva da União: estrutura de financiamento educacional, b) cooperação técnica e financeira: programas e ações de apoio aos estados e municípios e c) colaboração dos estados junto aos respectivos municípios. Entende-se que estes eixos têm estruturado as relações intergovernamentais na educação brasileira e contribuem para compreender a (in)existência de mecanismos de equalização em cada um deles.

³¹Os projetos de lei complementar (Câmara dos Deputados) 413/2014 e 448/2017, apensado ao primeiro, tratam da regulamentação da cooperação entre os entes federados, conforme previsto no artigo 23 da Constituição Federal.

2.1 Função redistributiva e supletiva da União: estrutura de financiamento educacional

A função redistributiva e supletiva da União foi acrescentada à Constituição Federal em 1996 (Emenda Constitucional 14) “de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (art. 211). Em 2009, com a Emenda Constitucional 59, foi alterada a redação do parágrafo terceiro do artigo 212 (que trata da aplicação mínima de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino), definindo que a distribuição dos recursos públicos deverá priorizar as necessidades do ensino obrigatório (dos 4 aos 17 anos de idade), “no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação”.

Essas alterações no texto original da Constituição Federal enfatizaram uma atribuição da União proposta no âmbito educacional com a criação e implementação do FUNDEF: a redistribuição de recursos financeiros e sua suplementação para os entes federados que não atingissem um patamar mínimo nacional. Esse papel de redução das desigualdades de receita entre os municípios brasileiros não se dá apenas pelos mecanismos próprios da estrutura educacional: os Fundos de Participação dos Municípios e dos Estados (FPM e FPE), criados em 1946, também exercem essa função.

O orçamento dos municípios brasileiros é composto, de maneira geral, por receitas próprias e transferências constitucionais e legais. As receitas próprias são advindas dos impostos sobre propriedade urbana (IPTU), sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e sobre serviços (ISS), de taxas sobre serviços públicos e contribuição de melhoria, decorrentes de obras públicas (CF/1988). As transferências podem ser federais ou estaduais, constitucionais, legais ou discricionárias. Dentre as transferências federais, destaca-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), com orientação redistributiva, que distribui parte dos recursos arrecadados através do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de acordo com a população e renda dos municípios (ARRETCHE, 2010).

As principais transferências estaduais referem-se à distribuição da arrecadação dos Impostos sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Segundo Biderman (2004), em estudo realizado sobre a situação orçamentária municipal, a partir de dados de 2000, as transferências estaduais aos municípios tinham caráter regressivo, “reduzindo o efeito progressivo das transferências da União” (p. 469). Em estudo realizado por Araújo (2013b), entre 2006 e 2011, em que o autor

analisou o comportamento do Coeficiente de Gini a partir dos recursos disponíveis aos municípios, as transferências estaduais foram as que menos colaboraram com a redução das desigualdades territoriais. Consideradas apenas as receitas tributárias municipais há grande desigualdade entre os municípios, com acréscimo de 5,1% no Coeficiente de Gini, no período analisado. Com relação às transferências estaduais, houve uma redução de 3,2% no coeficiente, indicando uma melhoria porém sem muito colaborar com a diminuição da desigualdade territorial (ARAÚJO, 2013b).

Além dessas transferências, vale destacar as transferências vinculadas a políticas específicas, atualmente existentes nas áreas da educação (FUNDEB) e da saúde (Sistema Único de Saúde). As demais transferências são as discricionárias ou negociadas, mas estas apresentam um pequeno impacto no orçamento dos municípios (ARRETCHE, 2010). Em 2014, quase 95% dos recursos transferidos pela União o foram via transferências constitucionais e legais e apenas 5% via transferência discricionária (BRASIL, 2016).

Apesar da CF prever receitas próprias, a maioria dos municípios (cerca de 70%) não possui autonomia financeira, dependendo exclusivamente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e das transferências condicionais para suas despesas regulares (ARELARO, 2005; ARRETCHE, 2010). Além de proporcionar recursos para as despesas municipais, estas transferências têm reduzido as desigualdades de receita entre os municípios brasileiros, situação oposta das transferências estaduais, que junto com o padrão de arrecadação própria dos municípios, tem refletido as desigualdades econômicas (ARRETCHE, 2010).

No caso da educação, a criação e implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)³² teve como objetivo induzir um determinado comportamento aos estados e municípios: priorizar o atendimento e o financiamento do ensino fundamental. Conforme apontado por Arretche (2004), embora desde a promulgação da CF os municípios cumprissem a exigência de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, a prioridade do gasto dependia das estruturas e interpretações de cada ente federado. Com o FUNDEF, a União conseguiu, sem significativos aportes de recursos financeiros, induzir a focalização dos

³²O FUNDEF foi criado em 1996, pela EC 14, e implementado em todos os estados brasileiros em 1998. Essa política constituiu-se pela criação de fundos estaduais de natureza contábil, compostos por um conjunto de recursos dos próprios Estados e Municípios, originários de fontes já existentes (Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e Imposto sobre Produtos Industrializados) e distribuídos respectivamente aos estados e municípios com base no número de matrículas no Ensino Fundamental e nos fatores de ponderação estabelecidos pelo governo federal. 60% dos recursos do Fundo destinados aos estados e municípios (incluída a complementação da União, quando houvesse) deveriam ser aplicados na remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público.

recursos no ensino fundamental, prioridade estabelecida desde o início da gestão Fernando Henrique Cardoso.

A Lei 9.424 de 1996, que regulamentou o FUNDEF, estabeleceu um importante mecanismo de equalização das capacidades orçamentárias dos municípios: a complementação de recursos federais aos fundos estaduais que não atingissem, com suas receitas próprias, um valor mínimo por aluno/ano. O estabelecimento do valor mínimo por aluno era realizado por Decreto Nacional, não podendo nunca ser inferior “à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas” (art. 6º, § 1º). Apesar desse mecanismo, seu efeito equalizador foi bastante reduzido, sobretudo porque os valores por aluno decretados foram sempre abaixo do que aqueles que seriam aplicados, caso fossem seguidos os procedimentos previstos em sua regulamentação (OLIVEIRA, 2012). Os valores suplementados ao Fundo ao longo de seu período de vigência foi decrescente, seja em valores absolutos ou relativos à participação financeira dos estados e municípios (MARTINS, 2011).

O que o fundo acabou possibilitando foi uma certa equalização de recursos disponíveis para o Ensino Fundamental, no interior de cada estado brasileiro. Porém, como as receitas advindas do Fundo não esgotavam o montante de recursos vinculados para a educação, desigualdades na capacidade orçamentária, ainda que reduzidas, foram mantidas mesmo entre municípios de um mesmo estado.

Em diferentes intensidades, todos os estados brasileiros presenciaram a municipalização das matrículas do Ensino Fundamental, resultado bastante controverso da implementação do FUNDEF. Ainda que fosse um objetivo explícito desta política, vários autores (PINTO, 1999; BASSI, 2001; RODRIGUEZ, 2001, JUNIOR, 2003; XIMENES, 2006) ponderaram que grande parte dos municípios não tinha condições administrativas e financeiras de assumir essa responsabilidade, ainda mais considerando que tal política havia sido estipulada com prazo determinado: dez anos de vigência.

Parte dessas críticas embasou a transformação do FUNDEF para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Este fundo, instituído pela EC 53/2006 e regulamentado pela Lei 11.494/2007, entrou em vigor em janeiro de 2007 e teve seu prazo estabelecido até 2020. Teve sua abrangência ampliada para todos os níveis e modalidades da Educação Básica e alterações na forma de complementação da União e no estabelecimento do valor mínimo

por aluno³³. A definição dos fatores de ponderação entre os níveis e modalidades de ensino contemplados pelo Fundo, a partir dos quais se estabelece os valores mínimos por aluno, ao ano, é feita pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, composta por representantes dos três níveis federados: União, estados e municípios.

Com relação à complementação da União, manteve-se o repasse de recursos sempre que, no âmbito de cada estado ou do Distrito Federal, não se alcance o mínimo estipulado nacionalmente. No entanto essa complementação ficou atrelada a um teto de recursos. Nos quatro primeiros anos previu-se um valor mínimo para a complementação da União e, a partir de então, – entre o quinto e o décimo quarto ano de vigência – estabeleceu-se que esta complementação será de até 10% (dez por cento) do total dos recursos que compõe os fundos estaduais. Se, ao longo da vigência do FUNDEF, a União complementou os recursos dos estados abaixo dos valores que seriam aplicados, caso se seguisse os parâmetros definidos em sua regulamentação; no contexto do FUNDEB a União desobrigou-se a cumprir com a lógica de um valor mínimo nacional, ou seja, “abandona-se a perspectiva de complementar até a média nacional, limitando a contribuição da União a 10% do fundo. Os reclamos da política macroeconômica de contenção do gasto público falaram mais alto” (OLIVEIRA, 2012, p. 42).

Ainda que a complementação da União tenha sido aquém do previsto no caso da regulamentação do FUNDEF ou das necessidades de maior aporte de recursos por parte dos estados e sobretudo para os municípios, responsáveis pelos níveis e modalidades com os menores fatores de ponderação de ambos os fundos, estudos (ARRETCHÉ, 2010; VAZQUEZ, 2012) tem demonstrado seu significativo papel de redução das desigualdades de capacidade orçamentária entre os estados e municípios brasileiros.

Arretche (2010), com objetivo de identificar os efeitos das relações centro-local, ou seja, da União com as demais jurisdições da federação brasileira, no que se refere ao potencial de redução das desigualdades na oferta de serviços públicos, analisou: a) o papel redistributivo das principais transferências federais (FPM, FUNDEF e SUS) e das negociadas nas receitas dos municípios, e b) o grau de priorização dos gastos a partir de políticas públicas consideradas descentralizadas, sendo algumas “reguladas” e outras “não reguladas”. As reguladas possuem legislação e supervisão federal que limita a autonomia decisória dos governos subnacionais, tal como ocorre com a educação e saúde. As não reguladas mantêm a autonomia mais abrangente da tomada de decisões por parte dos

³³Outras mudanças ocorreram com o estabelecimento do FUNDEB, tais como a composição financeira dos fundos e os mecanismos de fiscalização e controle social previstos. Apesar de sua importância, estas alterações não serão aqui discutidas pois extrapolam o escopo deste trabalho.

governos subnacionais, sendo analisadas as políticas de habitação, infraestrutura urbana e transporte público. A análise cobriu o período de 1996 à 2006, o que para o caso da educação, corresponde ao período da vigência do FUNDEF.

Como resultado da análise realizada, Arretche conclui que “estados federativos que combinam regulação centralizada e autonomia política dos governos locais tendem a restringir os patamares da desigualdade territorial” (2010, p. 591). Nessa situação, embora se mantenham desigualdades territoriais entre as jurisdições que compõem a federação, estas tendem a ser limitadas, no que se refere à capacidade de gasto e aos níveis de priorização orçamentária das políticas em questão. As políticas reguladas têm apresentado maior prioridade e menor desigualdade na alocação do gasto municipal, enquanto as não reguladas não tem tido prioridade de gasto, além de apresentarem maior desigualdade nos valores de gasto *per capita*, embora algumas sejam exceção a essa regra, no que se refere ao grau de priorização dos gastos não seguindo a tendência nacional. No caso específico da educação, o impacto redistributivo do FUNDEF foi significativo, sobretudo a partir de 2003, quando as receitas condicionadas (FUNDEF e SUS) “passaram a ter um impacto mais significativo do que todas demais fontes na redução das desigualdades de receita entre as jurisdições” (2010, p. 601).

Vazquez (2012) parte da hipótese de que “as regras e incentivos, colocados por meio de diferentes mecanismos de regulação federal, não são suficientes para assegurar um bom desempenho municipal na execução local destas políticas” (p. 1) e, assim, necessitam de capacidades administrativas e financeiras dos municípios para que sejam garantidas uma melhor alocação dos recursos e contrapartidas para complementá-las. Partindo dessa hipótese, o autor analisa alguns resultados das políticas de educação, considerando o ensino fundamental, e de saúde, no que se refere à atenção básica, em relação às capacidades administrativas e financeiras dos municípios brasileiros. Com relação às capacidades administrativas, o autor utilizou os dados de existência e funcionamento dos conselhos, sistemas e planos regulamentados. Para a capacidade financeira, foram consideradas a receita de impostos e as transferências constitucionais *per capita*.

Destacam-se duas conclusões da pesquisa realizada. A primeira é que “persiste uma desigualdade relevante na receita *per capita* disponível aos municípios brasileiros, mesmo após os efeitos equalizadores promovidos pelos instrumentos de regulação federal” (2012, p. 20). Conforme Vazquez, as transferências condicionadas não são suficientes para cobrir todas as despesas com as políticas estudadas e, por isso, as receitas próprias municipais acabam sendo decisivas em seu financiamento. Um dos fatores explicativos para essa situação foi a não correção adequada dos valores referência para a efetivação dos repasses federais tanto na área da saúde como da educação – aspecto esse comentado acima sobre

a complementação da União ao FUNDEF e, posteriormente, ao FUNDEB – o que exige maior aporte de recursos dos municípios, quando há esta disponibilidade. A segunda conclusão ressaltada refere-se à maior importância identificada da capacidade financeira em relação à administrativa na determinação dos resultados das políticas municipais de saúde e educação, ainda que estas duas capacidades expliquem apenas uma parte da variação do desempenho encontrado.

Transcorridas duas décadas com essa nova estrutura de financiamento na Educação Básica brasileira, baseada na existência de 27 fundos com a possibilidade de complementação dos recursos pela União, evidencia-se dois de seus resultados na oferta educacional, relacionadas ao escopo deste trabalho: municipalização do ensino e redução das desigualdades na capacidade de gasto entre os entes federados, sobretudo entre municípios de um mesmo estado.

Com relação à municipalização, como pode ser observado na tabela 2.1, houve uma expressiva passagem de matrículas do Ensino Fundamental das redes estaduais para as redes municipais. Logo antes da implementação do FUNDEF, em 1996, as redes estaduais concentravam 56% das matrículas nesse nível de ensino e as redes municipais, 33%. Em 2017, esses valores mais do que se inverteram, passando para 26% e 57%, respectivamente para as redes estaduais e municipais. Nesse período, o atendimento federal manteve-se no mesmo patamar relativo, ainda que com considerável variação em números absolutos. O atendimento privado cresceu no período, tanto em valores absolutos, como em relação ao atendimento das demais redes, neste nível de ensino.

Tabela 2.1- Matrículas no Ensino Fundamental (Regular e Especial), por dependência administrativa, Brasil, 1996 e 2017

Ano	Dependência Administrativa				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
1996	33.249.845	34.215	18.538.904	10.940.469	3.736.257
	100%	0,1%	55,8%	32,9%	11,2%
2017	27.348.080	22.086	7.165.140	15.555.033	4.605.821
	100%	0,1%	26,2%	56,9%	16,8%

Fonte: Sinopse Estatística, MEC/INEP, 1996 e 2017.

A municipalização não se deu da mesma forma em todos os estados brasileiros, nem entre os anos iniciais e finais do EF, partindo inclusive de patamares bastante distintos já na década de 1990. Conforme Pinto (2015), o processo de municipalização foi mais acentuado nas regiões mais pobres do país, as quais já apresentavam alto índice de atendimento municipal, ainda que todos os estados tenham presenciado esse processo de maneira bastante intensa. Em 2017, o estado com menor taxa de atendimento municipal neste nível

de ensino era o Acre, com 37% das matrículas, seguido dos estados das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Os estados da região Nordeste concentram as taxas mais elevadas de atendimento municipal, chegando a 86% no estado do Maranhão (MEC/INEP, 2017).

No que se refere à redução das desigualdades na capacidade de gasto entre os entes federados, há dois aspectos a serem observados. O primeiro foi uma distribuição mais equitativa dos recursos financeiros no interior de cada estado brasileiro, já que os valores aluno-ano, a partir dos quais se realiza a distribuição dos recursos do fundo, são os mesmos no interior de cada estado. Em segundo lugar, destaca-se a redução da desigualdade na capacidade de gasto entre os estados brasileiros (e no interior de cada um deles), decorrente da complementação da União. Ainda que sejam considerados insuficientes os valores aportados, tendo em vista as necessidades para o provimento de uma educação de qualidade, Pinto (2015) evidencia que os aportes realizados com o FUNDEB representaram um grande avanço em relação ao FUNDEF e exemplifica tal situação com a comparação entre o maior e o menor valor aluno ano dos estados brasileiros, em 2012: “Sem a complementação, essa diferença (entre Roraima e Maranhão) era de quase três vezes; já com o complemento, cai para 1,56 vezes (entre Roraima e Paraíba)” (p. 104). A redução da desigualdade com a elevação dos valores aluno-ano é atribuída ao crescimento da complementação da União em comparação com o FUNDEF. No entanto, há outro fator que se deve acrescentar: a redução no número de matrículas na Educação Básica ao longo do período. Como o cálculo do valor aluno ano considera o conjunto de impostos e transferências divididos pelo número de matrículas na educação básica – de acordo com os fatores de ponderação estabelecidos – a queda no atendimento ocasiona a elevação do valor aluno-ano.

Uma das questões não equacionadas nessa política de fundos foi sua transitoriedade. Ambos os fundos foram criados com prazo determinado, porém sua estrutura gerou “desequilíbrios” no interior de cada estado, onde um número significativo de municípios assumiu responsabilidades pela oferta do serviço educacional sem a correspondente capacidade de arrecadação instalada, dependendo quase exclusivamente das transferências constitucionais e dos recursos advindos com o FUNDEB (PINTO, 2015). Neste momento tramitam no Congresso Nacional projetos de lei³⁴ que visam substituir o FUNDEB por outros mecanismos mais permanentes de financiamento da Educação Básica. A seguir serão apresentados dois aspectos dessa discussão que tratam mais diretamente sobre o potencial de equalização nas eventuais transformações desse mecanismo de financiamento da educação: a) critérios para o estabelecimento dos fatores de ponderação e

³⁴Propostas de Emenda à Constituição (PEC) 15 de 2015 (Câmara) e 24 de 2017 (Senado).

da complementação da União, e b) critérios para a repartição da complementação da União entre os entes federados.

Os critérios para o estabelecimento dos fatores de ponderação e/ou dos valores aluno-ano têm sido um dos elementos mais controversos ao longo da existência de ambos os fundos. O valor inicial aluno-ano do FUNDEF bem como os fatores de ponderação do FUNDEB foram estabelecidos sem considerar estudos e evidências do custo real dos níveis e modalidades de ensino abrangidos. Por outro lado, desde então, o cenário nacional mudou consideravelmente. O INEP encomendou uma pesquisa, publicada em 2006, para aferir o custo aluno em escolas brasileiras consideradas de qualidade e foi formulada uma proposta de regulamentação do conceito, a partir de metodologia e parâmetros nacionais, construída pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que ficou conhecida como “Custo Aluno Qualidade” (ARAÚJO, 2013b). Essa proposta foi incorporada pelo Conselho Nacional de Educação, que aprovou o parecer 8 de 2010, de forma a estabelecer os “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, Lei 9.394, 1996). Apesar de o parecer não ter sido homologado pelo Ministro da Educação, seu conceito foi incorporado ao Plano Nacional de Educação na meta 20, em várias de suas estratégias relacionadas à ampliação dos recursos para a educação, constituição e implementação de mecanismos de equalização na educação básica. As estratégias estão descritas a seguir:

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º(quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

[...]

20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;

20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;[...]

20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ; [...]

(BRASIL, Lei 13.005, 2014).

A despeito dos prazos estabelecidos pelo Plano Nacional de Educação – dois e três anos, a partir de junho de 2014, para as estratégias 20.6 e 20.8, respectivamente – estas até o momento não foram cumpridas.

Araújo (2013b) demonstrou o potencial redistributivo caso a proposta do CAQi seja implementada, desde que haja revisão da complementação da União aos fundos estaduais, se mantida a estrutura atual do FUNDEB (27 fundos dos estados e do Distrito Federal), ou seja criado um fundo único nacional para a Educação Básica. O autor realizou quatro simulações utilizando os parâmetros estabelecidos pelo Custo Aluno Qualidade Inicial, visando compreender seu impacto nas capacidades tributárias municipais nas seguintes situações: a) manutenção da estrutura do FUNDEB com os 27 fundos – estados e Distrito Federal –, mas com a complementação integral pela União aos fundos que não atingirem o CAQi em seus vários níveis e modalidades; b) manutenção da estrutura do FUNDEB, porém com a complementação da União estipulada em 1% do Produto Interno Bruto (PIB); c) constituição de um fundo único (em substituição aos 27 atualmente existentes) em que haja redistribuição de recursos entre os estados, com a complementação integral pela União para o cumprimento do CAQi em seus vários níveis e modalidades; e d) constituição de um fundo único, com a complementação da União estipulada em 1% do PIB. A utilização do “custo aluno qualidade inicial” como parâmetro para todas as simulações pressupõe que “apenas a capacidade tributária realmente existente entre os municípios não propiciaria igualdade mínima de condições de acesso ao direito à educação” (p. 191).

O estabelecimento de dois dos cenários com a ampliação da complementação da União para 1% do PIB utiliza o mesmo parâmetro sugerido em 2013 pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), considerando que para viabilizar o CAQi, esta complementação “deveria sair do patamar atual de 0,2% do Produto Interno Bruto (PIB) para cerca de 1%” (PINTO, 2015, p. 109).

O estudo reforçou pesquisas já realizadas – como a de Arretche (2010), citada acima – de que políticas redistributivas reguladas nacionalmente reduzem desigualdades entre os entes da federação, “sendo que este potencial equalizador depende do volume de participação da União no financiamento da referida política” (ARAÚJO, 2013b, p. 235). As quatro simulações demonstram o potencial redistributivo, sendo este mais expressivo para as situações em que a União complementa integralmente os recursos seja do fundo único, seja dos 27 fundos existentes, para que se cumpra os parâmetros estabelecidos pelo CAQi.

Os valores *per capita* entre os estados se tornariam mais próximos, reduzindo de forma significativa as desigualdades na receita dos estados e municípios para viabilizar o atendimento na Educação Básica.

Vale destacar que alterações pontuais nos fatores de ponderação ou nos valores aluno-ano correspondentes, sem acréscimo de novos recursos ao FUNDEB, poderiam ocasionar desequilíbrios no conjunto dos níveis e modalidades de ensino contemplados pelo Fundo. Com objetivo de demonstrar tal situação, Bassi (2018) simula os impactos na complementação da União e na redistribuição das receitas entre e inter estados brasileiros com a elevação em 30% do fator de ponderação das creches e pré-escolas em período parcial. Sem a introdução de novos recursos ou a revisão em outros fatores de ponderação, o incremento de 30% no fator de ponderação não se efetiva na mesma intensidade nas receitas disponíveis aos municípios, já que a estrutura atual do FUNDEB está caracterizada como “um jogo de soma zero”.

Todos estes estudos demonstram a relevância da complementação da União como mecanismo de equalização, mas sugerem ainda haver espaço para potencializar tal papel, de forma a reduzir ainda mais as desigualdades que se mantêm entre os estados da federação em sua capacidade de financiamento da Educação Básica no país. A necessidade de revisão dos fatores de ponderação e dos valores aluno-ano como parâmetro para a redistribuição das receitas com base no número de matrículas no interior dos estados ou, se for o caso, em âmbito nacional (fundo único), também mereceu destaque em todos os estudos. Uma das alternativas, para a construção desse parâmetro, pactuada com a sociedade e aprovada pelo poder legislativo federal, refere-se ao Custo Aluno Qualidade Inicial. Entretanto, o não cumprimento da referida estratégia prevista no PNE é motivo de preocupação.

Por fim, o último aspecto a ser tratado acerca da dinâmica do FUNDEB, em especial sobre os mecanismos de equalização de desigualdades entre os entes federados, diz respeito aos critérios para a repartição da complementação da União. Atualmente a complementação é realizada aos fundos estaduais que não atingem o valor mínimo nacionalmente estipulado, tendo como base o limite imposto de 10% de recursos da União em relação ao total dos fundos.

Para alguns autores (ARAUJO, 2003; ABICALIL, 2013), a complementação da União deveria seguir também critérios relacionados à capacidade fiscal, atendimento da demanda, cumprimento de exigências nacionais e desempenho educacional das redes estaduais e municipais. A própria lei que regulamenta o FUNDEB previu alguns deles em seu artigo 7º:

Art. 7. Parcela da complementação da União, a ser fixada anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade instituída na forma da Seção II do Capítulo III desta Lei, limitada a até 10% (dez por cento) de seu valor anual, poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, na forma do regulamento.

Parágrafo único. Para a distribuição da parcela de recursos da complementação a que se refere o caput deste artigo aos Fundos de âmbito estadual beneficiários da complementação nos termos do art. 4 desta Lei, levar-se-á em consideração:

I - a apresentação de projetos em regime de colaboração por Estado e respectivos Municípios ou por consórcios municipais;

II - o desempenho do sistema de ensino no que se refere ao esforço de habilitação dos professores e aprendizagem dos educandos e melhoria do fluxo escolar;

III - o esforço fiscal dos entes federados;

IV - a vigência de plano estadual ou municipal de educação aprovado por lei.

(BRASIL, Lei 11.494/2014)

Para Abicalil (2013), considerando o disposto na regulamentação do FUNDEB, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade – responsável por fixar a parcela de complementação da União no FUNDEB, assim como critérios de distribuição dessa parcela, dentre outras atribuições – tem renunciado de uma de suas principais competências ao não estabelecer critérios adicionais para a distribuição da complementação da União. Ainda segundo esse autor, a Comissão tem alegado a dificuldade por parte dos entes federados em comprovar situação de insuficiência de recursos para o cumprimento da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional³⁵. Nessa mesma direção, ainda sob a vigência do FUNDEF, Gilda Araujo (2003) comentou sobre a necessidade de considerar outros critérios para a definição do valor aluno-ano, para além da receita disponível e das matrículas no ano anterior, tais como as desigualdades de capacidade orçamentária, renda *per capita*, qualidade do ensino. Segundo ela, apenas assim seria possível assegurar de fato o princípio da igualdade de oportunidades no âmbito da educação.

Atualmente o FUNDEB é o principal mecanismo de financiamento da Educação Básica no país e, portanto, sua dinâmica de funcionamento – regras e critérios de distribuição, recursos envolvidos, papel da União – é que possibilita um maior ou menor grau de equalização das condições educacionais entre os estados e municípios, ou seja, entre os entes federados responsáveis pela oferta deste serviço. As definições acerca de sua continuidade ou desenho da estrutura que o substituirá terão impacto significativo para esta e as próximas gerações. O Plano Nacional de Educação dedicou uma meta voltada ao financiamento da educação, conforme abordado acima. As estratégias relativas à

³⁵O Piso Salarial Profissional Nacional, aprovado em julho de 2008, responsabiliza a União pela complementação dos recursos dos entes federados que não tenham disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado e comprovem tal situação (BRASIL, Lei 11.738, 2008).

implementação do CAQi, definição e posterior implementação do CAQ e atribuição da União na complementação dos recursos financeiros aos Estados, Distrito Federal e Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi (e, posteriormente, do CAQ), sinalizam o caminho a percorrer. Nesse sentido, ressalta-se a estratégia 20.12, que dispõe sobre a definição de “critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino”, demonstrando que esta agenda de fato foi contemplada ao menos no texto do Plano.

Sobre sua implementação, conforme já comentado, é motivo de preocupação o não cumprimento de prazos intermediários já vencidos, bem como a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal no país. Esse novo regime fiscal, com vigência de vinte anos a partir de 2016, estabelece um teto de gastos para o governo federal, permitindo que no planejamento e execução orçamentária ocorra apenas a correção das despesas a partir do reajuste inflacionário. Desta maneira, novas despesas ou ampliação de despesas existentes para além da inflação não são permitidas. Uma das exceções consideradas no teto de gastos foi a complementação da União ao FUNDEB, ou seja, caso o valor da complementação previsto pela União, contabilizados a partir do montante de recursos municipais e estaduais ultrapasse o que foi aplicado no ano anterior reajustado pela inflação, ainda assim a União deve repassar integralmente os 10% estipulados constitucionalmente.

Apesar dessa exceção, o desafio do financiamento da educação com essa emenda em vigor permanece por, ao menos, três aspectos inter-relacionados. Em primeiro lugar, a partir de 2018, a aplicação mínima constitucional de recursos federais em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino tem como teto o valor aplicado em 2017 atualizado pela inflação. Aumentos reais só são permitidos, conforme dispositivo desta EC, caso haja redução em despesas de outros ministérios. Dessa forma, em segundo lugar, mantém-se uma limitação importante à aplicação de recursos federais na educação brasileira, sobretudo num momento em que foram pactuadas, por meio do PNE, exigências de ampliação de recursos para efetivar a democratização da educação e aprimoramento de sua qualidade. O terceiro aspecto refere-se às incertezas com relação ao desenho do novo FUNDEB, em especial ao papel a ser atribuído à União.

O debate em torno dos mecanismos existentes para efetivar de fato um papel redistributivo da União deve considerar tanto o desenho das políticas, como os respectivos recursos a elas destinados. Se nos debates durante a tramitação do PNE em torno da elevação do gasto para 10% do PIB, essa última questão já se colocava como central, atualmente com um cenário de forte restrição orçamentária fica patente a necessidade de

reconhecer e fortalecer a importância da atuação da União na redistribuição de recursos junto aos entes federados. Tal como afirmado por Oliveira (2012), caso não sejam ampliados os recursos destinados à educação “a possibilidade de a União exercer um forte papel redistributivo fica limitada e voltamos à estaca inicial, o regime federativo, com suas desigualdades inerentes obstaculizando a realização do direito à educação da população brasileira”. (p. 44)

2.2. Cooperação técnica e financeira: programas e ações de apoio aos estados e municípios

O mecanismo presente na estrutura educacional brasileira com maior potencial equalizador em vigência é o FUNDEB, pois tal como abordado anteriormente, contempla a maior parte dos recursos voltados à Educação Básica. No entanto, há outros mecanismos identificados com potencial para a redução das desigualdades de oferta e atendimento educacionais que foram agrupados como “cooperação técnica e financeira” ofertada pela União aos estados e municípios brasileiros. Nem todos os mecanismos contemplados por esse conjunto de políticas, programas e ações apresentam ou de fato operam no sentido da redução das desigualdades educacionais, embora sejam de competência constitucional da União. Aqui serão discutidos dois aspectos da assistência técnica e financeira da União, mais especificamente: a) o conjunto de transferências, programas e ações de apoio aos municípios, envolvendo em geral o repasse de recursos ou o envio de bens materiais, e b) o apoio técnico do Ministério da Educação efetivado nos últimos anos sobretudo nas ações de elaboração, monitoramento e avaliação de planos de médio e longo prazos (Plano de Ações Articuladas e Plano Municipal de Educação).

Há três formas pelas quais se efetiva a assistência financeira do governo federal aos estados, Distrito Federal e municípios: a direta, a automática e a voluntária. A **assistência direta** é aquela na qual o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal responsável pelas ações de assistência técnica e financeira do MEC, executa tanto a aquisição como a distribuição de produtos para os demais entes governamentais, como é o caso dos Programas Nacionais do Livro e Material Didático (PNLD) ou de Tecnologia Educacional (Proinfo). A **assistência automática** é aquela prevista em lei federal, que define os critérios para a realização da transferência de recursos, e pode ter caráter constitucional ou legal. Como exemplos têm-se as quotas estaduais e municipais do salário-educação, a complementação do FUNDEB (constitucionais) ou o Programa de Alimentação Escolar (legal). Por fim, a **transferência voluntária** se constitui como uma atribuição discricionária do governo federal, ocorrendo na

maioria das vezes por meio de convênios para o financiamento de projetos educacionais. Tem-se como exemplo programas de formação continuada de professores, de construção de escolas ou o repasse de recursos para escolas dentro do Programa Plano de Desenvolvimento da Escola (CRUZ, 2009). Entende-se que a constituição e funcionamento dos consórcios e ADEs, objetos desta Tese e que serão discutidos a fundo nos próximos capítulos, dependendo de como estão estruturados, podem ser transversais a estas três categorias. Sugere-se, portanto, considerando suas especificidades e dimensão que podem vir a assumir futuramente, que sejam considerados como uma quarta categoria na relação com a qual se efetiva a assistência técnica e financeira da União aos demais entes federados.

Acerca da assistência financeira, de maneira geral, o estudo de Cruz (2009) analisou padrões de distribuição dos recursos do FNDE, buscando averiguar se a atuação da União, por meio desses recursos, tem contribuído com sua função supletiva e redistributiva. O FNDE movimenta importante volume de recursos financeiros do MEC direcionados aos outros níveis federativos, sendo que em 2006, último ano contemplado neste estudo, esse volume representou “78% dos recursos do MEC direcionados a estados, municípios e Distrito Federal” (p. 363). O estudo abrangeu o período de 1995 a 2006, sistematizando as fontes e os recursos utilizados, padrões de distribuição, tanto no que se refere ao tipo de despesa, como às regiões e unidades federadas contempladas, e comparou o valor por aluno dos recursos repassados aos estados e respectivos municípios, considerando indicadores que revelassem as desigualdades de condições socioeconômicas e educacionais.

Apesar de passados doze anos do período de abrangência do estudo, não foram identificados outros que contemplassem a abrangência ou o intuito da referida tese. Há vários estudos que avaliam o alcance de programas específicos realizados pelo FNDE ou aqueles que buscam compreender de forma qualitativa a atuação da autarquia. Optou-se assim por mencioná-lo e contextualizá-lo a partir de algumas mudanças ocorridas desde então, as quais muito provavelmente impactaram a função redistributiva da União, na última década não contemplada pelo estudo, por meio da atuação do FNDE.

A principal receita do FNDE são os recursos do salário-educação, contribuição social recolhida pelas empresas com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas aos empregados. Essa contribuição, criada em 1964, atualmente é destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública, conforme previsto no parágrafo quinto do artigo 212 da Constituição Federal de 1988. Após dedução de 1% de seu montante arrecadado em favor do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, o restante é distribuído pelo FNDE, da

seguinte forma: a) 10% dos recursos arrecadados ficam com o próprio FNDE para o financiamento de projetos, programas e ações da educação básica; b) 90% dos recursos arrecadados são distribuídos em duas quotas: a federal (QFSE) e a estadual e municipal (QEMSE ou QESE). A federal compreende 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas e deve ser aplicada pelo FNDE no “financiamento de programas e projetos voltados para a universalização da educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras” (Decreto 6003, 2006). A quota estadual e municipal corresponde a 2/3 dos recursos gerados pelas unidades federadas, e é creditada automaticamente em contas bancárias dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino (CF/1988, art. 212, § 6º).

Até 2006, o salário-educação era voltado exclusivamente ao Ensino Fundamental (tal como o FUNDEF) e tinha como critério de distribuição da quota estadual e federal, o percentual arrecadado no âmbito de cada estado e Distrito Federal. Era, portanto, um mecanismo de devolução da arrecadação realizada e, com essa alteração, passou a ter um caráter redistributivo com base no número de matrículas ofertadas. Entende-se que esta mudança foi explorada de forma insuficiente pelos estudos do campo educacional.

O estudo realizado por Cruz (2009) concluiu que a distribuição seja da quota estadual e municipal ou da federal expressava, naquele momento, muito mais as diferenças de desenvolvimento socioeconômico existentes entre os estados e regiões brasileiras do que o exercício da função supletiva e redistributiva prevista para a União. Tal resultado de certa forma já era esperado, considerando o critério vigente naquele período. No entanto, chamou a atenção o fato de que os recursos geridos pelo próprio FNDE (10% da arrecadação), bem como a quota federal também reforçavam um padrão desigual de distribuição. Assim, segundo a autora, o FNDE cumpria

[...] de forma incipiente a tarefa de equalizar oportunidades educacionais, pois, mesmo que se observe importante movimento de definição de critérios equalizadores de distribuição de recursos, os valores geridos pela autarquia e os intervenientes político-partidários, principalmente nas transferências voluntárias, ainda não permitem a diminuição das disparidades nas condições de oferta educacional no país (CRUZ, 2009, Resumo).

Na perspectiva de ampliar a compreensão acerca dos mecanismos utilizados para efetivar a assistência técnica e financeira da União aos estados, Distrito Federal e municípios, vale também destacar a dinâmica estabelecida a partir do lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007. Apesar deste Plano ter sido constituído mais como “um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em

desenvolvimento pelo Ministério da Educação (MEC)” (SAVIANI, 2007, p.5), do que como um plano estruturado com objetivos claros e ações convergentes, foram estabelecidos novos instrumentos para racionalizar a assistência técnica e os repasses voluntários do MEC aos demais entes federados.

O governo federal estabeleceu metas a curto, médio e longo prazo aos sistemas estaduais e municipais de ensino e a cada uma das escolas dos municípios e estados que aderiram ao PDE, com a pretensão de, em 2022, garantir que a educação básica no Brasil alcançasse índices equivalentes ao nível médio dos países integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A adesão se deu por meio da assinatura do chefe do Poder Executivo municipal ou estadual de um Termo de Compromisso, no qual constam diretrizes a serem seguidas pelos entes federados visando ao cumprimento das referidas metas e diretrizes³⁶ (BRASIL, Decreto 6.094, 2007). O estabelecimento das metas foi feito a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), construído pelo cruzamento de duas variáveis: rendimento e fluxo escolar, visando, portanto, avaliar e acompanhar a educação básica. Os municípios e escolas com os mais baixos índices foram priorizados no auxílio técnico e financeiro, quanto às transferências voluntárias da União, para que tivessem condições de superar esta situação³⁷.

A assistência técnica aos municípios prioritários se deu com a visita de consultores contratados pelo MEC para auxiliar na elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), o qual corresponde a um instrumento de planejamento e uma das condições que passou a ser exigida pelo governo federal para estabelecer qualquer convênio ou cooperação com os demais entes federados. Já a assistência financeira ocorre na forma de convênios estabelecidos pela União com estes municípios, com o intuito de melhorarem seus índices educacionais.

A proposta do governo federal em promover a utilização de um instrumento de planejamento pelos entes federados e, a partir dele, juntamente com as notas do IDEB, priorizar seus gastos, foi uma forma de procurar uma solução aos repasses historicamente feitos através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), marcados “por fatores de natureza político-partidária e pela intermediação de empresas de assessoria que orientavam a demanda e ficavam com parte significativa dos recursos” (PINTO, 2009, p. 329). Se por um lado esta proposta representou um avanço na atuação da União em seu

³⁶Todos os estados e municípios, em julho de 2008, já tinham aderido ao Plano (BRASIL, FNDE, 2008).

³⁷Em 2007, primeiro ano de execução da assistência técnica e financeira aos municípios, 1242 foram priorizados, atingindo quase 23% dos municípios brasileiros. Em 2009 o número de municípios prioritários aumentou para 1822, representando quase 33% do total de municípios (BRASIL, 2007; FNDE, Resoluções 29 e 47, 2007)

papel supletivo junto aos entes federados, por outro, seu impacto foi muito limitado em termos de recursos repassados, havendo a presença, ainda, de critérios relativamente arbitrários. Além disso, os recursos repassados são de transferência voluntária, os quais são os primeiros a sofrerem cortes, no caso de contingenciamento.

Dessa forma, apesar dos avanços nos últimos anos, os recursos repassados aos estados e municípios para além do FUNDEB, não tem tido todo seu potencial aproveitado no que se refere à redução das disparidades regionais. Por outro lado, estes recursos têm demonstrado sua capacidade de induzirem políticas, programas e ações junto aos estados e municípios, em especial àqueles dependentes das transferências intergovernamentais para a composição de suas receitas. Segundo Cruz (2009), a assistência financeira voluntária da União ainda é um deles, apesar da redução considerável em seu percentual no período de 1995 a 2006 em relação ao montante de recursos gerido pelo FNDE e repassado aos demais entes federados. Para esta autora, a indução realizada pela assistência voluntária se dá pois “As dificuldades de estados e municípios, principalmente dos mais carentes, obrigam o direcionamento das propostas para as políticas passíveis de financiamento, mas não necessariamente para as demandas efetivas dos sistemas de ensino” (CRUZ, 2009, p. 361).

É possível dizer que o poder “indutivo” se constitui como uma das formas de atuação da União junto aos demais entes federados e às unidades escolares, para além da distribuição de recursos financeiros e materiais ou da atuação direta na rede de escolas federais. Esta forma de atuação viabilizaria, além da redistribuição de recursos, a possibilidade de balizar regras e normas para todos os estados e municípios, ou, ao menos, para os que optarem por sua participação. Desta forma, o poder indutivo do governo federal junto aos estados e municípios, ou até mesmo diretamente às escolas, tem sido constatado não apenas através das transferências financeiras, mas também no papel assumido pelas avaliações externas no processo de regulação estatal da educação básica na década de 1990 (SOUSA, 1997; FREITAS, 2002; FREITAS, 2005) e da relação direta estabelecida entre a União e as unidades escolares e suas conseqüências na gestão da educação, em geral, e da escola, em particular (FRANÇA, 2001; PERONI e ADRIÃO, 2007; DOURADO, 2007).

A análise de processos de indução de políticas bem como de descentralização da operacionalização de serviços deve ser realizada de forma cautelosa, já que estes processos não ocorrem de forma linear nem unidirecional. Pesquisa apresentada em 1997 por Freitas, ao analisar a centralidade da gestão educacional na política federal e sua intersecção com a gestão municipal, conclui que, apesar da centralidade na gestão ter sido assumida tanto pela esfera federal como pela municipal, seus significados e estratégias de

implementação se deram de formas distintas. As características econômicas, sociais e políticas, bem como as relações de poder estabelecidas em âmbito local, proporcionaram movimentos de “adesão, resistência e negação” em relação às políticas federais, ou seja, sua interpretação ocorre de diferentes maneiras, interferindo na forma em que estas são implementadas em cada contexto.

No que se refere à **assistência técnica**, constata-se uma nova dinâmica estabelecida entre o governo federal e os estados e municípios, a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação, sobretudo com a criação do Plano de Ações Articuladas e com a contratação de consultores para apoiarem os municípios, considerados inicialmente como “prioritários”, na elaboração e monitoramento de seus respectivos PARs, passando para a elaboração e monitoramento dos Planos Estaduais e Municipais de Educação e Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação.

Esta nova sistemática junto aos municípios, em especial no que se refere ao processo relacionado ao PAR, foi justificada pelo governo federal por dois argumentos principais. O primeiro refere-se à continuidade dos programas desenvolvidos nos municípios, já que segundo o MEC, um dos principais problemas no regime de colaboração seria a intermitência dos programas e ações desenvolvidos entre os entes federados (BRASIL, 2007). O caráter plurianual do PAR garantiria, portanto, a continuidade das ações seja do MEC, ou do próprio município, pelo período de ao menos quatro anos consecutivos (período de vigência do PAR), evitando, assim, “a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado” (BRASIL, 2007, p. 25).

O segundo argumento que tem justificado este tipo de assistência técnica supõe a fragilidade técnica na gestão de muitos municípios (HADDAD, 2008, p.06). Com a antiga sistemática de transferência de recursos voluntários da União, com base na apresentação de projetos elaborados pelos próprios municípios e suas unidades escolares, a transferência de recursos se dava para aqueles municípios que tinham mais condições de solicitá-los. Os municípios e instituições que deveriam ser o alvo prioritário destes recursos, em virtude da própria fragilidade técnica, tinham dificuldade de elaborar o projeto para sua solicitação, estando praticamente excluídos do recebimento destes recursos e, portanto, sujeitos à reprodução de suas condições precárias. Como exemplo tem-se o caso de Pernambuco, onde, conforme pesquisa realizada por Azevedo no início dos anos 2000 com gestores municipais deste estado, identificou-se que um dos principais obstáculos que impediam o acesso às transferências voluntárias oferecidas pelo governo federal era a falta de estrutura técnico-administrativa e financeira; isto é, a dificuldade para obter informações, a falta de

profissionais qualificados, bem como a impossibilidade de arcar com a contrapartida exigida pelo governo federal no caso de alguns de seus programas (2002).

A perversidade de tal sistemática tem sido reconhecida pelos governos locais – como mencionado acima – por pesquisadores (CRUZ, 2009; PINTO, 2009), e também o foi pelo governo federal. A identificação deste problema levou, inclusive, à redefinição da atuação da União junto aos municípios, como se pode constatar com a disponibilização de instrumentos de planejamento, bem como com o envio de assessores aos municípios prioritários. Carlos Abicalil, primeiro dirigente da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) do MEC, em entrevista realizada em 2011, reconhece que a atuação da União junto aos municípios é fundamental, já que os municípios “*não nasceram autônomos e depois aderiram à federação*”. O processo foi justamente o contrário. Os municípios eram, até o processo de redemocratização da década de 1980, dependentes e subordinados aos estados de origem. Portanto, segundo ele “*o vínculo de construção da federação brasileira é diferente do vínculo de construção de outros federalismos mundo afora, contemporâneos*”, justificando assim, um papel mais atuante da União junto aos municípios, garantindo-lhes neste processo melhores condições para o oferecimento dos direitos sociais³⁸.

Com base nestas intenções, esta nova sistemática teria como diferencial para a atuação municipal, a possibilidade de um melhor planejamento com relação aos programas federais, além de que todos os municípios poderiam, em tese, solicitar a participação nos programas de transferência voluntária. Para a União, o diferencial estaria na possibilidade de organizar seus repasses a partir das demandas e variáveis previamente definidas sobre as condições dos municípios³⁹, além de priorizá-los para os “casos mais dramáticos” (BRASIL, 2007, p. 23). Naquele momento, na visão da SASE, o PAR era uma das ferramentas da União para organizar sua função suplementar de apoio técnico e financeiro aos estados e municípios “*com critérios que sejam cada vez mais universalizantes e não dependentes de quem é o gestor de turno, seja lá no ente federativo, seja aqui no ambiente da União*” (Abicalil).

Com a aprovação do Plano Nacional de Educação, o MEC – novamente a partir da SASE – desenvolveu ações para apoiar tecnicamente as discussões e deliberações que deveriam ocorrer no âmbito dos estados e municípios. Com relação aos processos de elaboração ou adequação e monitoramento dos Planos Estaduais e Municipais de Educação, foram elaborados materiais de apoio – publicações e página eletrônica com

³⁸Excertos de entrevista concedida à autora, no âmbito de sua pesquisa de Mestrado (GRINKRAUT, 2012).

³⁹Apenas a título de ilustração, algumas das variáveis utilizadas como critério para a distribuição dos programas e recursos do governo federal têm sido a baixa nota no IDEB, a localização das escolas em capitais e regiões metropolitanas e o tamanho dos municípios.

dados por estado e município – e constituída uma rede de assessores para orientar os governos locais. Esta rede, constituída sob a responsabilidade da SASE/MEC, em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime), “conta com um coordenador estadual, um supervisor e técnicos, conforme o número de municípios do seu território, sendo em média 30 por técnico” (BRASIL, MEC, 2018a).

Essa mesma dinâmica foi constituída para apoiar os estudos e construção ou adequação dos Planos de Carreira e Remuneração junto às equipes dirigentes estaduais e municipais da Educação Básica e atuou no desenvolvimento de atividades de formação. Foi também constituído o “Sistema de Apoio à Gestão do Plano de Carreira e Remuneração” (SisPCR), pelo MEC, para auxiliar os estudos acerca dos planos de carreira e remuneração, “tem por base o cadastro do plano de carreira vigente do ente federativo, indicando custos com vencimentos, gratificações e encargos trabalhistas e simulando cenários por um período de até dez anos” (BRASIL, MEC, 2018b).

Como pode ser observado a partir dessa breve exposição, a assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios passou por mudanças importantes ao longo das últimas décadas, seja a partir das alterações legais nos critérios de repasse do salário-educação (transferências automáticas) ou da forma pela qual o governo federal tem disponibilizado suas transferências voluntárias ou a assistência técnica sobretudo para a formulação e monitoramento de instrumentos de planejamento local. Apesar de alguns avanços, há potencial para melhor utilização desses mecanismos em uma perspectiva equalizadora, isto é, que possibilitem maior redução das desigualdades nas condições de atendimento. Vale também mencionar a carência da área por estudos e evidências mais atuais acerca dessa temática, que considerem as alterações realizadas nos últimos anos.

2.3 A atuação dos governos estaduais

Os estados, da mesma forma que a União, foram incumbidos de organizar junto aos respectivos municípios, seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Conforme o quarto parágrafo do artigo 211 da Constituição Federal, “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”. Este artigo da CF dispõe sobre a divisão de responsabilidades entre os níveis federados, atribuindo aos municípios a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil (§ 2º) e aos estados e distrito federal a atuação prioritária no ensino fundamental e médio (§ 3º). Sendo o ensino fundamental uma atribuição concorrente entre os estados e municípios, a Lei de Diretrizes e Bases da

Educação Nacional (LDB/1996) estabeleceu como responsabilidade dos estados a definição, junto aos municípios, de formas de colaboração para a oferta desse nível de ensino, que “devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público” (art.10, inciso II). A LDB também previu a possibilidade de os municípios optarem por integrar o respectivo sistema estadual de ensino ou compor com o mesmo um sistema único de educação básica (art.11, parágrafo único).

De fato, a partir desta previsão legal, alguns estados buscaram estabelecer a colaboração com seus respectivos municípios, seja pela via de instâncias de negociação e deliberação conjuntas, do estabelecimento de sistema único da educação básica, ou da organização de entidades representativas na discussão sobre o processo de municipalização: Ceará, Mato Grosso e Rio Grande do Sul (VIEIRA, 2010; ABICALIL e NETO, 2010; SARI, 2009; LUCE e SARI, 2010). No entanto, tal situação ainda é bastante incipiente em relação à totalidade de estados, bem como às necessidades e desafios enfrentados pelos municípios brasileiros.

Segatto (2015a), com o objetivo de analisar se os estados brasileiros seriam capazes de exercer um papel de coordenação estadual na área educacional – de modo similar à atuação do governo federal, visando a redução de desigualdades entre suas jurisdições – caracterizou a colaboração estadual junto aos municípios na área da educação, em especial na oferta do ensino fundamental. Sua análise parte do pressuposto de que a União, na federação brasileira, “não tem capacidade institucional, política e financeira de assumir todos os custos de coordenação” (p. 82), além de que o próprio desenho de determinadas políticas exige a coordenação dos governos estaduais. Este é o caso da oferta do ensino fundamental, de atribuição concorrente entre os estados e municípios.

Para traçar o panorama da colaboração estadual junto aos municípios no âmbito educacional, a referida autora criou cinco categorias com base no grau de institucionalização da colaboração e da redistribuição de recursos (financeiros, materiais e humanos), a partir das quais classificou os 26 estados brasileiros. As categorias identificadas estão apresentadas no quadro a seguir.

Quadro 2.1 - Categorias em relação ao grau de institucionalização e de redistribuição de recursos

Institucionalização	Redistribuição	
	Sim	Não
Forte	Coordenação estadual	-
Mediana	Programas conjuntos	Resolução de conflitos
Fraca	Ações conjuntas	Políticas independentes

Fonte e elaboração: Segatto, 2015a

As dinâmicas de colaboração entre os estados e os respectivos municípios encontradas foram significativamente heterogêneas, com distintos graus de institucionalização e possibilidades de redistribuição de recursos. As principais ações identificadas de colaboração foram:

[...] formação inicial e/ou continuada, redistribuição de recursos, distribuição de materiais didáticos, permuta de burocratas e cessão de prédios públicos (geralmente atrelados aos processos de municipalização), matrícula conjunta, convênios, especialmente, relacionados à merenda e ao transporte escolar, assessoria técnica e pedagógica e negociação federativa. (SEGATTO, 2015a, p. 83)

Na coordenação estadual foram agrupados os estados que apresentam a colaboração com os municípios de forma mais institucionalizada com programas conjuntos aos municípios e indução de ações por meio de transferência de recursos, inclusive financeiros, ainda que não tenham a finalidade explícita de redução das desigualdades intra-estaduais. Conforme quadro 2.2, apenas dois estados foram assim classificados, Ceará e Paraíba. Vale destacar que “nenhum estado brasileiro redistribui recursos financeiros com o objetivo de reduzir desigualdades de gasto, como o FUNDEB” (SEGATTO, 2015a, p. 87).

Na categoria “programas conjuntos” encontram-se a maior quantidade de estados: Acre, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Sergipe e Tocantins. Nessa categoria há também várias frentes de colaboração entre os estados e municípios, em graus diversos de institucionalização, envolvendo a redistribuição de recursos humanos e materiais. Diferentemente da categoria anterior, há em geral fragilidades na institucionalização da colaboração e não há redistribuição de recursos financeiros. A terceira categoria, “resolução de conflitos”, se assemelha aos “programas conjuntos”, porém apresenta também, de forma institucionalizada, arenas de negociação federativa entre o estado e os municípios. Apenas o estado do Rio Grande do Sul se enquadra nessa categoria.

Os estados que apresentam programas de colaboração, porém de forma pouco institucionalizada, com conteúdo restrito a algumas ações, foram classificados como “ações conjuntas”. Nessa categoria foram identificados os estados do Alagoas, Amazonas, Espírito

Santo, Paraná e São Paulo. Por fim, a última categoria “políticas independentes” agrupou os estados onde ainda não se estabeleceu uma política colaborada junto aos municípios, tal como identificado nas categorias anteriores. Nesse agrupamento estão os estados do Amapá, Maranhão, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima e Santa Catarina.

Quadro 2.2 - Classificação dos estados em relação ao grau de colaboração com os municípios na política educacional

Coordenação estadual	Programas conjuntos	Resolução de conflitos	Ações conjuntas	Políticas independentes
Ceará (<i>indução estadual</i>)	Acre	Rio Grande do Sul	Amazonas	Amapá
Paraíba (<i>indução estadual</i>)	Tocantins		Alagoas	Pará
	Bahia		Espírito Santo	Rondônia
	Pernambuco		São Paulo	Roraima
	Piauí		Paraná	Maranhão
	Sergipe			Rio Grande do Norte
	Goiás			Rio de Janeiro
	Mato Grosso			Santa Catarina
	Mato Grosso do Sul			
	Minas Gerais			

Fonte: Segatto, 2015a.

Elaboração própria.

A partir do estudo realizado, Segatto (2015a) constata uma grande variação nas relações estabelecidas entre os estados e municípios no campo educacional, sendo que em parte significativa dos estados, a colaboração se dá de forma ainda muito pontual e pouco institucionalizada. Destaca, como exceção, o caso cearense, o qual, segundo ela, ilustra a possibilidade de atuação do estado para influenciar as políticas municipais e desempenhar um papel de coordenação regional e redução de desigualdades intermunicipais. A inclusão e efetivação de políticas colaboradas por parte dos governos estaduais foi atribuída em especial a três fatores: a trajetória de municipalização em cada um dos estados, a atuação prévia de gestores estaduais em âmbito municipal, e a atuação das seccionais da UNDIME nos respectivos estados na articulação e negociação federativas.

Tem-se como hipótese que a atuação ainda pontual e pouco institucionalizada de colaboração entre boa parte dos estados e municípios possa ser explicada em decorrência do processo de descentralização desencadeado no âmbito educacional a partir da década de 1980, com forte ênfase para a municipalização dos serviços e programas e pela proximidade do poder com as demandas locais. Aqui não são considerados os aspectos inerentes à própria organização de um Estado democrático, ou seja, os conflitos decorrentes das diferenças político-partidárias, que fazem parte do processo democrático. No entanto, o problema se constitui quando estes conflitos ultrapassam o âmbito do espaço público, de

forma a priorizar interesses privados, individuais, além de ferir a garantia dos direitos dos cidadãos.

A descentralização da educação, em especial para os anos iniciais de escolarização e para o ensino fundamental, tem sido interpretada desde meados da década de 1980 como municipalização do serviço. Por um lado, este movimento seguiu o processo ocorrido com outras políticas sociais (saúde, assistência social e habitação), que foram reestruturadas e passaram a ter um caráter mais descentralizado em sua oferta e na distribuição dos recursos, após a promulgação da CF/1988. Este movimento foi impulsionado pela defesa da democratização do país, assim como pela crise fiscal do período que atingiu mais fortemente o governo central (ALMEIDA, 1996). A defesa em prol da descentralização associava o autoritarismo do regime militar com a centralização das políticas sociais como se o inverso fosse verdadeiro, ou seja, sob o argumento de que a descentralização das políticas se constituiria como uma forma de promoção da democracia, ao aproximar as políticas das demandas e controle social. Na década de 1990, o governo federal aprovou uma série de medidas de forma a reequilibrar as responsabilidades dos entes governamentais com a redistribuição dos recursos realizada pela CF e, ao mesmo tempo, retomar seu controle decisório sob estas políticas. Desta forma, promoveu ainda mais a municipalização dos serviços, sendo as decorrências do FUNDEF um dos exemplos mais significativos da descentralização dos serviços, combinada com a centralização do poder nas mãos do governo federal (ALMEIDA, 1996; ABRUCIO e COSTA, 1998).

Sem dúvida que este processo desencadeado nos anos 1990, em particular durante a gestão FHC, foi impulsionado pelo movimento de reforma do Estado brasileiro. O que se pretende chamar a atenção aqui é o fato de que a descentralização no âmbito educacional não pode ser explicada apenas pelos processos desencadeados a partir dos anos 1980 (ARAUJO, 2010) e que a defesa em prol da municipalização já havia sido realizada décadas antes, porém seu significado foi sendo esvaziado ao longo do século (AZANHA, 1991). É preciso então destacar este processo para compreender suas implicações ainda presentes no debate e na formulação e implementação das políticas educacionais.

Segundo Araujo (2010), a defesa em torno da municipalização da educação remonta à década de 1920 com a atuação da Associação Brasileira de Educação (ABE) e foi sistematizada por Anísio Teixeira nas décadas seguintes. Esta defesa desconsiderou a organização do Estado brasileiro e os problemas constituintes da formação das instituições municipais. Apesar de considerar a importância da proposta de Anísio Teixeira por estar pautada na preocupação com a melhoria da qualidade da educação nacional, Azanha (1991) evidencia que a visão de Teixeira foi um tanto quanto simplista e “romântica”, ao

desconsiderar “toda a complexidade do jogo político que cerca o traçado de uma política educacional de dimensões tão amplas” (p. 62).

A defesa em torno da municipalização retornou nas décadas de 1970 e 1980 no contexto da luta pela redemocratização do país, com um viés fortemente participacionista, isto é, como se a proximidade do serviço e do poder decisório à comunidade usuária pudesse garantir a democratização da educação, tanto na ampliação do acesso e permanência na escola, como na participação da comunidade nas definições da política educacional local. Segundo Araujo (2010), esta defesa incorre no mesmo reducionismo do começo do século, desconsiderando novamente as características de constituição do poder político municipal e sua relação de dependência e subordinação a interesses estaduais e privados. Neste momento, Oliveira (1997) identifica duas matrizes ideológicas que sustentaram a proposta de municipalização do ensino: a do pensamento católico e a dos organismos internacionais, em particular do Banco Mundial. Esta última via na municipalização do ensino a possibilidade de racionalização no uso dos recursos públicos. No caso dos municípios não darem conta de suas responsabilidades, haveria ainda a possibilidade de transferir para o setor privado parte da oferta educacional, mantendo o discurso da racionalização e eficiência nos gastos públicos. Com relação ao pensamento católico, destacou-se o setor progressista da Igreja, naquele momento representado pela “Teologia da Libertação”. Para este grupo, a defesa da municipalização do ensino tinha na descentralização administrativa e na participação seus principais argumentos (OLIVEIRA, 1997).

Estes argumentos que sustentaram a defesa da municipalização – relação entre descentralização e democratização e o aumento da participação – podem ainda ser constatados na tentativa de viabilizar de forma mais eficiente o serviço educacional. Apesar de ainda utilizadas, estas associações em prol da defesa da municipalização são frágeis e podem dissimular a situação real vivida em muitos municípios. Segundo Arretche (s/d) as associações positivas entre descentralização e democratização não têm se sustentado “nem do ponto de vista da construção lógica dos argumentos, nem empiricamente” (p. 01). Segundo a autora, a concretização dos princípios democráticos depende mais da natureza das instituições políticas e das relações de poder instituídas historicamente do que da escala da política, isto é, do nível governamental responsável por sua implementação. Desta forma, a autora desconstrói a idéia de que o clientelismo seria característico de regimes centralizados ou que a descentralização seria uma forma de eliminá-lo, ou seja, “não há uma relação necessária entre determinada escala de prestação de serviços públicos e o grau de apropriação privada ou patronagem política que a prestação de tais serviços pode viabilizar” (p. 15).

Tem-se, assim, que a aproximação do poder político – quando a descentralização proporciona tal redistribuição de poder – pode, por um lado, viabilizar experiências de fortalecimento da democracia, mas por outro, pode também manter e fortalecer os vícios da política brasileira, ou seja, a face autoritária que o poder local pode assumir neste processo. Muitas das críticas levantadas contra a municipalização o foram neste sentido, em especial pelas entidades de classe do magistério. Oliveira (1992), ao apresentar as críticas realizadas por estas entidades, evidencia a preocupação destas com a “‘prefeiturização’ dos programas, com a ‘dependência das escolas aos prefeitos’, e com a eventual ingerência partidária. Denunciam o caciquismo, o nepotismo, o clientelismo e o poder das oligarquias regionais” (p. 285).

Outro aspecto aqui considerado para a reduzida atuação estadual seja na organização do regime de colaboração junto aos municípios, seja na constituição de políticas redistributivas é sua “baixa visibilidade política” em relação à população de uma maneira geral.

A baixa visibilidade política do Poder Executivo estadual foi considerada por Abrucio (1998) como um dos fatores que garantiram uma situação “privilegiada” aos governadores de estado no período da redemocratização do país, na qual estes possuíam significativo poder de barganha em relação à política nacional e, ao mesmo tempo, em uma condição na qual “a opinião pública se demonstra pouco interessada em fiscalizar os atos do governador” (p. 138). Quatro foram os motivos elencados pelo autor para explicar a baixa visibilidade política dos governadores. O primeiro se refere ao fato de que “os estados possuem um universo pequeno e indefinido de atribuições legislativas e governamentais”. Com exceção da exploração dos serviços de gás canalizado, todas as demais atribuições estaduais são de natureza compartilhada, tal como o é a educação. Como na maioria das atribuições compartilhadas não há uma delimitação clara das responsabilidades que cabe a cada um dos níveis governamentais, dificulta-se a “responsabilização dos entes federativos pela condução das políticas públicas” (ABRUCIO, 1998, p. 139). O segundo aspecto levantado foi o fato de que os estados possuem pequena quantidade de competências legislativas próprias, não atingindo aos cidadãos, da mesma forma que as competências legislativas federais e municipais. Enquanto o legislativo federal tem competência sobre assuntos de ordem geral, tais como o direito civil, comercial ou trabalhista, e o municipal tem competência sobre assuntos de interesse local, o estadual não tem competências tão claramente definidas. O terceiro aspecto apontado se refere ao modo pelo qual é cobrado o principal tributo estadual, o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Sendo este um tributo cobrado indiretamente, é pouco “visível” para a população, diferente, por exemplo, dos tributos cobrados de forma direta pelos municípios ou pela União: o

Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) ou o Imposto de Renda, respectivamente. Por fim, o quarto aspecto mencionado que proporcionou a baixa visibilidade política dos governos estaduais pode ser explicado pela “relação estabelecida pelos governadores e pelos principais ‘caciques regionais’ com os meios de comunicação” (p. 140).

A situação dos governos de estado mudou consideravelmente na dinâmica federativa brasileira a partir do governo FHC, tendo sido reduzido seu poder decisório na política nacional (ABRUCIO, 1998; SOUZA, 2002). Apesar disso, considera-se que sua baixa visibilidade política tenha sido mantida, permanecendo as dificuldades no controle e pressão social das atribuições estaduais. Ressalta-se, neste sentido, que a indefinição do papel dos estados na dinâmica federativa acentua este processo. Ao reduzido número de competências privativas do poder executivo estadual e de competências legislativas, acrescenta-se o fato de que os estados, em sua maioria, praticamente não assumiram função de coordenação da relação entre os municípios, de forma a possibilitar um melhor equilíbrio intergovernamental (ABRUCIO, 2010).

A partir dos três eixos analisados – função redistributiva e supletiva da União, cooperação técnica e financeira da União aos estados e municípios e colaboração dos estados junto aos respectivos municípios –, considerados estruturantes das relações intergovernamentais na educação brasileira, constatou-se avanços na constituição e implementação de mecanismos de equalização nas últimas décadas, sobretudo na função redistributiva e supletiva da União. Os mecanismos de distribuição de recursos desencadeados pelo FUNDEF e, posteriormente pelo FUNDEB, e a complementação da União aos fundos estaduais com menores valores *per capita* têm proporcionado a redução das desigualdades orçamentárias entre os estados e municípios brasileiros na oferta da Educação Básica. Se por um lado, o cenário atual – considerando-se as alterações que se farão necessárias com o fim da vigência do FUNDEB e com a implementação do CAQi – tem potencial para aprimorar os mecanismos existentes e fortalecer o papel da União na equalização das condições educacionais nas várias regiões brasileiras, por outro, a atuação da União nos últimos anos demonstra preocupação, seja pela não efetivação do Plano Nacional de Educação, seja pela aprovação do teto de gastos federais ou ainda pelas incertezas com relação ao desenho do novo FUNDEB, em especial em torno do papel a ser atribuído à União. Com relação à cooperação técnica e financeira, aperfeiçoamentos foram realizados em especial nos critérios de distribuição dos recursos do salário-educação, os quais possuem maior potencial para reduzir desigualdades educacionais. Foram constatadas mudanças, ainda que pontuais, na relação estabelecida entre a União e os municípios nas transferências voluntárias e na assistência técnica. Já a colaboração entre os estados e seus respectivos municípios ainda se encontra muito incipiente diante das

necessidades locais. Os casos identificados que avançaram recentemente na perspectiva de uma maior coordenação estadual e redução das desigualdades intermunicipais embora ainda sejam exceção, apontam para um potencial pouco explorado na configuração do federalismo brasileiro.

Todos os três eixos revelam potencial para enfrentar as desigualdades ainda existentes nas condições de oferta da educação básica brasileira. No entanto, dependem do desenho de suas políticas, do papel de coordenação e redistribuição atribuído à União e aos estados, bem como do volume de recursos empregados. Neste contexto, entende-se que a criação e funcionamento dos consórcios e dos arranjos de desenvolvimento da educação podem se constituir como um quarto eixo estruturante das relações de cooperação intergovernamentais, que perpassa os três demais, com a participação da União e dos governos estaduais. Sua relevância no âmbito federativo e como mecanismo de equalização da educação básica no país é objeto de análise dos próximos capítulos deste trabalho.

Capítulo 3. Políticas de cooperação intergovernamentais: Consórcios e Arranjos de Desenvolvimento da Educação

Políticas de cooperação intergovernamentais constituem-se como mecanismos que proporcionam a atuação de mais de um ente federado em prol de objetivos previstos na Constituição Federal brasileira, dentre os quais destaca-se a garantia do direito à educação. Estes mecanismos podem ocorrer tanto pela forma na qual determinada política está estruturada, por incentivos financeiros, técnicos ou operacionais, bem como pela atuação em conjunto ou pela promoção de programas e ações que visam a construção compartilhada de soluções entre os entes participantes.

O caráter “intergovernamental” delimita que estas políticas são realizadas por mais de um ente federado, podendo se constituir como cooperação horizontal, entre municípios ou entre estados; ou cooperação vertical, quando contempla mais de um nível federativo, isto é, município(s) e estado, município(s) e União, estado(s) e União ou município(s), estado(s) e União.

Dentre as várias políticas de cooperação intergovernamentais existentes no campo educacional, tal como já abordado no segundo capítulo desta Tese, optou-se por analisar eventuais efeitos da participação dos municípios em Consórcios e em Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) nas condições de oferta e resultados educacionais. Tanto os consórcios como os ADEs, podem ser formados apenas por municípios (intermunicipais) ou contemplar também a participação dos estados, bem como da União. No caso dos ADEs há a possibilidade de incluir também organizações da sociedade civil, institutos e/ou fundações empresariais, como será discutido adiante.

A opção por este objeto de pesquisa levou em consideração que, do conjunto de políticas de cooperação intergovernamentais, estes mecanismos – Consórcios e ADEs – tem sido recentemente incentivados pelo governo federal, via resolução do Conselho Nacional de Educação e pela sua inclusão no Plano Nacional de Educação – como já tratado anteriormente – bem como por organizações da sociedade civil, institutos e fundações empresariais, as quais também tem atuado nessa área. Apenas como exemplo, pode-se citar o Movimento Colabora⁴⁰, lançado em 2016, que tem como objetivo “fomentar e fortalecer ações cooperativas entre os entes federados no âmbito das Políticas Públicas de Educação, entendendo-as como uma condição necessária para melhoria dos resultados de aprendizagem de todos” (MOVIMENTO COLABORA, 2018). Apesar dessa confluência de

⁴⁰O Movimento foi constituído pelas seguintes organizações: Movimento Todos pela Educação, as Fundações Itaú Social e Lemann, os Institutos Positivo, Natura, Unibanco e Ayrton Senna e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Segundo Abrucio, este último “liderou a constituição do grupo no bojo da reformulação de sua estratégia de relacionamento com a sociedade civil no Brasil” (2018, p. 13).

movimentos e promoção legal desses mecanismos, verifica-se uma ausência de estudos sobre seus efeitos nas condições de acesso, de atendimento ou ainda nos resultados educacionais dos estudantes dos municípios participantes.

Segundo Abrucio (2012) a importância do associativismo territorial⁴¹, termo por este utilizado para tratar de um conjunto de políticas de cooperação intergovernamentais, pode ser compreendida a partir de três funções desempenhadas em diferentes políticas e áreas sociais. A primeira refere-se à solução de questões que envolvem o espaço geográfico de mais de uma esfera administrativa e, em geral, menciona-se casos como aqueles relacionados aos recursos hídricos ou transportes metropolitanos. A segunda função é a divisão de diferentes tarefas ou atividades visando somar esforços para a concretização de um objetivo comum, tal como ocorre na área da saúde, por exemplo, com a oferta de serviços de mais alta complexidade em um dado município, com outros municípios que também se beneficiarão da oferta do serviço contribuindo com auxílio financeiro. Por fim, a terceira função, ainda segundo o referido autor, é a união em torno de projetos de desenvolvimento regional. No caso da educação, embora ainda seja incipiente a constituição de arranjos que contemplem as funções acima mencionadas, é possível mencionar algumas áreas que são ou poderiam ser beneficiadas por essa forma de cooperação entre municípios com a possível participação também dos estados e/ou da União: 1) a disponibilização do transporte escolar nas regiões periféricas ou no campo; 2) a oferta de cursos de formação inicial e continuada a professores ou a constituição de serviços de atendimento educacional especializado; e 3) a viabilização de terreno e incentivos para a construção e oferta de cursos de nível médio e superior.

Um outro aspecto também considerado relevante para a formação dos consórcios ou dos ADEs é a possibilidade de ampliar a escala de implementação da política, sobretudo para os pequenos e médios municípios. Ainda que na política educacional haja mecanismos redistributivos, a complexidade e diversidade de situações enfrentadas pelos municípios exigiria a cooperação entre eles, bem como com o estado e a União para que os pequenos e médios consigam “prestar serviços e executar políticas públicas que os municípios grandes conseguem de forma individual” (LACZYNSKI, 2012, p. 202).

Em estudo encomendado pelo Ministério da Educação, em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), sobre ações colaborativas e cooperadas na política educacional⁴², Abrucio (2015c) sistematiza os

⁴¹Termo discutido a seguir, compreende os acordos formais ou informais entre entes federados – de forma horizontal ou vertical – sendo que o território se torna a referência para a organização da política (ABRUCIO, SYDOW, SANO, 2011).

⁴²UNESCO, Edital 06/2013/SASE/MEC.

aspectos principais que tem sido objeto destas articulações federativas – incluindo, em grande medida, os ADEs e consórcios:

[...] **articulação federativa** (entre os municípios e destes com os outros níveis de governo), em termos de *advocacy*, ação conjunta regionalizada (planejamento estratégico e disseminação de boas práticas, por exemplo) e, sobretudo, apoio e indução a mudanças no plano local; **capacidade de gestão institucional** (principalmente nas redes, mas também nas escolas), com sistemas informatizados, reestruturação de Secretarias, mecanismos de ligação administrativa com as escolas, entre os principais; **modelos de gestão pedagógica**, como o acompanhamento de indicadores educacionais, implantação de currículos comuns, capacitação de docentes etc; **instrumentos de transparência e accountability democrática**, como a divulgação de dados educacionais, criação de fóruns de multi-level government, parcerias com entidades não governamentais e mobilização social da população; e busca de uma **governança institucionalizada**, em termos de modelo legal, financiamento, arenas decisórias (incluindo atores sociais) e ações de comunicação. (p. 46)

Destes cinco aspectos, verificou-se em maior intensidade a construção de uma cultura mais colaborativa, a abertura de mais canais intergovernamentais sobretudo com a União, entre os municípios e com entidades sociais e a produção de ações conjuntas para fortalecer a ação administrativa em geral das próprias Secretarias municipais, como a elaboração de diagnósticos regionais e locais, e o maior uso de instrumentos de planejamento, tais como Plano de Ações Articuladas e Plano Municipal de Educação. Verificou-se também, porém em menor medida, a articulação em prol da gestão pedagógica em especial para realizar capacitações docentes, ainda com menor incidência em relação à formação dos gestores (*Ibidem*).

Strelec (2017) identificou um conjunto extenso de resultados positivos decorrentes destes mesmos mecanismos de cooperação intergovernamentais, muito próximos da sistematização apresentada por Abrucio (2015c):

aprendizado coletivo, aumento ou desenvolvimento da capacidade técnica dos gestores no que se refere à legislação, instrumentos contábeis e orçamentários, aumento do grau de autonomia dos gestores de educação perante os prefeitos, relações mais democráticas entre gestores e prefeitos, aumento da interação entre gestores municipais da área da educação, assim como de outras, convergência de objetivos nos planos municipais de educação, melhora dos resultados de aprendizagem dos alunos da região, qualificação das informações educacionais, leitura e interpretação regional dos indicadores municipais de educação, alinhamento regional do calendário escolar, redução de custos de contratação com o uso da licitação compartilhada, desenvolvimento da visão regional dos gestores da educação, relações mais empáticas entre os secretários e enfrentamento do *turn-over* de profissionais da educação em função de processos seletivos em cadeia na região (STRELEC, 2017, p. 271)

Embora recentes estudos identifiquem benefícios para a gestão educacional local, e haja sinalizações para incorporação de mecanismos de cooperação intergovernamentais como os consórcios e os ADEs na política educacional, esse movimento é bastante recente

e se contrapõe a uma cultura política localista no país, que considera os governos locais “auto-suficientes” (ABRUCIO, SOARES, 2001), e acaba por negligenciar o potencial das políticas de cooperação intergovernamentais para a gestão compartilhada, bem como a problemática do entorno regional e da interdependência das redes urbanas no país (RAVANELLI, 2010).

Antes de caracterizar cada um dos tipos de cooperação intergovernamentais estudados, vale rapidamente mencionar que sua classificação no campo educacional ainda está em aberto. Várias denominações têm sido utilizadas para abarcar e classificar esses mecanismos intergovernamentais na federação brasileira. Destacarei dois níveis de discussão: o primeiro refere-se à distinção entre cooperação e colaboração e o segundo, à denominação propriamente dita para os arranjos tais como o são os Consórcios e os ADEs.

Cury (2015), ao aprofundar a análise conceitual e legal acerca do Sistema Nacional de Educação e do regime de colaboração, distingue este último do regime de cooperação. Para o autor, o regime de cooperação, previsto no artigo 23 da Constituição Federal, abrange apenas os entes federados, isto é, os municípios, os estados e a União. Já o regime de colaboração, disposto no artigo 211 da Constituição, é estabelecido entre os sistemas de ensino e, portanto, abarca tanto a rede pública como a rede privada, autorizada pelo poder público. Apesar de os ADEs, e eventualmente os próprios consórcios como será visto adiante, contemplarem a participação da iniciativa privada – ainda que não necessariamente entendida como parte da rede privada – o objetivo nesse trabalho é compreender a dinâmica entre os entes federativos, sobretudo em sua dimensão municipal. Dessa forma, optou-se por utilizar a denominação “políticas de cooperação” ao invés de “políticas de colaboração”, ainda que estas questões não sejam excludentes.

O segundo nível da discussão diz respeito à terminologia adotada de forma que contemple os mecanismos analisados – Consórcios e ADEs –, e que em demais estudos abrangem também Convênios e Regiões Metropolitanas. Os ADEs, como ficaram conhecidos, recentemente têm sido também denominados por *territórios de cooperação* (BRASIL, Relatório Final GT ADEs, 2015), incluindo-se também nessa terminologia os consórcios na área da educação. Strelec (2017) em sua tese de Doutorado adotou a classificação “*Acordos de Cooperação Intergovernamental no âmbito da Educação (ACED)*” para tratar justamente dos consórcios e ADEs. Abrucio, Sano e Sydow (2011) e Abrucio e Sano (2013) utilizam o conceito *arranjos territoriais*, definindo-o como uma “aliança, com maior ou menor grau de formalidade, entre níveis de governo, tanto no plano horizontal como no vertical. Acima de tudo, o território se torna a referência a partir da qual se organiza a política pública” (ABRUCIO, SANO, SYDOW, 2011, p. 12). Há também a possibilidade de

compreendê-los como escalas intermediárias ou regionais de atuação intergovernamentais, entre o município e o estado, lacuna existente na atual estrutura federativa educacional.

Lotta e Vaz (2015) utilizam-se do termo *arranjo institucional complexo* para compreender “as regras e instâncias específicas estabelecidas para definir a forma de coordenação das políticas envolvendo um número significativo e heterogêneo de agentes públicos e privados, abrangendo diferentes etapas do ciclo das políticas públicas” (p. 173). Segundo os autores, esses recentes arranjos têm sido constituídos em um novo cenário de relações intergovernamentais, nas quais há um maior protagonismo do Governo Federal na coordenação das políticas nacionais, com a implementação de mecanismos de regulação e maior repasse de recursos, ficando os estados e municípios com a responsabilidade pela sua implementação. Nesse processo, verifica-se o envolvimento de outros atores, para além dos entes governamentais, que tem atuado nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas. Compreende-se, dessa forma, que os consórcios e ADEs poderiam ser contemplados nesse conceito. Ao buscar analisá-los, os autores destacam que por serem um tema novo na literatura nacional, ainda estão sendo construídas metodologias para sua análise.

Retomando a questão da terminologia, conforme já abordado na Introdução do presente trabalho, optou-se por utilizar o conceito mais amplo de “cooperação intergovernamental”, buscando evidenciar a relação estabelecida entre os entes governamentais com distintos objetivos, mas que aqui podemos sintetizá-los no aprimoramento da oferta educacional. Desta forma, este capítulo está organizado em três partes. Na primeira e na segunda são caracterizados, respectivamente, os Consórcios e os Arranjos de Desenvolvimento da Educação no que se refere à história de criação, ao panorama de sua composição no país e discutidos alguns aspectos considerados relevantes para a cooperação intergovernamental no campo educacional. Na terceira parte são discutidos os dois principais fatores pelos quais se atribui a constituição desses arranjos no país, quando se observa a partir da perspectiva do município: a possibilidade de ampliar a escala de atuação municipal, em especial dos pequenos municípios, e a oportunidade de fortalecer as capacidades estatais, sobretudo em relação à formação da burocracia local.

3.1 Consórcios

Consórcios são formados por dois ou mais entes da federação para a realização de objetivos de interesse comum em qualquer área, voltados para o desenvolvimento regional. A relação de igualdade é a base desse acordo intergovernamental de forma que não haja subordinação hierárquica entre seus membros (ABRUCIO *et al.*, 2011, p. 8). A criação de

um consórcio pode ser resultante do interesse de um município, pode ser induzida por municípios vizinhos ou por instâncias de outros patamares, como o governo estadual ou a União (CALDAS, 2007).

Atualmente existem dois tipos de consórcios no que se refere às relações intergovernamentais: os consórcios administrativos e os consórcios públicos. Os primeiros existem desde os anos 1960 e os segundos foram regulamentados em 2005 (Lei 11.107), conforme será explicado a seguir. Os consórcios podem estabelecer alianças entre municípios (intermunicipais), bem como envolver a participação dos estados e da União. Segundo a lei 11.107/2005, a participação da União nos consórcios públicos está condicionada ao envolvimento dos estados em cujos territórios estejam situados os municípios consorciados.

Os primeiros consórcios no Brasil surgiram no estado de São Paulo, pontualmente nas décadas de 1960 e 1970 e de forma mais direcionada durante o governo de André Franco Montoro (1983 – 1986), “com vistas a criar agilidade para alcançar soluções de problemas locais de maneira simples e desburocratizada” (CALDAS, 2007, p. 65). Na década de 1990, o governador de Minas Gerais, Eduardo Azeredo, adotou um procedimento similar ao incentivar consórcios intermunicipais, só que mais específicos para a área de saúde (ABRUCIO *et al.*, 2011, p. 8). Apesar da existência desde a década de 1960 de consórcios intermunicipais (até então regulamentados pelo direito privado), foi apenas em 1998 por meio da Emenda Constitucional (EC) 19 que passaram a ser previstos como personalidade jurídica de direito público:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Art. 241, Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Sete anos após a promulgação dessa EC, foi aprovada a Lei 11.107/2005 que regulamentou as normas gerais de contratação de consórcios públicos. Esta lei foi aprovada a partir de uma aliança entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), revelando que “o tema do consorciamento tornou-se um regime de políticas públicas, ou seja, é uma parte consensual (e importante) da agenda política do país” (ABRUCIO *et al.*, 2011, p. 10).

Apesar da flexibilidade que os consórcios administrativos tinham em sua forma de atuação, estes enfrentavam uma série de problemas devido a sua fragilidade jurídica. Tinham dificuldades para obter recursos públicos, não podiam prestar serviços de competência exclusiva do poder público e experienciavam descontinuidade em suas ações, com a desresponsabilização de parte de seus membros com as responsabilidades

anteriormente assumidas (CRUZ, ARAÚJO, SINOEL, 2012). “Os consórcios eram vistos ainda como acordos de colaboração inseguros, sem garantia de permanência e de obrigações” (STRELEC, FONSECA, 2012, p. 127).

Com seu crescimento nas últimas décadas do século XX, passaram a ser fiscalizados por órgãos do Executivo, Legislativo e Tribunais de Conta estaduais. Sua previsão pela política nacional de saúde, além de ter proporcionado um considerável aumento no número de consórcios, estimulou o aprimoramento de sua regulamentação (CRUZ, ARAÚJO, SINOEL, 2012; STRELEC, FONSECA, 2012).

A aprovação da Lei 11.107/2005 permitiu a participação dos demais entes federados nos consórcios, para além dos municípios; criou mecanismos que responsabiliza os partícipes para o cumprimento dos compromissos assumidos, inclusive financeiros; possibilitou a participação em licitações, de forma compartilhada; e nesses casos ampliou os valores licitatórios; dentre outras questões (CRUZ, ARAÚJO, SINOEL, 2012). Em seu decreto de regulamentação 6.017/2007, previu-se a preferência das transferências voluntárias realizadas pelos órgãos e entidades federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos (artigo 37).

Foi facultado aos consórcios administrativos anteriores a esta Lei a opção de se readequarem a nova normativa ou permanecerem como estavam, coexistindo em paralelo aos novos consórcios públicos. Apesar de todas as alterações previstas, muitos dos consórcios até então existentes não se adequaram. Em levantamento realizado em 2010, no estado de São Paulo, pela Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam, apenas 30% dos consórcios afirmaram que haviam se readequado. Essa baixa adequação à nova regulamentação pode indicar desconhecimento, insegurança ou a não identificação de vantagens nessa transição (CRUZ, ARAÚJO, SINOEL, 2012). Para Strelec e Fonseca (2012), é possível que as alterações, apesar de fundamentais, não correspondam ainda às exigências dessas experiências: “se no plano jurídico a figura dos consórcios públicos recebeu incentivos para o aprimoramento de suas experiências, no campo político/institucional e administrativo ainda padece de lacunas para a ampliação de resultados e do volume de institutos semelhantes” (p. 137).

Traçando um breve panorama dos consórcios públicos no Brasil, percebe-se que estes têm sido utilizados para fortalecer a coordenação e cooperação tanto horizontal como vertical entre os entes federados, sobretudo em algumas políticas setoriais específicas, como a saúde, o meio ambiente e o saneamento básico, como pode ser observado na tabela 3.1, a seguir.

Tabela 3.1 – Número de municípios que compunham consórcios, por área de atuação, tipo de consórcio e percentual em relação ao total de municípios brasileiros (5.570), Brasil, 2015

Áreas	Total	Intermuni- cipal	Estado	União	% em relação ao total de municípios
Educação	374	352	21	14	6,7%
Saúde	2800	2672	252	34	50,3%
Assistência e desenvolvimento social	463	453	13	3	8,3%
Turismo	485	477	11	4	8,7%
Cultura	358	353	5	4	6,4%
Habitação	281	262	15	10	5,0%
Meio ambiente	929	910	21	8	16,7%
Transporte	351	344	10	3	6,3%
Desenvolvimento urbano	724	715	7	7	13,0%
Saneamento básico	691	667	24	9	12,4%
Gestão das águas	427	402	28	3	7,7%
Manejo de resíduos sólidos	1299	1269	34	12	23,3%

Fonte: IBGE, MUNIC, 2015 – Elaboração própria.

A saúde é a área que possui maior concentração de municípios consorciados no país (50,3%), seguido do manejo de resíduos sólidos (23,3%) e do meio ambiente (16,7%). Vale destacar que o levantamento realizado pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), IBGE, só passou a distinguir saneamento básico do manejo de resíduos sólidos a partir de 2015. Até então eram consideradas de forma conjunta. O fato de as políticas de saúde, saneamento básico, manejo de resíduos sólidos e meio ambiente terem maior concentração de municípios consorciados decorre das exigências ou incentivos presentes em seu desenho nacional, que estimulam a atuação consorciada dos municípios.

A educação foi uma das áreas que, em 2015, apresentou um dos menores índices de consorciamento entre os municípios brasileiros, junto com cultura, habitação e transporte. Em estudo realizado por Strelec (2017), foram identificados 13 consórcios públicos com ações vinculadas à educação, contemplando 200 municípios. Ainda que os dados do MUNIC não permitam identificar a quantidade de consórcios – somente o número de municípios consorciados – verifica-se um maior número de municípios identificados em relação ao estudo mencionado. Se a diferença metodológica explica a diferença no dados, pode-se aventar que a base do MUNIC superestima o número de municípios consorciados na área da educação. O fato de os funcionários da prefeitura responderem ao questionário e não haver nenhum mecanismo de controle das respostas pode indicar a permanência de municípios na base de dados que não estejam mais participando de fato deste mecanismo de cooperação, ainda que legalmente estejam.

Retornando para os dados do MUNIC – única base de informações que contempla todo o território nacional sobre consórcios –, grande parte dos municípios integra consórcios intermunicipais, ou seja, mecanismos de cooperação horizontais, sem a participação dos estados ou da União. Isto vale para todas as áreas de atuação, embora com algumas distinções importantes. A participação da União é relativamente menor do que a dos estados, de maneira geral, sendo a que a participação dos estados está mais concentrada nas áreas da saúde, gestão das águas, educação e habitação, conforme pode ser observado no Gráfico 3.1.

Gráfico 3.1 – Composição da participação dos entes federados em consórcios, por área de atuação, Brasil, 2015.

Fonte: IBGE, MUNIC, 2015 – Elaboração própria.

A distribuição dos municípios participantes de consórcios entre as regiões brasileiras é bastante variável, embora siga os padrões das áreas de atuação (Gráfico 3.2). Em todas as regiões percebe-se um maior número de municípios consorciados nas áreas da saúde, meio ambiente e resíduos sólidos. No entanto, sua maior concentração se dá nas regiões sul e sudeste para a saúde e centro-oeste e nordeste para o meio ambiente e resíduos sólidos.

Gráfico 3.2 – Distribuição dos consórcios, por área de atuação e região brasileira, em relação ao total de municípios por região, 2015

Fonte: IBGE, MUNIC, 2015 – Elaboração própria.

A participação nos consórcios se dá independentemente do tamanho populacional dos municípios, conforme se depreende da Tabela 3.2, sendo que se percebe um aumento na participação ao longo do período entre 2005 e 2015, para praticamente todas as faixas populacionais, com exceção dos municípios com mais de 500 mil habitantes. Vale lembrar que em 2005 foi aprovada a Lei que cria os consórcios públicos e, em 2007, seu decreto de regulamentação.

Tabela 3.2 – Percentual de municípios consorciados em relação ao total de municípios brasileiros, por tamanho populacional e ano, Brasil, 2005, 2011 e 2015

Faixas de tamanho populacional	2005	2011	2015
Até 5.000 hab	61%	59%	70%
De 5.001 a 10.000 hab	59%	58%	67%
De 10.001 a 20.000 hab	57%	58%	68%
De 20.001 a 50.000 hab	58%	59%	62%
De 50.001 a 100.000 hab	60%	66%	63%
De 100.001 a 500.000 hab	63%	66%	63%
Mais de 500.000	69%	68%	49%
Total	59%	59%	66%

Fonte: IBGE, MUNIC, 2005, 2011 e 2015 – Elaboração própria.

Ainda que se possa atribuir uma importância dos consórcios para os municípios pequenos – como o fez Laczynski (2012), para o caso da saúde – em termos percentuais a distribuição dos consórcios por tamanho populacional dos municípios é uniforme. Essa maior importância para os pequenos municípios só pode ser atribuída em termos absolutos, já que de fato a grande maioria dos municípios brasileiros está concentrada nas primeiras faixas populacionais, isto é, até 70% dos municípios possui até 50 mil habitantes.

Entre 2005 e 2015, houve um aumento de 13% no número de municípios consorciados no país: passando de 3.277 para 3.691⁴³. O maior aumento se deu nos últimos anos, já que entre 2005 e 2011 esse número ficou praticamente estável. A área em que houve maior crescimento foi a de “saneamento básico e/ou manejo de resíduos sólidos”, talvez pelo fato de o IBGE ter alterado a forma de coleta do dado no levantamento de 2015, desmembrando as duas categorias. Se forem considerados apenas os municípios que declararam participar de consórcios na área de “saneamento básico” em 2015 a alteração será pequena em relação a 2005 e 2011. Vale destacar que a educação foi a área que presenciou a maior redução no número de municípios consorciados ao longo do período.

Tabela 3.3 – Número de municípios consorciados e percentual em relação ao total de municípios brasileiros, por área de atuação e ano, Brasil, 2005, 2011 e 2015

Áreas	2005		2011		2015	
Educação	1246	22%	729	13%	374	7%
Saúde	2683	48%	2521	45%	2800	50%
Assistência e desenv. social	996	18%	442	8%	463	8%
Turismo	559	10%	587	11%	485	9%
Cultura	493	9%	438	8%	358	6%
Habitação	789	14%	726	13%	281	5%
Meio ambiente	766	14%	873	16%	929	17%
Transporte	664	12%	374	7%	351	6%
Desenvolvimento urbano	637	11%	576	10%	724	13%
Saneamento básico e/ou manejo de resíduos sólidos	682	12%	622	11%	691	12%
					1299	23%
Total municípios consorciados	3.277	59%	3.289	59%	3.691	66%

Fonte: IBGE, MUNIC, 2005, 2011 e 2015 – Elaboração própria.

⁴³Para comparar a atuação dos municípios ao longo dos anos de 2005, 2011 e 2015, utilizou-se apenas as áreas que se mantiveram ao longo dessas três edições do MUNIC/IBGE. Não foram incluídas duas áreas de atuação - “Direito da criança e adolescente” e “Emprego e/ou trabalho” – presentes apenas na edição de 2005. Já a área “Saneamento e/ou Manejo de Resíduos Sólidos” sofreu alterações ao longo das edições: em 2005 foi assim classificada, em 2011 foi classificada como “Saneamento Básico” e em 2015 apareceu como duas áreas distintas: “Saneamento Básico” e “Manejo de Resíduos Sólidos”. Optou-se também por utilizar apenas a tipologia dos consórcios públicos, levantados nas três edições analisadas. Não foram considerados os consórcios administrativos, levantados apenas em 2011. Na apresentação da metodologia deste trabalho (Item 4.1) serão discutidos alguns aspectos acerca da importância e, ao mesmo tempo, das limitações presentes no MUNIC/IBGE, tal como se pode perceber com as alterações na forma de registro das informações acerca dos consórcios no país.

No que se refere à distribuição dos municípios consorciados no território nacional, tem-se que, em 2015, as regiões Sul e Sudeste concentravam a maior parte destes na área da saúde e desenvolvimento urbano. A região Norte apresentava o menor percentual de municípios consorciados em todas as áreas de atuação (Tabela 3.4).

Tabela 3.4 – Percentual de municípios consorciados em relação ao total de municípios brasileiros, por área de atuação, ano e região geográfica, Brasil, 2015.

Áreas	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Educação	6%	7%	5%	9%	6%
Saúde	12%	27%	67%	81%	37%
Assistência e desenvolvimento social	6%	8%	6%	11%	11%
Turismo	5%	5%	10%	13%	10%
Cultura	6%	7%	5%	9%	5%
Habitação	5%	6%	4%	5%	5%
Meio ambiente	8%	17%	15%	18%	28%
Transporte	2%	6%	6%	7%	11%
Desenvolvimento urbano	7%	11%	16%	14%	11%
Saneamento básico e/ou manejo de resíduos sólidos	8%	13%	11%	15%	14%

Fonte: IBGE, MUNIC, 2015 – Elaboração própria.

Ao comparar a distribuição dos municípios brasileiros consorciados por região brasileira entre 2005 (Tabela 3.5) e 2015 (Tabela 3.4), verifica-se que a concentração dos consórcios nas regiões Sul e Sudeste é mais atual. Nesses dez anos, as regiões Norte e Centro-Oeste tiveram uma redução no percentual de municípios consorciados, enquanto houve um aumento nas regiões Sul e Nordeste.

Tabela 3.5 – Percentual de municípios consorciados em relação ao total de municípios brasileiros, por área de atuação, ano e região geográfica, Brasil, 2005.

Áreas	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Educação	31%	19%	22%	18%	38%
Saúde	33%	26%	63%	64%	57%
Assistência e desenvolvimento social	25%	15%	17%	15%	31%
Turismo	10%	6%	14%	9%	11%
Cultura	14%	7%	9%	7%	13%
Habitação	14%	11%	13%	14%	31%
Meio ambiente	13%	8%	16%	14%	27%
Transporte	16%	6%	15%	9%	26%
Desenvolvimento urbano	18%	8%	13%	9%	18%
Saneamento básico e/ou manejo de resíduos sólidos	10%	10%	12%	16%	17%

Fonte: IBGE, MUNIC, 2005 – Elaboração própria.

Esses dados demonstram o expressivo número de municípios que integram consórcios no país e reforça o fato de que essa questão tem ganhado espaço na agenda política brasileira. No entanto, vale ressaltar que essa questão se apresenta de maneiras muito distintas em cada uma das áreas. Antes de abordar alguns aspectos específicos da área educacional, no âmbito dos consórcios, vale destacar os resultados de pesquisas sobre o potencial desse arranjo cooperativo em demais áreas sociais.

Em estudo sobre o potencial dos consórcios intermunicipais nas áreas de desenvolvimento regional e saúde, Laczynski (2012) analisa quatro estudos de caso específicos. Conclui que apesar de não se constituírem necessariamente como instrumentos redistributivos, numa perspectiva de redução das desigualdades entre grupos sociais, são mecanismos que possibilitam a ampliação do acesso da população a serviços públicos, sem os quais tal acesso poderia não ser viável. Um dos consórcios de saúde analisados possibilitou a melhoria da qualidade do serviço e maior agilidade no atendimento. Até então os municípes eram atendidos em uma localidade mais distante, além de terem que enfrentar maior tempo de espera. No outro caso, foi a cooperação entre municípios que permitiu o funcionamento e a manutenção de um Hospital em um município pequeno, cujo orçamento individual sem o acréscimo das transferências dos demais entes federados, não seria suficiente. A autora também destaca um dos consórcios na área de desenvolvimento regional, que viabilizou parte do abastecimento alimentar de um dos municípios – o qual até então comprava de outras regiões brasileiras – com a oferta de pequenos produtores de municípios menores da própria região. Com o consórcio, a produção e comercialização de hortifrutigranjeiros dos municípios participantes foi estimulada, possibilitando melhores condições de vida à população local e diminuindo os custos com transporte.

Apesar desses efeitos positivos dos consórcios intermunicipais estudados, Laczynski (2012) ressalta uma de suas fragilidades: a saída de municípios fundamentais para o sucesso do consórcio. Em um dos casos estudados, um dos municípios ao perceber que sozinho tinha condições de manter um tipo de serviço médico especializado sem se unir aos demais, optou por deixar o consórcio, fragilizando o atendimento ofertado aos demais. Além disso, destacou que, em geral, a agenda da redistribuição não foi constatada junto aos profissionais e gestores envolvidos nos consórcios. Essa questão, quando aparece, ainda é dependente da ação voluntarista de prefeitos e técnicos. Assim, segundo Laczynski, seria a partir da indução dos governos federal e estadual que os consórcios poderiam contemplar a agenda redistributiva.

No caso da educação, o estudo realizado por Strelec (2017) contribui, dentre outros aspectos, para a compreensão de como os acordos no âmbito dos consórcios foram estabelecidos, as razões pela escolha desse formato e algumas diferenças relevantes entre

estes acordos e os firmados no âmbito de demais áreas e políticas de atuação, como a saúde, meio ambiente e saneamento básico. A referida autora analisou o cenário no qual são estabelecidos acordos de cooperação intergovernamental no âmbito da educação, considerando, para tal, casos de consórcios públicos e ADEs, e procurou identificar os aspectos favoráveis para sua formação e manutenção ao longo do tempo.

Com relação à constituição dos consórcios na área educacional, os casos analisados foram estabelecidos de forma incremental, ou seja, a partir de consórcios multifinalitários já existentes. A opção pelo formato de consórcio ou de ADE não resultou da preferência dos gestores e técnicos locais, mas a partir de recomendações de representantes das organizações não governamentais e das fundações empresárias que tem atuado na área. Nesse aspecto vale destacar a incidência privada mesmo na constituição e desenvolvimento de ações via consórcios públicos, atuação inicialmente atribuída no presente trabalho, a partir da análise documental, apenas aos ADEs. A Rede de Consórcios Intermunicipais de Educação, consolidada em 2017, é um exemplo disso. Esta rede é constituída por quatro consórcios Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema - AMVAPA, Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema – CIVAP, Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e do Litoral Sul – CODIVAR e Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada nos Municípios do Baixo Rio Paraíba – COGIVA, pela Fundação Itaú Social e pela Oficina Municipal. A Rede tem como objetivos o fortalecimento dos consórcios como instrumento de atuação cooperada entre os municípios, a troca de experiências, a realização de formação e ajuda mútua entre seus membros, a promoção de condições para a continuidade dos trabalhos, e o fortalecimento da representatividade junto aos governos federal e estadual, dentre outros (Rede de Consórcios Intermunicipais de Educação, 2018).

Outro aspecto analisado por Strelec (2017) foram os custos de transação dos dois tipos de acordos estabelecidos. A partir da análise, ambos os modelos apresentaram reduzido custo de transação ao não haver previsão de sanções ou penalidades caso haja saída ou desistência dos participantes. Mesmo para os consórcios, cujo modelo é mais formalizado do que os ADEs, verificou-se grande autonomia dos gestores da educação e dos prefeitos e flexibilidade na tomada de decisões. Ao abordar a situação encontrada em ambos os modelos, a autora afirma que:

os arranjos entre os atores dos governos locais, sociedade civil e organizações locais e regionais baseiam-se na construção de uma rede de articulação lastreada em compromissos, na qual inexistem a obrigatoriedade ou sanções para os envolvidos, e portanto, baseia-se no interesse dos atores participantes em honrar os compromissos assumidos de forma conjunta (STRELEC, 2017, p. 242)

Essa situação, no caso dos consórcios públicos, distoia de certa forma da análise realizada sobre as mudanças promovidas com a aprovação da lei dos consórcios públicos (Lei 11.107/2005), cuja falta de flexibilidade em sua constituição e atuação, bem como a inviabilidade de participação do privado seriam aspectos limitadores de seu estabelecimento. Talvez essa distinção entre o que foi apresentado para a diversidade dos consórcios e a situação encontrada por Strelec seja explicada pela especificidade dos consórcios na área da educação, fator reconhecido pela referida autora. O reduzido custo de transação dos consórcios na área da educação também se refere à (baixa) complexidade do escopo de atuação que, em geral, estão relacionados “ao desenvolvimento de ações de planejamento, articulação regional e diálogo para o aprendizado a respeito da gestão da educação municipal” (STRELEC, 2017, p. 243).

Além da diferença no escopo de atuação dos consórcios da área da educação, com aqueles de demais áreas que os utilizam para promoção de ações cooperadas, Strelec identificou a não percepção dos gestores envolvidos nos estudos de caso selecionados de que problemas relativos aos resultados educacionais em um município possam implicar negativamente no desempenho dos demais, seja no curto ou no longo prazo. Além de os gestores desconhecerem as possibilidades decorrentes do estabelecimento de acordos de cooperação na oferta e aprimoramento dos serviços educacionais, estes não identificam que os problemas educacionais podem ser comuns aos municípios e poderiam ser resolvidos de maneira coletiva. A partir das constatações realizadas, Strelec sugere que

o desenho propugnado para as políticas educacionais no país tem implicado em uma leitura fragmentada por parte dos gestores a respeito dos resultados educacionais dos territórios, dificultando, dessa forma, a observação de similaridades, problemas comuns e potenciais oportunidades advindas de acordos de cooperação no âmbito da educação (STRELEC, 2017, p. 244)

Para Araujo (2013a), apesar das vantagens no estabelecimento de consórcios, como ganhos de escala, racionalização de recursos financeiros e padronização de procedimentos, estas não são associadas à oferta dos serviços educacionais, excetuando-se o transporte e a alimentação escolar, reforçando a concepção identificada por Strelec, no posicionamento dos gestores envolvidos em acordos de cooperação.

3.2. Arranjos de Desenvolvimento da Educação

Na área da educação foram propostos, recentemente, como estratégia para o fortalecimento do regime de colaboração, os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs). Essa proposta está voltada basicamente para a colaboração horizontal entre municípios, os quais, seja pela proximidade geográfica ou por possuírem características

sociais e econômicas semelhantes, constituem estes arranjos com o objetivo de “trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área da educação trabalhando de forma articulada com os Estados e a União” (BRASIL, CNE, Parecer 09/2011, p. 2). Para viabilizar esta proposta, a Resolução CNE 1/2012 propõe a realização de um diagnóstico da situação educacional dos municípios envolvidos, contemplando não apenas as ações propriamente municipais, mas também aquelas desenvolvidas por demais entes governamentais nos territórios em questão e mesmo pela iniciativa privada. Após o diagnóstico, propõe-se o estabelecimento de metas a serem cumpridas pelos vários envolvidos, e se possível a elaboração de um Plano Intermunicipal de Educação. Tem-se, como princípios, a importância do “trabalho em rede” e a necessidade de fortalecer a “cultura do planejamento integrado e colaborativo”.

Essa proposta de cooperação intergovernamental no campo educacional tem origens em duas experiências de colaboração entre municípios e instituições privadas, o Projeto Chapada, na Bahia, e a atuação do município Votuporanga, em São Paulo e ganhou repercussão nacional a partir do apoio de instituições tais como a Fundação Vale, o Instituto Natura e a Comunidade Educativa – Cedac (ABRUCIO, 2012, p. 25). Em paralelo, essa proposta foi analisada e incentivada pelo Conselho Nacional de Educação, por meio do Parecer 9/2011, aprovado pela Resolução 1/2012, cujo relator foi Mozart Neves Ramos, sócio-fundador do Movimento Todos Pela Educação. Os primeiros quatro arranjos implementados no país receberam apoio do referido movimento, em parceria com diferentes instituições públicas e privadas, no recôncavo baiano, no agreste pernambucano, no corredor Carajás do Maranhão e no noroeste de São Paulo. Após a aprovação da Resolução do CNE, os ADEs também foram incluídos como uma das estratégias para o fortalecimento do regime de colaboração previstas Plano Nacional de Educação (BRASIL, Lei 13.005/2014, art. 7º, §7º.).

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

§ 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.

Segundo Lima, em 2012, havia mais de 100 municípios, em nove estados brasileiros, envolvidos em ADEs. Para esse autor, os ADEs “podem contribuir para o fortalecimento da cooperação e o associativismo entre os entes federados, visando à eliminação ou redução das desigualdades regionais e intermunicipais em relação à Educação Básica” (2012, p.7).

Em 2016, quando foi elaborado o banco de dados para subsidiar a pesquisa aqui apresentada, foram identificados 12 ADEs com 191 municípios participantes, ao longo do

tempo, desde sua composição⁴⁴. Estes ADEs com seu ano de criação e quantidade de municípios participantes, encontram-se listados na Tabela 3.6. Vale destacar que o trabalho realizado por Strelec (2017) identificou 13 ADEs no país. A diferença foi o ADE Leste de Santa Catarina, lançado em julho de 2015 e constituído por 22 municípios (INSTITUTO POSITIVO, 2018)⁴⁵.

Tabela 3.6 – Relação dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação, número de municípios integrantes, ano de criação, situação atual de funcionamento (2016) e se foi considerado para a análise realizada nesta Tese (em funcionamento em 2011).

Arranjo	Nº municípios	Criação	Funcionamento	Considerado para a análise (2011)
ADE Pará I	4	2013	Sem informação	Não
ADE Pará II	6	2014	Sem informação	Não
ADE do Xingu	11	2010	Sim	Não
ADE do Rio Tocantins	12	2010	Não	Sim
ADE da Estrada de Ferro dos Carajás (MA)	19	2009	Não	Sim
ADE de Sergipe	5	2010	Sim	Sim
ADE da Chapada	19	2000	Sim	Sim
ADE Noroeste Paulista	50	2009	Sim	Sim
ADE Vale do Jequitinhonha	24	2010	Não	Sim
ADE Rio Doce	10	2011	Não	Sim
ADE da mesorregião São José do Rio Preto	11	2013	Sim	Não
ADE do Norte Paranaense	20	2012	Sem informação	Não

* Em 2000 foi lançado o Projeto Chapada, com a participação de 12 municípios da Chapada Diamantina. Naquele momento ainda não havia o conceito de “Arranjo de Desenvolvimento da Educação” no cenário nacional. Passou a ser considerado um ADE após o processo de normatização desse mecanismo de cooperação intergovernamental pelo Conselho Nacional de Educação.

Fonte: ABRUCIO, RAMOS, 2012; ABRUCIO, 2015a, 2015b e 2015c; Sítios eletrônicos dos arranjos de desenvolvimento da educação, das Fundações Vale, Comunidade Educativa CEDAC e matérias de jornal (disponíveis pela Internet).

Os primeiros arranjos constituídos foram os ADEs Noroeste Paulista (SP) e da Estrada de Ferro dos Carajás (MA), em 2009, sem considerar o ADE da Chapada (BA), em funcionamento desde 2000, porém com outra denominação. Segundo o levantamento realizado, os ADEs mais recentes são os do Pará (I e II) e o da mesorregião São José do Rio Preto (SP). A distribuição dos ADEs, no território brasileiro pode ser observado na Tabela 3.7, a seguir.

⁴⁴Na metodologia do trabalho (Capítulo 4) apresenta-se a forma pela qual esses dados foram obtidos e os critérios adotados para sua classificação na base de dados.

⁴⁵ O referido ADE não fora identificado pelo trabalho coordenador por Abrucio (2015a, 2015b, 2015c), a partir do qual a base de dados da presente tese foi elaborado.

Tabela 3.7 – Distribuição dos municípios que integram ou integraram Arranjos de Desenvolvimento da Educação, por região e estado brasileiro, 2016.

Região	Estado	Nº municípios
Norte	Pará	21
	Tocantins	10
Nordeste	Maranhão	21
	Sergipe	5
	Bahia	19
Sudeste	São Paulo	61
	Minas Gerais	30
	Espírito Santo	4
Sul	Paraná	20

Fonte: ABRUCIO, RAMOS, 2012; ABRUCIO, 2015a, 2015b e 2015c; Sítios eletrônicos dos arranjos de desenvolvimento da educação, das Fundações Vale, Comunidade Educativa CEDAC e matérias de jornal (disponíveis pela Internet).

Um pouco menos da metade dos municípios integrantes de ADEs encontrava-se na região Sudeste, aproximadamente um quarto dos municípios, na região Nordeste, quase um quinto na região Norte e um décimo na região Sul. Não foram identificados municípios na região Centro-Oeste.

Em livro de disseminação da proposta dos ADEs, Abrucio (2018) lista um conjunto de ações que poderiam ser realizadas por seu intermédio, listadas a seguir:

- Capacitação de docentes ou gestores;
 - Encontros entre gestores de escola e/ou de redes;
 - Preparação e/ou aprofundamento de diagnósticos educacionais, municipais ou regionais;
 - Elaboração de currículos comuns;
 - Troca de informações ou apoio dos municípios com melhores condições para com aqueles mais frágeis, tanto no campo da gestão administrativa como na pedagógica;
 - Criação de instrumentos comuns de gestão;
 - Busca por parceiros técnicos ou financiadores para colaborar com a execução dos planos de ação e para o fortalecimento do ADE no território;
 - Realização de reestruturação administrativa das secretarias dos municípios parceiros;
 - Produção e fornecimento de material pedagógico comum aos municípios;
 - Prêmios e disseminação de experiências bem-sucedidas entre os participantes;
 - Discussão e/ou apoio na avaliação ou na elaboração de Planos Municipais ou Regionais de Educação;
 - Estruturação e proposição de plano de cargos, carreira e salários para os municípios;
 - Ações para melhorar a articulação das Secretarias Municipais com as escolas da rede;
 - Redução da assimetria informacional entre os municípios participantes;
 - Acompanhamento de indicadores educacionais locais e/ ou nacionais;
 - Implantação e discussão de gestão democrática das escolas;
 - Criação de fóruns de discussão, negociação e deliberação de ações regionais e/ou de advocacy junto as entidades de classe, ao governo estadual e a União;
 - Introdução de mecanismos de transparência e accountability, tanto das redes, como, em menor medida, das escolas;
 - Mobilização da sociedade para maior engajamento com o tema da Educação.
- (ABRUCIO, 2018, p. 224 - 226)

Segundo o referido autor, a atuação cooperada dos municípios no formato dos ADEs possibilita cinco ganhos à política local. O primeiro refere-se à oportunidade de pequenos municípios, com baixa capacidade de oferta da educação infantil e ensino fundamental, de cooperarem entre si e com demais municípios, em um cenário nacional no qual a cooperação federativa tem se dado de forma vertical. Um segundo ganho diz respeito à ampliação da capacidade dos governos locais de realizarem diagnósticos e aprimorarem suas estratégias de atuação. A possibilidade dos governos locais atuarem de forma conjunta para solucionar problemas comuns, como a formação dos professores, produção de material didático ou criação de instrumentos de avaliação escolar, é a terceira vantagem identificada. A redução de desigualdades entre os participantes, por meio do auxílio técnico, gerencial ou financeiro que os municípios maiores ou mais capacitados podem oferecer aos demais, e o apoio de outros níveis de governo (estados e União) e da sociedade civil constituem-se, respectivamente, como a quarta e a quinta vantagens listadas pelo autor ao identificar as contribuições do envolvimento nos ADEs, por parte da gestão local (*Ibidem*).

Em comparação aos consórcios, uma das vantagens atribuídas aos ADEs é sua maior flexibilidade de constituição e atuação, além de estarem vinculados diretamente ao tema da política educacional. Para Strelec (2017) o fato dos ADEs apresentarem um modelo mais flexível do que os consórcios tem maior poder de estímulo junto aos governos municipais, sobretudo ao não exigirem custos de barganha entre seus participantes em sua institucionalização. Segundo Abrucio (2018) nesse modelo além de atribuir maior protagonismo aos secretários de educação e às equipes técnicas da área educacional, sua governança permite maior flexibilidade e agilidade na tomada de decisões conjuntas entre os municípios.

Essas últimas vantagens atribuídas aos ADEs têm sido, entretanto, foco de parte da crítica a este modelo de cooperação intergovernamental. Segatto (2015b), em estudo coordenado por Abrucio (2015a, 2015b, 2015c), expõe algumas das fragilidades encontradas:

Os Territórios/Arranjos não são constituídos enquanto figuras jurídicas. De modo que não se caracterizam pela existência de uma sede, um quadro específico de funcionários e recursos próprios. É importante apontar que eles não possuem mecanismos de transparência, participação e controle social. Ademais, eles não ofertam um serviço público, como na maioria dos consórcios, e se constituem mais como fóruns intergovernamentais, nos quais são realizadas formação, assessoria e troca de experiências (SEGATTO, 2015b, p.25).

A flexibilidade encontrada no formato desses arranjos pressupõe sua não constituição jurídica, bem como a inexistência de institucionalidade própria. Se por um lado este aspecto pode facilitar sua formação e agilidade na tomada de decisão, por outro, avalia-se como alto o risco de descontinuidade das ações e de inviabilidade de realizar

projetos que envolvam, por exemplo, a gestão compartilhada de recursos técnicos e financeiros. O risco de descontinuidade das ações realizadas, deve-se à precariedade e informalidade institucional das parcerias firmadas, bem como à baixa capacidade burocrática instalada nos municípios analisados, excetuando-se os arranjos com fortes “empreendedores políticos”, que capitanearam a proposta, buscando formas de viabilizá-la (ABRUCIO, 2015c).

No que se refere à inviabilidade de expandir os campos e formas de atuação do arranjo, o excerto de Segatto contribui com essa percepção confirmando que, na prática, os arranjos ainda têm se limitado a ações mais pontuais relacionadas à “formação, assessoria e troca de experiências”, tal como identificado nos trabalhos realizados sobre os consórcios na área da educação. Algumas das ações listadas no rol de possibilidades apresentado por Abrucio (2018) implicam formatos mais estáveis e garantias legais para a continuidade da cooperação e, portanto, representariam mais as suas possibilidades do que um retrato da situação dos ADEs em funcionamento.

Um aspecto pouco comentado sobre os ADEs, mas que se pode depreender a partir de Abrucio (2018), relaciona-se à possibilidade de **implementação** de políticas nacionais, tais como a Base Nacional Comum Curricular e a formação continuada dos professores da educação infantil e do ensino fundamental.

No caso da implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), os governos locais serão essenciais, mas a maioria deles terá enormes dificuldades de construir material pedagógico ou capacitar professores se tiverem que fazê-lo isoladamente. Um modelo como o ADEs permitiria realizar tal tarefa com ganho de escala e para aquelas cidades que tem baixa capacidade financeira e/ou administrativa. (ABRUCIO, 2018, p. 235, 236)

Entende-se que, nesse caso, os ADEs são compreendidos como parte de uma governança nacional em que sua existência colabora com a implementação de políticas decididas em outras instâncias. Independentemente da aprovação da BNCC, os municípios já tinham como responsabilidade a formulação, implementação e avaliação curricular, de forma a cumprir o disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, bem como no conjunto de diretrizes curriculares da educação básica. A implementação da Base Curricular seria uma “janela de oportunidade” para a constituição desses arranjos que extrapolam a discussão curricular ou, pelo contrário, seriam os arranjos uma forma mais “ágil” ou “eficiente” de implementação da BNCC, sem discutir ou rever outros aspectos que condicionam a oferta educacional na diversidade de municípios brasileiros? Ao se comparar o teor das publicações que disseminam as propostas de consórcio e dos ADEs, parece haver um intuito com os últimos que ultrapassa a questão das relações intergovernamentais e adentra na própria proposta de um determinado modelo de gestão educacional.

Com base em várias das limitações aqui apontadas, bem como a partir da preocupação com a construção de um Sistema Nacional de Educação, “organizado, vinculante, assegurador de unidade e de ações integradas” (BRASIL, MEC/SASE, 2012, p. 7), o Grupo de Trabalho (GT) constituído no âmbito da SASE/MEC para elaborar estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação⁴⁶ apresentou ressalvas a essa proposta de cooperação intergovernamental. Partindo da necessidade de se articular o conceito de território ao de cooperação federativa, o GT reforçou a importância de que a cooperação nos territórios não se efetive apenas a partir de relações intermunicipais, mas sobretudo deve contar com a participação e com a atribuição supletiva e redistributiva da União e dos estados. Além disso, entende-se que o regime de colaboração não deve ficar restrito à proposta dos ADEs. Segundo o grupo, esta pode ser uma das estratégias e mecanismos a ser adotado no regime de colaboração entre os sistemas de ensino, mas sem perder de vista a regulamentação da cooperação entre os entes federados, conforme previsto no artigo 23 da CF (BRASIL, MEC/SASE, 2015).

O Grupo ressalta ainda que, para considerar esse modelo de cooperação intergovernamental como parte do regime de colaboração e do próprio Sistema Nacional de Educação (SNE), é fundamental dotá-lo de instrumentos de participação, transparência, controle social e espaços de negociação e pactuação entre os envolvidos. Com base nessa observação, ao se analisar novamente a proposta de que os ADEs colaborem com a implementação de políticas nacionais, tal como a BNCC, no formato em que atualmente funcionam, a chance de atuarem apenas como executores da política sem de fato possibilitarem a transformação – ainda que paulatina – das condições em que fornecem o atendimento municipal é muito grande.

Nesse sentido, compreende-se o destaque feito pelo GT sobre a necessidade de focar os esforços no debate sobre a regulamentação da cooperação federativa e da instituição do SNE. Segundo relatório do GT, “A cooperação nos territórios é indissociável da ideia de cooperação federativa” (2015, p. 78) e, portanto, deve incluir ações de indução e coordenação da União e dos estados voltadas à redução e enfrentamento das desigualdades entre municípios. O Grupo de Trabalho ressalta ainda que sem a aprovação de normas federativas, como a regulamentação do artigo 23 da CF ou da instituição do Sistema Nacional de Educação, não se recomenda o repasse de recursos públicos para os ADEs, na forma como atualmente estão organizados.

⁴⁶Por meio da portaria SASE/MEC nº 1.238, de 11 de outubro de 2012 foi constituído o Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação. Em julho de 2015 o grupo apresentou o relatório resultante do trabalho realizado, com dez recomendações para o Ministério da Educação no que se refere à coordenação, cooperação e colaboração no âmbito da educação brasileira.

Essa indefinição normativa sobre o Sistema Nacional de Educação acerca do regime de colaboração proporciona, segundo Araujo (2013a), o surgimento e materialização de iniciativas como os ADEs. No entanto, segundo a autora, esse “vácuo de indefinição” gera ações sobrepostas e desarticuladas e um campo de disputas entre o governo federal, o Conselho e o Fórum Nacionais de Educação, o Legislativo e os “reformadores empresariais da educação”, expressão utilizada por Luis Carlos de Freitas (2012).

Em se tratando da participação de organizações privadas no estímulo à constituição dos ADEs, Strelec (2017) constata que essa atuação tem sido fundamental para o reconhecimento das necessidades de atuação conjunta, mobilização e estabelecimento das ações iniciais dos municípios envolvidos. Esse processo ocorreu de forma bastante distinta dos demais setores governamentais que também se beneficiam de ações cooperadas intergovernamentais, como saúde e meio ambiente, nos quais o incentivo e seu estabelecimento tem ocorrido com base na legislação em vigor, como o Sistema Único de Saúde e a Política Nacional de Resíduos Sólidos, e da previsão de mecanismos indutores desse tipo de atuação conjunta. No caso educacional, na ausência de incentivos no desenho e estrutura da política nacional para o estabelecimento desses acordos, são as organizações privadas que acabaram assumindo esse papel de disseminação e mobilização em prol da constituição desses arranjos: “[...] o papel assumido pelo governo federal foi o de estimular/ induzir a introdução de novos jogadores no contexto da cooperação intergovernamental, os mesmos que assumiram a tarefa de disseminar informações e viabilizar investimentos na forma de financiamento privado” (STRELEC, 2017, p.273).

Por fim, vale evidenciar que mesmo defensores da iniciativa como Abrucio (2018) reconhecem que esta não dá conta de todas as questões relativas à cooperação intergovernamental: “Nem todas as demandas de articulação intermunicipal na Educação podem ser cobertas pelos Arranjos, todavia. Algumas ações que envolvam, por exemplo, compras públicas feitas de forma integrada precisam de um modelo institucional que se adeque mais as regras do Direito Administrativo e aos órgãos de controle, nos moldes daquilo que é permitido ao Consórcio Público” (p. 205). Abrucio compreende que esses formatos de cooperação devem coexistir, já que respondem a questões diferentes da cooperação intergovernamental. Esse posicionamento, no entanto, não parece consensual no campo educacional, pois duplica – ou sobrepõe – o número de instâncias de participação e resolução de problemas intergovernamentais, em especial quando se considera a importância da participação dos demais entes federados, como os estados e a União.

Entende-se que por trás de ambos os posicionamentos há uma determinada concepção do papel dos municípios e das relações intergovernamentais na estrutura federativa – e educacional brasileira –, bem como das capacidades de gestão de cada um

dos entes federados, dada a escala e diversidade de seus entes constitutivos. Para compreender melhor essas questões, serão abordados na próxima seção os temas relativos ao fortalecimento da capacidade de gestão e aos ganhos de escala com a atuação conjunta intermunicipal, isto é, duas das principais potencialidades atribuídas aos Consórcios e Arranjos de Desenvolvimento da Educação.

3.3. Capacidade de gestão e ganhos de escala: possibilidades advindas com os Consórcios e Arranjos de Desenvolvimento da Educação?

O fortalecimento da capacidade de gestão local e a possibilidade de obter ganhos de escala têm sido as principais potencialidades destacadas pelos autores acerca da participação dos municípios em consórcios e Arranjos de Desenvolvimento da Educação, como pôde ser verificado neste capítulo. Sem dúvida, essas potencialidades podem ser consideradas aprimoramentos na gestão governamental em geral, embora sejam aqui evidenciadas por se ter a hipótese de que esses aprimoramentos resultem também em melhorias na gestão educacional, isto é: viabilizem melhores condições para a formulação, implementação e avaliação das políticas educacionais sob a responsabilidade dos municípios e proporcionem maior economicidade e eficiência nas ações e programas realizados pelos municípios de maneira cooperada.

A capacidade estatal, também denominada capacidade de gestão pública, aborda um conjunto de condições do Estado que o possibilita captar recursos e utilizá-los de forma a atender aos objetivos desejados. Há várias definições e níveis de abrangência para esse conceito, sendo que praticamente todos se remetem à compreensão weberiana clássica na qual “capacidades estatais são o domínio de atributos de competência técnica e administrativa que aumentam a probabilidade de direção estatal junto a sociedade ao gerarem segurança, objetividade, impessoalidade e regularidade na aplicação das normas” (GRIN, 2016, p. 82).

Atualmente, quando esse conceito é utilizado, além de compreender a existência de uma burocracia profissional e autônoma, que exerça suas funções sem ser capturada por interesses privados, tem-se acrescentado outras dimensões. Para Gomide e Pires (2014), no contexto democrático e plural, capacidades políticas dos agentes do Estado são também essenciais para a produção de políticas públicas, de forma a possibilitar o estabelecimento de canais de interlocução com a sociedade civil e a conciliação de interesses divergentes.

Grin (2016) resume a capacidade de gestão pública no conjunto de competências e habilidades das administrações para uso dos recursos públicos, direcionando-os para os

objetivos políticos desejados, de gestão de programas e pessoas de forma eficiente e de avaliação do alcance das metas governamentais. Para o autor, que também enfoca sua preocupação no âmbito da gestão municipal, esta capacidade “significa adquirir competências para que as administrações possam cumprir suas finalidades políticas, organizacionais e legais de forma eficiente, utilizando os recursos disponíveis por meio de instrumentos adequados de gestão, com vistas a gerar resultados para a sociedade” (p. 20 e 21).

Ao comparar as capacidades e autonomia estatal do Brasil e da Argentina durante os governos federais do final da década de 1950 e início dos anos 1960, Sikkink (1993) acrescenta alguns elementos nessa discussão como “a existência de instituições especializadas, sólidas e permanentes, relativamente isoladas do jogo político, e constituídas com processos de recrutamento, formação e promoção, com base no mérito e que souberam manter um pessoal qualificado” (p. 45). É interessante observar que esse tipo de condição é resultante de longo processo histórico de construção institucional, que no caso do governo federal brasileiro foi iniciado na década de 1930 durante a gestão de Getúlio Vargas. A autora também destaca a importância da capacidade estatal de gerar apoio e sujeição a sua política econômica através de um processo político visto como legítimo. Ainda que tenha como foco a política econômica, entende-se que as capacidades abordadas podem ser utilizadas na compreensão mais ampla das funções do Estado, tais como as políticas sociais.

Não por acaso o estudo de Sikkink teve como foco as capacidades institucionais do governo federal. Historicamente, até a década de 1980 a criação de capacidades administrativas no Estado brasileiro se deu apenas em âmbito federal. Foi apenas com as alterações advindas com a Constituição Federal de 1988 que se manifesta uma preocupação com a capacidade das administrações públicas estaduais e municipais, decorrente inclusive da ampliação do repasse de funções e recursos para estas últimas (ABRUCIO, FRANZESE, 2007).

Ao analisar as capacidades administrativas dos municípios para a oferta das políticas de saúde e educação, Vasquez (2012)⁴⁷ constata maior desigualdade entre os municípios no campo educacional do que na saúde. Na análise foi considerada a existência e funcionamento dos conselhos, dos sistemas e planos municipais regulamentados em cada uma das políticas em questão. Os municípios foram agrupados e os resultados de suas políticas foram comparados conforme a existência destes atributos. No caso da educação,

⁴⁷As considerações aqui apresentadas sobre a capacidade administrativa referem-se a apenas um aspecto da análise empreendida por Vasquez (2012). As preocupações centrais do autor sobre a relação entre as capacidades administrativas e orçamentárias e os resultados das políticas foram discutidas no segundo capítulo desta Tese.

os municípios estão distribuídos na curva normal, “na qual não existem grupos muito numerosos ou de tamanho muito reduzido, o que revela uma desigualdade maior nas capacidades administrativas municipais para esta política” (p. 13). No caso da saúde, os municípios são mais capacitados e homogêneos, segundo os atributos selecionados: há uma forte concentração dos municípios nos agrupamentos que contemplam a totalidade ou quase todo o conjunto das condições compreendidas como capacidade administrativa.

Esta significativa desigualdade nas capacidades administrativas dos municípios, além de ocorrer num contexto de ampliação de funções e repasse de recursos orçamentários aos municípios, é acentuada com a reconfiguração dos municípios em termos populacionais. Nas últimas décadas houve um crescimento significativo no número de municípios brasileiros. Utilizando dados do IBGE, Magalhães (2008) retrata essa situação: “Enquanto em 1940 apenas 2% dos municípios possuíam menos de cinco mil habitantes e 54,5% menos de 20 mil habitantes, em 2000 esses números passaram para 24,10% e 72,94%, respectivamente” (p. 14). Em 2015, esses valores passaram para 22% e 69% (Tabela 3.8).

Tabela 3.8 – Distribuição dos municípios por faixa de número de habitantes, Brasil, 2015.

Número de habitantes	Número de municípios	% de municípios
Até 5.000 hab	1237	22,2%
De 5.001 a 10.000 hab	1214	21,8%
De 10.001 a 20.000 hab	1377	24,7%
De 20.001 a 50.000 hab	1087	19,5%
De 50.001 a 100.000 hab	353	6,3%
De 100.001 a 500.000 hab	261	4,7%
Mais de 500.000	41	0,7%
Total	5570	100%

Fonte: MUNIC/IBGE. Elaboração própria.

Essa reconfiguração teve impactos seja na dinâmica de transferências de recursos financeiros, seja nas formas pelas quais os municípios custeiam suas despesas e ofertam os serviços a seus cidadãos. Conforme abordado no segundo capítulo, a maioria dos pequenos municípios dependem das transferências federais para sua existência.

Esta situação ilustra a realidade descrita pelos autores ao abordarem a situação dos ADEs e consórcios no campo educacional, em que a possibilidade de cooperação poderia viabilizar ganhos de escala nos processos intermediários da oferta dos serviços. Esta dimensão do custo de implementação de políticas públicas pode ser considerada em distintos momentos e ações no âmbito da educação, em que o aumento no número de beneficiários reduz o custo marginal do serviço público. Apenas como exemplos, tem-se a

aquisição de produtos para uso nas unidades educacionais, contratação de serviços para a realização de concursos públicos ou a viabilização de atendimento especializado para estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou superdotação, serviços que podem ter seu custo unitário reduzido, com a ampliação do público beneficiário, que pode ocorrer por meio da cooperação com demais municípios, bem como com o estado.

Com o desmembramento de muitos municípios nas últimas décadas e a consequente redução populacional sob a jurisdição de cada um deles, na maioria das vezes dificultou-se ainda mais a exploração da economia de escala inerente à oferta de determinados serviços públicos. Ao tratar do custo de implementação de políticas, para além do número de habitantes ou beneficiários de determinada ação, programa ou política, deve-se também considerar o tamanho do território (MAGALHÃES, 2008). No caso brasileiro este aspecto é bastante relevante, sobretudo nas regiões Norte e Centro-Oeste, nas quais os municípios apresentam grande extensão territorial.

Entende-se que as próprias possibilidades advindas da análise de custos na implementação de políticas – como os ganhos de escala – pressupõem determinadas capacidades de gestão, que nem sempre estão presentes nos governos e administrações municipais. A forma pela qual se constituem as burocracias locais, sua profissionalização, trajetória ao longo do tempo, a permanência e o funcionamento das instituições atuantes na área da educação ou das demais áreas da gestão local podem influenciar estas escolhas. Embora o interesse aqui não seja identificar quais dos fatores e dimensões são os mais relevantes nessa discussão, tem-se como objetivo apontar que o fortalecimento da capacidade de gestão se tornou relevante e pauta da agenda de especialistas, pelo menos daqueles que tem estudado formas de cooperação intergovernamentais na educação brasileira.

Considerando os estudos realizados sobre os ADEs e os consórcios na educação, apresentados nas duas seções anteriores, ao que parece, os consórcios detêm maior potencial de fortalecimento da capacidade de gestão local, ao contar com um corpo próprio de profissionais e maior permanência ao longo do tempo. No entanto, foram nos ADEs que se notou um maior trabalho voltado à formação continuada dos envolvidos, realizada por parte das organizações e institutos privados que têm apoiado as iniciativas cooperadas. Essa relação entre o fortalecimento da capacidade estatal com a constituição destes arranjos de cooperação parece depender não apenas de sua existência, mas de como e por quem são constituídos, quais incentivos e ferramentas dispõem para formar as equipes envolvidas, que tipo de formação é realizada e quais os mecanismos de apoio e memória institucional são assegurados de forma a garantir sua permanência para além das trocas

governamentais decorrentes do processo democrático e de eventuais oscilações de interesse dentre seus participantes.

Capítulo 4. Análise dos Consórcios e Arranjos de Desenvolvimento da Educação

Com o objetivo de verificar se políticas de cooperação intergovernamentais – tais como consórcios e arranjos de desenvolvimento da educação – se constituem como mecanismos de equalização de condições de oferta e resultados educacionais, foi realizada a pesquisa descrita a seguir de forma que abarcasse a totalidade de municípios brasileiros. Considerando os dados secundários disponíveis para o universo de municípios, estruturou-se a pesquisa em três fases de forma a contemplar diferentes dimensões da questão: a) análise do perfil socioeconômico, demográfico e educacional dos municípios que integram consórcios e arranjos de desenvolvimento da educação, b) comparação das capacidades estatais e da oferta educacional dos municípios, considerando o tipo de cooperação intergovernamental estabelecido e c) estudo longitudinal dos resultados educacionais dos municípios brasileiros que integraram consórcios e arranjos de desenvolvimento da educação entre 2007 e 2015.

O presente capítulo apresenta a metodologia da pesquisa, as variáveis e fontes utilizadas e os resultados obtidos nas duas primeiras dimensões: perfil dos arranjos de cooperação intergovernamental e a comparação das capacidades estatais e da oferta educacional dos municípios segundo o tipo de cooperação estabelecido. A terceira dimensão – análise dos resultados educacionais ao longo da última década – é objeto do quinto capítulo.

Nas duas primeiras dimensões da pesquisa foram analisados em um determinado momento do tempo as capacidades estatais e resultados educacionais de municípios com situações socioeconômicas semelhantes, porém com a diferença de compor uma ou mais formas de cooperativismo intergovernamental. O ano escolhido para a realização da pesquisa foi 2011. A escolha desse ano se deu pela possibilidade de realizar a intersecção dos dados sobre participação em diferentes tipos de associativismo territorial com a disponibilidade de dados da Prova Brasil e proximidade temporal dos dados do Censo Demográfico de 2010, a partir do qual foram extraídas informações populacionais, socioeconômicas e de cobertura do atendimento escolar.

Já o estudo longitudinal foi realizado entre 2007 e 2015⁴⁸ e buscou explorar se os indícios de que os municípios integrantes do Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) do Vale do Jequitinhonha apresentavam melhores resultados educacionais –

⁴⁸Parte da análise teve seu período restrito para 2011 a 2015, considerando o baixo percentual de unidades escolares com dados disponíveis entre 2007 e 2009. Conforme explicado adiante, sua utilização poderia enviesar os dados por município.

resultantes das fases anteriores da pesquisa – poderiam ser decorrentes da participação nesse formato de cooperação intergovernamental.

4.1. Metodologia

O estudo foi concebido em três fases que, como comentado na Introdução deste trabalho, buscou responder as perguntas de pesquisa, adequando a metodologia aos dados disponíveis e resultados obtidos nas fases precedentes.

A primeira fase buscou identificar as características socioeconômicas, demográficas e educacionais dos municípios que integravam arranjos de cooperação intergovernamental. Já na segunda fase procurou-se verificar a influência da participação dos municípios nos diferentes arranjos de cooperação em relação às variáveis educacionais selecionadas, sejam estas de acesso, condições de atendimento ou resultados educacionais, sempre considerando o nível socioeconômico e demográfico dos municípios. A terceira fase averiguou se os resultados educacionais, na última década, apresentados pelos municípios que compunham o Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) do Vale do Jequitinhonha acompanham ou diferenciam-se do comportamento dos demais municípios brasileiros com situação socioeconômica e demográfica semelhantes. As três fases buscaram, por meio de três caminhos metodológicos, identificar elementos para ampliar a compreensão sobre a participação em consórcios e arranjos de desenvolvimento da educação no país e averiguar se estas formas de cooperação intergovernamental tem proporcionado a redução de desigualdades educacionais entre os municípios brasileiros.

Para que fosse possível averiguar a possibilidade de redução de desigualdade, os municípios foram agrupados em três grupos mais homogêneos com relação à renda e outras características sociodemográficas, conforme será explicado a seguir. A comparação da participação ou não, e por tipo de cooperação, foi feita no interior de cada agrupamento, visando reduzir o viés populacional e socioeconômico. Em relação às duas fases iniciais da pesquisa (panorama dos arranjos de cooperação intergovernamental no país e possíveis influências nos dados educacionais), a redução de desigualdades seria constatada pela presença de melhores indicadores nos municípios integrantes dos diferentes tipos de cooperação intergovernamental, sobretudo nos agrupamentos com as piores condições socioeconômicas. Caso a presença de melhores indicadores se desse para o conjunto de municípios integrantes dos diferentes tipos de cooperação intergovernamental, porém tão somente no agrupamento com condições socioeconômicas mais favoráveis, teríamos indícios de que essa participação tem acentuado as desigualdades já existentes. Um

terceiro cenário possível seria a identificação de melhores dados educacionais, na mesma intensidade, em todos os agrupamentos para o conjunto de municípios integrantes de consórcios e ADEs. Nesse caso, haveria evidências de que esse tipo de cooperação intergovernamental possibilita melhorias em determinadas condições educacionais, porém sem redução de desigualdades intermunicipais.

No caso do estudo longitudinal, além dos critérios de análise mencionados acima, levou-se em consideração também o fator temporal, ou seja, em que medida as variações nos indicadores educacionais se deram na mesma velocidade ou intensidade, para os municípios integrantes do ADE do Vale do Jequitinhonha em relação aos demais municípios mineiros e brasileiros, nos mesmos agrupamentos socioeconômicos.

As duas fases iniciais da pesquisa contaram com a assessoria do Centro de Estatística Aplicada (CEA) do Instituto de Matemática e Estatística (IME) da Universidade de São Paulo⁴⁹. Nas duas ocasiões a estrutura analítica empreendida foi a mesma: realização de análise descritiva e análise multivariada, combinando a composição de agrupamentos de municípios de perfil socioeconômico semelhante e regressões.

Ainda que inicialmente a proposta de pesquisa buscasse conciliar referenciais metodológicos quantitativos e qualitativos – tal como abordado na Introdução –, ao final do processo o desenvolvimento de todo o trabalho esteve ancorado em métodos de pesquisa quantitativos, de forma a proporcionar a compreensão de um dado objeto de forma panorâmica. Os eventuais efeitos da participação em nosso dado objeto – arranjos de cooperação intergovernamentais na educação – nas condições de oferta do atendimento e permanência e resultados educacionais dos estudantes, não pode ser analisado de forma isolada, sem se considerar as múltiplas variáveis que também interferem nas condições analisadas, sejam elas relacionadas ao tamanho do município, estado ou região brasileira do qual pertencem, situação socioeconômica, recursos financeiros disponíveis, dentre outras. Dessa forma, técnicas de estatística multivariadas foram empregadas para proporcionar a análise simultânea de um conjunto de variáveis consideradas relevantes para a situação em questão.

A **análise multivariada** é adotada quando todas as variáveis são aleatórias e inter-relacionadas “de tal maneira que seus diferentes efeitos não podem ser significativamente interpretados em separado” (HAIR *et.al.*, 2009, p. 23). O **agrupamento de municípios** foi realizado de forma a minimizar o efeito das variáveis associadas com a renda, que usualmente são as que mais explicam o desempenho educacional, já que essa técnica

⁴⁹As análises estatísticas foram realizadas pelas alunas da graduação em estatística Bruna Regina Coelho, Yang Ting Ju (1º semestre de 2016), Camilla Rocha Guazzelli e Giovana Martinelli (2º semestre de 2016), sob a orientação das professoras doutoras Elisete da Conceição Quintaneiro Aubin e Gisela Tunes da Silva.

estatística tem como objetivo “classificar uma amostra de entidades (indivíduos ou objetos) em um número menor de grupos mutuamente excludentes, com base nas similaridades entre as entidades” (*Ibidem*, p. 35). A partir da análise de agrupamentos, os municípios foram divididos em três grupos, descritos na próxima seção, possibilitando comparar os tipos de arranjo de cooperação intergovernamental no interior de cada um desses grupos mais homogêneos no que se refere às condições socioeconômicas e demográficas. **Regressões** foram realizadas para todo o conjunto de municípios, bem como no interior de cada um dos agrupamentos formados, visando “verificar a existência de uma relação de uma variável resposta de interesse com variáveis explicativas” (AUBIN, *et.al.*, 2016a, p. 25). No caso do estudo realizado, verificar em que medida a participação nos arranjos de cooperação intergovernamentais está relacionada com melhores condições de oferta e resultados educacionais, sempre considerando os agrupamentos com perfil socioeconômico e demográfico semelhantes.

Toda a análise multivariada foi realizada tendo como base o ano de 2011, ou seja, traçou-se o panorama da cooperação intergovernamental – ADEs e consórcios – naquele momento, e buscou-se compreender quais variáveis poderiam explicar diferenças no desempenho educacional dos municípios, considerando condições socioeconômicas e demográficas semelhantes. Com objetivo de averiguar eventuais influências da participação nesses arranjos, um estudo longitudinal se fez necessário. Porém, na ausência de dados suficientes para expandi-lo a todo o contexto brasileiro, realizou-se um **estudo longitudinal**, a partir de um **estudo de caso**. Para tanto, foi analisado o comportamento educacional dos municípios do ADE do Vale do Jequitinhonha ao longo de uma década, em comparação com os demais municípios mineiros e brasileiros, considerando novamente os agrupamentos por condição socioeconômica e demográfica. O conjunto de municípios integrantes do ADE do Vale do Jequitinhonha foi escolhido em virtude dos indícios, obtidos ao final da segunda fase da pesquisa, de que o referido arranjo poderia ter proporcionado condições para um melhor resultado educacional de vários de seus municípios participantes.

Para Babbie (2004), as pesquisas sociais apresentam três principais propósitos: exploração, descrição e análise. Entende-se que a pesquisa realizada abarca os três propósitos, em diferentes intensidades. As pesquisas exploratórias, segundo Earl Babbie, são utilizadas para atingir um dos três objetivos: “1) satisfazer a curiosidade e desejo do pesquisador de melhor compreensão, 2) testar a viabilidade de realizar um estudo mais extenso; e 3) desenvolver os métodos a serem empregados em estudos subseqüentes⁵⁰”

⁵⁰ Tradução da autora: “Exploratory studies are most typically done for three purposes: 1) to satisfy the researcher’s curiosity and desire for better understanding, 2) to test the feasibility of undertaking a more extensive study, and 3) to develop the methods to be employed in any subsequent study.”

(2004, p. 88). Ainda segundo o autor, esses estudos são fundamentais quando o “pesquisador está desbravando novos caminhos e quase sempre produzem novos *insights* sobre um tópico da pesquisa⁵¹” (Ibid, p. 89). Embora alguns estudos já tenham sido realizados sobre a temática em questão, entende-se que a pesquisa aqui apresentada tenha buscado novos caminhos para sua compreensão. Além de contar com a apresentação do perfil dos municípios participantes nos dois tipos de cooperação intergovernamental (descrição), buscou-se analisar em que medida a participação nesses arranjos possibilita melhores condições de atendimento, oferta e resultados educacionais, controlando a análise pelo nível socioeconômico e demográfico dos municípios. Espera-se assim contribuir não apenas com os eventuais resultados encontrados (descrição e análise), mas também com as reflexões a partir dos métodos adotados e variáveis utilizadas.

4.1.1. O universo analisado e a identificação dos arranjos de cooperação intergovernamentais

Embora atualmente (2018) o Brasil possua 5570 municípios, as análises empreendidas consideraram o universo dos 5.565 municípios brasileiros existentes em 2011. A primeira fase da pesquisa considerou todos esse conjunto para traçar o panorama dos arranjos de cooperação intergovernamental na educação brasileira.

A base de dados sobre participação em diferentes tipos de cooperação intergovernamental, utilizada nas três fases da pesquisa quantitativa, foi elaborada a partir de duas fontes: a) a participação em consórcios na área da educação foi obtida a partir da pesquisa MUNIC sob a responsabilidade do IBGE; e b) a composição dos arranjos de desenvolvimento da educação foi obtida por meio dos relatórios da pesquisa desenvolvida em parceria entre o MEC/SASE e a UNESCO, denominada “Sistema Nacional Articulado de Educação: políticas públicas pactuadas em regime de colaboração”⁵². Com relação à participação nos ADEs, embora o dado seja de 2014, estes foram ajustados para 2011, para deixá-los compatíveis com os dados de consórcios obtidos por meio do MUNIC. Ou seja, os

⁵¹Tradução da autora: “*Exploratory studies are quite valuable in social scientific research. They're essential whenever a researcher is breaking new ground, and they almost always yield new insights into a topic for research.*”

⁵²Para atender às disposições dos editais 6 e 7/2013/SASE/MEC de sistematização das experiências sobre consórcios e ações colaborativas territoriais existentes no país, em especial no campo da educação, os pesquisadores contratados fizeram um amplo levantamento destas experiências para selecionar as mais significativas para o estudo de campo. Com base nesse primeiro levantamento foi possível identificar os Arranjos de Desenvolvimento da Educação existentes no país. Em alguns casos foi necessário verificar os municípios integrantes desses arranjos, quando foram constituídos e se em 2011 estavam em vigência. Utilizou-se para isso a consulta a páginas eletrônicas desses arranjos, bem como a solicitação de informações a institutos privados participantes dos mesmos.

municípios que compuseram ADEs ou consórcios em 2012 ou depois constam como não participantes dos mesmos, para fins das análises realizadas, nas três fases da pesquisa.

No que se refere aos dados sobre a participação em consórcios, evidencia-se possíveis inconsistências nos dados do MUNIC. Os indicadores utilizados para coletar os dados sobre consórcios variaram ao longo dos anos: em algumas edições fez-se a distinção entre consórcios “públicos” e “administrativos”, enquanto em outras abordou-se os consórcios sem esta distinção. Além disso, a pergunta sobre consórcios na área da educação apareceu por vezes no eixo de “articulações interinstitucionais”, enquanto em outros anos esteve presente no eixo da educação. Outro aspecto a ser considerado diz respeito a sua forma de preenchimento: são os próprios municípios os responsáveis pelas informações, podendo haver distintas interpretações sobre as perguntas abordadas, além de que estas informações só podem ser corroboradas a partir de pesquisas mais detalhadas. Por conta das variações ocorridas ao longo de sua existência, percebe-se uma grande oscilação no número de municípios que compõem cada um dos tipos de consórcio, conforme se pode observar na tabela 4.1, a seguir.

Tabela 4.1 - Número de municípios que compunham consórcios na área da educação, por tipo de consórcio, nos anos que essa pergunta foi realizada

Consórcios		2015	2011	2009	2006	2005
Intermunicipal	Público	352	280	398	166	248
	Administrativo	-	125	-	-	-
Estado	Público	21	554	1213	-	1116
	Administrativo	-	1136	-	-	-
União	Público	14	413	1024	-	767
	Administrativo	-	964	-	-	-

Fonte: MUNIC/IBGE, 2005, 2006, 2009, 2011 e 2015. Elaboração da autora.

Ao que parece, nos anos em que não houve a distinção entre consórcios públicos e administrativos, a categoria “consórcios públicos” deve ter aglutinado parcela significativa dos participantes em consórcios administrativos, opção que não estava presente nos demais anos da pesquisa. O ano de 2011 foi o que concentrou o maior número de municípios participantes dessa modalidade de associativismo territorial, provavelmente pelo fato de distinguir os vários tipos de consórcio existentes. Chama a atenção a queda significativa no número de municípios participantes de consórcios entre 2011 e 2015. Segundo Abrucio (2015a) o dado apresentado pelo MUNIC deve ser relativizado pois há imprecisão em sua forma de coleta e disseminação: “ações conjuntas no plano federativo são caracterizadas como consorciadas quando nem sempre o são, ou por vezes são consórcios administrativos

fluídos e pouco duradouros” (p. 4). Nesse sentido, o autor sugere inclusive que o IBGE reveja o conceito adotado, ao menos na área da educação.

Apesar de eventuais inconsistências, a base do MUNIC sobre consórcios na educação foi utilizada para a realização da pesquisa, já que esta é a única base que contempla todos os municípios brasileiros. Cabe destacar que quando a pesquisa empírica foi realizada, os dados do MUNIC 2015 ainda não haviam sido divulgados. Com relação aos consórcios, foram considerados os intermunicipais, os com a participação dos estados e os com a participação da União, sem distinção entre consórcios públicos ou administrativos, em virtude das ressalvas apresentadas anteriormente sobre a baixa acuracidade do dado.

Como a pesquisa tem como objeto de estudo a política educacional municipal, municípios muito pequenos com uma pequena quantidade de escolas poderiam enviesar a análise, pois o efeito da política municipal nesses municípios facilmente se confunde com o efeito da atuação dos gestores escolares. Desta forma, optou-se, na segunda fase da pesquisa, pela exclusão de municípios com baixo número de escolas ou alunos, a partir de uma análise prévia sobre o número de municípios, pelo tipo de associativismo, segundo o número de escolas e de alunos de ensino fundamental em suas redes municipais, conforme tabela a seguir.

Tabela 4.2 - Percentual de municípios, por tipo de associativismo, segundo o número de escolas e alunos no ensino fundamental municipal

Tipo de associativismo	Número de municípios	Número de Escolas				Número de Alunos			
		1 escola	2 escolas	3 escolas	≥ 4 escolas	≤ 250 alunos	≤ 500 alunos	≤ 1000 alunos	> 1000 alunos
Sem Associativismo	3135	10,0%	23,0%	12,9%	53,0%	7,6%	24,6%	49,0%	49,9%
ADEs	67	6,0%	35,8%	9,0%	47,8%	4,5%	34,3%	50,7%	47,8%
ADEs+Consórcio	71	12,7%	25,4%	4,2%	57,7%	11,3%	28,2%	45,1%	54,9%
Consórcio	1525	6,7%	18,7%	10,6%	63,1%	5,5%	17,8%	38,2%	60,9%
RM	767	6,0%	10,6%	10,0%	73,3%	3,0%	11,3%	27,0%	72,9%
Total	5565	8,5%	20,3%	11,7%	58,6%	6,4%	21,1%	43,0%	56,1%

Fonte: MEC/INEP, Microdados Prova Brasil, 2011.

Com base nesses dados, optou-se por reduzir o universo de municípios para aqueles que possuíam ao menos 3 escolas e mais de 500 alunos, passando-se assim para um conjunto de 4.461 municípios analisados.

Os 4.461 municípios foram agrupados em grupos mais homogêneos com relação à renda e outras características sociodemográficas (população, renda e receita *per capita*, porcentagem de pobres e porcentagem de mães chefes de família sem Ensino

Fundamental), visando comparar os tipos de associativismo no interior de cada grupo, reduzindo o viés populacional e socioeconômico. A classificação dos municípios nos agrupamentos foi feita a partir da análise de conglomerados pelo método *K-means*⁵³, método em que o número de agrupamentos não é definido *a priori*. Foram realizados três testes para constituir os agrupamentos, sendo que no primeiro as cinco variáveis foram consideradas, no segundo não utilizaram a variável receita *per capita* e no terceiro não foi utilizada a variável porcentagem de mães chefes de família. Como todos os testes apresentaram resultados semelhantes, optou-se pela utilização das cinco variáveis na constituição dos agrupamentos. Todos os 4.461 municípios foram agrupados em três agrupamentos, a partir de suas características sociodemográficas. A tabela 4.3 a seguir apresenta o número de municípios por agrupamento e as principais características de cada um deles.

Tabela 4.3 – Número de municípios, médias e medianas das variáveis população, renda *per capita*, receita *per capita*, porcentagem de pobres e porcentagem de mães sem EF completo segundo o agrupamento

Agrupamento	Número de municípios	População		Renda <i>per capita</i> (R\$)		Receita <i>per capita</i> (R\$)		% Pobres		% Mães chefes de família	
		Média	Mediana	Média	Mediana	Média	Mediana	Média	Mediana	Média	Mediana
Grupo 1	1.752	18.520	13.980	257	254	1.658	1.496	44%	43%	64%	64%
Grupo 2	1.357	23.789	11.200	488	486	1.918	1.731	17%	17%	54%	54%
Grupo 3	1.352	90.349	21.690	771	738	2.188	1.976	6%	5%	40%	40%
Total	4.461	41.892	14.490	483	444	1.903	1.682	25%	21%	54%	54%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010 / PNUD, IDH-m, 2013

Elaboração: AUBIN et.al., 2016b. Adaptação da autora.

Observando as médias e medianas das variáveis utilizadas para definir os agrupamentos (Tabela 4.3), tem-se que os agrupamentos 1 e 2 possuem os municípios com menor número de habitantes, enquanto os maiores municípios encontram-se no agrupamento 3. O agrupamento 1 apresenta os menores valores de renda e receita *per capita* e os maiores valores para a porcentagem de pobres e mães chefes de família sem o EF completo. O agrupamento 3, por sua vez, apresenta os valores mais altos para a população, renda *per capita* e receita *per capita* e os menores valores para o percentual de pobres e mães chefes de família sem o EF completo. O agrupamento 2 apresenta valores intermediários entre os agrupamentos 1 e 3.

Se a participação em consórcios e ADEs de fato possibilitar a redução de desigualdades educacionais entre os municípios brasileiros, espera-se encontrar melhores

⁵³Método *K-means*: método no qual se maximiza “a distância entre os grupos e minimiza-se a distância dentro dos grupos” (AUBIN et.al., 2016b, p. 13).

indicadores entre os municípios que participam desses arranjos cooperativos, dentre os agrupamentos 1 e 2. Caso todos os agrupamentos apresentem melhores dados educacionais, os primeiros agrupamentos deveriam concentrar as maiores variações em relação aos municípios que não integram estes arranjos. Se todos os agrupamentos apresentarem melhores dados educacionais para o conjunto dos municípios integrantes dos diferentes tipos de cooperação intergovernamental na mesma intensidade, em relação àqueles não participantes, teria-se indícios de que esta participação aprimora os dados educacionais, porém de forma igualitária entre a diversidade de municípios brasileiros.

Na terceira fase da pesquisa considerou-se o universo de municípios com resultados disponíveis da Prova Brasil e do IDEB ao longo do período analisado⁵⁴, compatibilizando-os nos agrupamentos utilizados na segunda fase da pesquisa. Assim, os 1.074 municípios não considerados na segunda fase, foram classificados “sem agrupamento” na terceira fase. Além disso, foram desconsiderados os novos municípios criados ao longo do período (2007 – 2015)⁵⁵, mantendo-se a base inicial de 5.565 municípios.

4.1.2 As variáveis utilizadas

Para o desenvolvimento da pesquisa foram identificados três tipos de variáveis que caracterizassem: a) a situação social e demográfica dos municípios, b) as condições institucionais da oferta educacional e c) os resultados educacionais. O principal desafio para a identificação das variáveis foi sua existência para o conjunto dos 5.565 municípios brasileiros, sobretudo para os dois conjuntos de variáveis relacionados às condições educacionais.

O primeiro conjunto de variáveis foi utilizado para a composição dos agrupamentos e pode ser verificado no Quadro abaixo.

⁵⁴A base de dados do IDEB 2015 contemplou 5530 municípios. Para que os resultados da Prova Brasil (componente do IDEB) sejam divulgados, “a escola e/ou município participantes da Prova Brasil devem ter no mínimo 50% de estudantes participantes. São considerados participantes os alunos que preencheram o teste (IN_PREENCHIMENTO_PROVA = 1) e que estavam declarados no Censo Escolar 2015 (IN_SITUACAO_CENSO = 1). A taxa de participação é a razão entre o total de alunos participantes na Prova Brasil 2015 e o total de alunos declarados no Censo Escolar 2015, que eram o público alvo dessa avaliação.” (MEC/INEP, Leia-me SAEB 2015). Em comparação com a base de dados utilizada neste trabalho, tem-se a diferença de 35 municípios, com exceção de um que foi classificado no primeiro agrupamento, os 34 demais não foram considerados na segunda e terceira fases da pesquisa, em virtude do número de alunos e escolas atendidos de Ensino Fundamental.

⁵⁵Entre 2007 e 2015 foram criados os seguintes municípios: Pinto Bandeira, no Rio Grande do Sul, Pescaria Brava e Balneário Rincão, em Santa Catarina, Paraíso das Águas, em Mato Grosso, e Mojuí dos Campos, no Pará.

Quadro 4.1 - Variáveis socioeconômicas e demográficas

Variável	Breve descrição	Ano	Fonte
Tipos de associativismo	Tipos de arranjo compostos pelos municípios (Sem associativismo; ADE; consórcio intermunicipal + estadual + União; consórcio estadual e consórcio União; consórcio intermunicipal; consórcio estadual; consórcio União; Região Metropolitana; ADE e consórcio)	2011	IBGE/Regiões metropolitanas IBGE/MUNIC Relatórios pesquisa MEC/UNESCO
População	Número de habitantes do município	2010	Censo Demográfico / IBGE
Esperança de vida ao nascer (em anos)	Expectativa de vida ao nascer dos habitantes do município	2010	PNUD/IDH-m Censo Demográfico IBGE
Porcentagem de pobres	Proporção de habitantes pobres do município	2010	PNUD/IDH-m Censo Demográfico IBGE
Renda <i>per capita</i> (em reais):	Renda anual <i>per capita</i> dos habitantes do município	2010	PNUD/IDH-m Censo Demográfico IBGE
Porcentagem de mães chefes de família sem EF completo	Razão entre o número de mães chefes de família sem Ensino Fundamental completo e com filho com menos de 18 anos e o número total de mães chefes de família.	2010	Censo Demográfico IBGE

O segundo conjunto de variáveis buscou captar as condições institucionais da oferta educacional, ou seja, indicadores que revelassem a situação administrativa e financeira dos municípios referentes à gestão educacional. A escolha dessas variáveis tem como objetivo revelar – ainda que em parte – características da capacidade do Poder Executivo nos processos que compõem o ciclo das políticas públicas, quais sejam, formulação, implementação e avaliação das políticas –, no caso aqui analisado, das políticas educacionais. Ainda que não deem conta de toda a complexidade em torno da capacidade dos municípios no cumprimento de suas finalidades, tal como discutido no Capítulo 3, podem sinalizar aspectos relevantes para desvendar os motivos da participação nestes arranjos ou seus resultados na política educacional.

Tem-se como hipótese que determinadas condições institucionais da oferta educacional podem explicar a busca pela cooperação intergovernamental, enquanto outras podem ser por essa afetadas. Pode-se citar, apenas como exemplos, o grau de disponibilidade de recursos públicos para investimento na educação e a porcentagem de professores sem formação adequada, para a constituição de diferentes formas de cooperação. Já a capacitação de servidores municipais e a realização conjunta de concursos públicos podem ser citados como resultados da participação nos mesmos.

Em virtude da ausência de indicadores que mensurassem situações como as mencionadas, optou-se por utilizar as variáveis relacionadas no quadro a seguir, disponíveis para todos os municípios brasileiros. Tem-se como hipótese de que, com exceção da receita *per capita*, as demais variáveis (transferências estadual e da União *per capita*, porcentagem

de funcionários ativos estatutários + CLT, porcentagem de funcionários ativos com ensino superior, e existência de Sistema e Secretaria Municipais de Educação) podem tanto influenciar a opção pela participação em algum tipo de cooperação intergovernamental, como ser por essa afetadas.

Quadro 4.2 - Variáveis sobre as condições institucionais da oferta educacional

Variável	Breve descrição	Ano	Fonte
Receita <i>per capita</i> (em reais)	Divisão do total da receita orçamentária anual pelo número de habitantes do município	2011	Tesouro Nacional
Transferência da União <i>per capita</i> (em reais)	Divisão do total das transferências federais repassadas ao município pelo número de habitantes desse município	2011	Tesouro Nacional
Transferência estadual <i>per capita</i> (em reais)	Divisão do total das transferências estaduais repassadas ao município pelo número de habitantes desse município	2011	Tesouro Nacional
Sistema de Educação (SE)	Existência ou não de Sistema de Educação	2011	IBGE/MUNIC
SME exclusiva	Município possui ou não Secretaria Municipal de Educação	2011	IBGE/MUNIC
Porcentagem de funcionários ativos estatutários + CLT	Proporção de funcionários ativos que realizam atividades, as quais envolvem funções exclusivas do Estado	2011	IBGE/MUNIC
Porcentagem de funcionários ativos com ensino superior	Proporção de funcionários ativos que possuem ensino superior	2011	IBGE/MUNIC

O terceiro conjunto de variáveis refere-se aos indicadores educacionais municipais, visando tanto caracterizar os tipos de cooperação intergovernamental, como verificar a relação entre a participação nesses arranjos e os dados educacionais. Considerando a complexidade do processo educacional, bem como da mensuração de seus resultados, foram selecionados três tipos de indicadores educacionais: taxas de atendimento (acesso), permanência e condições de atendimento (processo) e resultados em avaliações externas. Buscou-se, com isso, compreender demais aspectos do processo educacional sem se restringir aos resultados das avaliações externas em larga escala.

Essa preocupação diz respeito às críticas identificadas sobre as formas de uso e divulgação dos resultados de avaliações externas (AFONSO, 2000; WHITTY, 2003; OLIVEIRA, 2005; POWER, FRANDJI, 2010; BALL, 2010). Power e Frandji (2010), a partir do contexto britânico de divulgação das listas classificatórias de escolas, elencam três principais críticas: a simplificação do processo educativo; a correlação entre os resultados das avaliações com a situação social e econômicas das famílias, muitas vezes ignorada; e os efeitos colaterais advindos da divulgação dos dados.

Apesar das críticas apresentadas, entende-se que os resultados das avaliações educacionais⁵⁶, se bem contextualizados, podem contribuir com a identificação e análise das

⁵⁶O capítulo 1 apresenta inúmeras pesquisas que utilizaram resultados de avaliações em larga escala com o objetivo de identificar as desigualdades existentes no sistema educacional brasileiro.

desigualdades existentes no sistema educacional e das desigualdades extraescolares que o sistema tem reproduzido ou, por vezes, intensificado.

Quadro 4.3 - Variáveis educacionais (acesso, processo e resultado)

Variável	Breve descrição	Ano	Fonte
Taxa de frequência líquida à pré-escola (%)	Razão entre o número de crianças entre 0 e 5 anos frequentando a pré-escola e o número total de crianças nessa faixa etária	2010	PNUD/IDH-m Censo Demográfico IBGE
Taxa de frequência líquida ao ensino médio (%)	Razão entre o número de jovens entre 15 a 17 anos frequentando o ensino médio e o número total de jovens nessa faixa etária	2010	PNUD/IDH-m Censo Demográfico IBGE
Porcentagem de crianças entre 0 e 5 anos na escola	Proporção de crianças entre 0 e 5 anos que estão na escola, independente do nível de ensino	2010	PNUD/IDH-m Censo Demográfico IBGE
Porcentagem de crianças e adolescentes entre 6 e 14 anos na escola	Proporção de crianças e adolescentes entre 6 e 14 anos que estão na escola, independente do nível de ensino	2010	PNUD/IDH-m Censo Demográfico IBGE
Porcentagem de jovens entre 15 e 17 anos na escola	Proporção de jovens entre 15 e 17 anos na escola, independente do nível de ensino.	2010	PNUD/IDH-m Censo Demográfico IBGE
Média Prova Brasil (municipal)	Média de Matemática obtida na Prova Brasil dos alunos do 5º ano do EF	2011	MEC/INEP (Prova Brasil)
Porcentagem de alunos com resultado “insuficiente” (municipal)⁵⁷	Proporção de alunos com resultado insuficiente na Prova Brasil de Matemática, 5º ano do EF	2011	MEC/INEP (Prova Brasil)
Porcentagem de alunos com resultado “básico” (municipal)⁵⁷	Proporção de alunos com resultado básico na Prova Brasil de Matemática, 5º ano do EF	2011	MEC/INEP (Prova Brasil)
Porcentagem de alunos com resultado “proficiente” (municipal)⁵⁷	Proporção de alunos com resultado proficiente na Prova Brasil de Matemática, 5º ano do EF	2011	MEC/INEP (Prova Brasil)
Porcentagem de alunos com resultado “avançado” (municipal)⁵⁷	Proporção de alunos com resultado avançado na Prova Brasil Matemática, 5º ano do EF	2011	MEC/INEP (Prova Brasil)
Taxa de distorção idade-série (municipal)	Proporção de alunos matriculados no EF, com atraso escolar de 2 anos ou mais	2011	MEC/INEP (Indicadores educacionais)
Porcentagem de funções docentes com ensino superior (municipal)	Proporção de docentes com ensino superior	2011	MEC/INEP (Indicadores educacionais)
Média de aluno por turma (municipal)	Divisão do número de matrículas no EF pelo número total de turmas oferecidas na rede municipal no EF	2011	MEC/INEP (Indicadores educacionais)

⁵⁷Assim como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), a Prova Brasil não estabelece níveis de suficiência ou adequação da proficiência dos estudantes, e por isso buscou-se outras fontes para se categorizar o aprendizado dos estudantes. A categorização da proficiência na Prova Brasil foi feita com base na escala de aprendizado apresentada pelo Todos pela Educação / Qedu, na qual os resultados dos alunos são distribuídos em 4 níveis: insuficiente, básico, proficiente e avançado, sendo considerado como aprendizado adequado os níveis proficiente e avançado (Qedu, 2015). Vários sistemas estaduais de educação também categorizaram o aprendizado dos estudantes, com base na escala de proficiência do SAEB, nos mesmos quatro níveis (BOF, 2016). No entanto, em virtude das variações nos parâmetros (valores iniciais e finais de cada nível), optou-se por utilizar a classificação já mencionada.

Variável	Breve descrição	Ano	Fonte
Taxa de analfabetismo	Proporção de pessoas analfabetas com 10 anos ou mais que habitam no município	2010	Censo Demográfico / IBGE

Para as variáveis “média da Prova Brasil”, “porcentagem de alunos por tipo de resultado na Prova Brasil”, “taxa de distorção idade-série”, “porcentagem de funções docentes com ensino superior” e “média de alunos por turma” foram obtidos os dados da rede municipal bem como a média de todas as redes (municipal, estadual e federal) presentes no município. Como as variáveis estão fortemente correlacionadas⁵⁸, o que pode ser observado na Tabela 4., optou-se por trabalhar apenas com a variável “municipal”.

Tabela 4.4 - Correlações de Pearson entre variáveis municipais e totais

Variáveis	Correlação
Média da Prova Brasil municipal e total	0,972
% de alunos com resultado avançado municipal e total	0,910
% de alunos com resultado proficiente municipal e total	0,851
% de alunos com resultado básico municipal e total	0,654
% de alunos com resultado insuficiente municipal e total	0,927
Taxa de distorção idade-série municipal e total	0,947
Média de alunos por turma municipal e total	0,858
% de funções docentes com ensino superior municipal e total	0,922

Elaboração: AUBIN, et.al., 2016a.

Na terceira fase do trabalho – estudo longitudinal – também foram utilizadas as seguintes variáveis educacionais, além das já mencionadas nos quadros acima. Essas variáveis foram utilizadas para a realização de uma análise descritiva, enquanto as demais – mencionadas nos Quadros 4.1, 4.2 e 4.3 também compuseram as regressões realizadas.

Quadro 4.4 - Variáveis educacionais (3ª fase)

Variável	Breve descrição	Ano	Fonte
Número de escolas e de alunos EF	Número de unidades educacionais e de alunos matriculados no Ensino Fundamental – anos iniciais e anos finais	2015	MEC/INEP Microdados do Censo Escolar
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)	Índice construído pelo cruzamento das variáveis: rendimento e fluxo escolar. O rendimento é obtido por meio da Prova Brasil, e o fluxo escolar por meio dos dados de aprovação e reprovação escolar. Foram utilizadas as projeções definidas pelo INEP (metas) bem como os valores observados.	2007 a 2015	MEC/INEP Dados do IDEB
Média padronizada da Prova Brasil	Média de Matemática e Língua Portuguesa obtida na Prova Brasil dos alunos do 5º ano do EF	2007 a 2015	MEC/INEP Dados do IDEB

⁵⁸ O coeficiente de Pearson mede o grau da correlação (e a direção dessa correlação - se positiva ou negativa) entre duas variáveis. Os valores dessa correlação podem variar entre 1 e -1, sendo 1 a correlação positiva perfeita, quando as duas aumentam ou diminuem conjuntamente, e -1, a correlação negativa perfeita entre as duas variáveis, isto é, se uma aumenta, a outra sempre diminui. O valor 0 significa que as duas variáveis não dependem linearmente uma da outra.

Variável	Breve descrição	Ano	Fonte
Índice de Rendimento (fluxo escolar)	Os indicadores de rendimento se referem à situação final do aluno ao final de um período letivo conforme declaração no Censo Escolar, podendo o mesmo ser aprovado, reprovados ou ter abandonado a escola durante aquele ano letivo.	2007 a 2015	MEC/INEP Dados do IDEB
Proficiência do nível "suficiente" em Língua Portuguesa (Prova Brasil)	Foram considerados dois parâmetros para estipular o nível mínimo de aprendizado em Língua Portuguesa, conforme Alvares Bof (2016): a) grupo de sistemas de avaliação estadual e b) Todos pela Educação (com base nos países da OCDE)	2011 e 2015	MEC/INEP (Prova Brasil)

4.2. A composição dos arranjos de cooperação intergovernamental: os consórcios educacionais e os ADEs

Considerando-se que o objetivo principal deste trabalho é averiguar as possibilidades de melhoria nas condições de oferta e resultados educacionais e, sobretudo, redução das desigualdades entre os municípios, a partir da participação em arranjos de cooperação intergovernamental, optou-se inicialmente por identificar o perfil dos municípios integrantes destes arranjos. Nesta seção será apresentada a distribuição dos municípios brasileiros segundo o tipo de arranjo estabelecido e estes serão caracterizados segundo a região brasileira, tamanho populacional, esperança de vida, renda *per capita* e percentual de pobres na população. Nesta caracterização os dados serão sempre apresentados em relação ao universo dos municípios existentes à época (5.565) e os três agrupamentos, já com a redução do universo para 4.461 municípios (conforme indicado anteriormente, excluindo os municípios com menos de 3 escolas ou 500 alunos).

Na tabela a seguir pode-se observar o número de municípios que integravam cada um dos tipos de cooperação intergovernamental, objeto da presente tese: consórcios e Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs). A primeira coluna apresenta a combinação dos tipos possíveis de cooperação. Os municípios que não participavam de consórcios ou de ADEs em 2011 foram classificados como “sem associativismo”. A segunda e terceira colunas apresentam a distribuição para os 5.565 municípios existentes em 2011, enquanto as duas últimas colunas (quarta e quinta) apresentam a distribuição para somente os 4.461 municípios.

Tabela 4.5 - Número de municípios segundo os tipos de cooperação analisados, Brasil (5565 e 4461 municípios), 2011

Tipos de cooperação intergovernamental	Nº de municípios			
	Universo total (5.565 municípios)		Universo reduzido (4.461 municípios)	
	subtotal		subtotal	
Sem associativismo	3.638	3.638 65,4%	2.841	2.841 63,7%
Consórcio intermunicipal	157		125	
Consórcio estado	342		275	
Consórcio intermunicipal + estado	43		38	
Consórcio união	117	1.788 32,1%	98	1.524 34,2%
Consórcio intermunicipal + união	4		3	
Consórcio estado + união	947		833	
Consórcio intermunicipal + estado + união	178		152	
ADEs	67	67 1,2%	44	44 1,0%
ADEs + Consórcio intermunicipal	1		1	
ADEs + Consórcio estado	17		9	
ADEs + Consórcio intermunicipal + estado	2	72	2	52
ADEs + Consórcio união	3	1,3%	2	1,2%
ADEs + Consórcio estado + união	48		37	
ADEs + Consórcio intermunicipal + estado + união	1		1	
Total	5.565	5.565	4.461	4.461

Fonte: IBGE/MUNIC, 2011; ABRUCIO, 2015a, 2015b e 2015c.
Elaboração própria

Verifica-se que quase dois terços dos municípios (65,4% / 63,7%) não integra nenhum dos dois tipos de cooperação intergovernamental na área da educação. Dos que integram, um terço faz parte de consórcios e 2,5% de ADEs ou ADEs com consórcios, simultaneamente. Dos municípios consorciados, a maior parte contempla a participação do estado, seguida pela participação da União, sendo que, em menor quantidade, tem-se aqueles que contam somente com a participação de outros municípios (intermunicipais). A distribuição dos municípios por tipo de arranjo praticamente se manteve inalterada quando comparados os dois conjuntos de municípios (5.565 e 4.461). Houve pequenas oscilações como uma leve diminuição percentual dos municípios que não compõem associativismo (-1,7%) e um ligeiro aumento percentual dos municípios que compõem consórcios (+2%). Para facilitar a análise e apresentação dos dados, serão utilizadas apenas quatro classificações: consórcios, ADEs, consórcios e ADEs simultaneamente, e sem associativismo.

O interesse em averiguar possíveis decorrências da cooperação vertical (junto aos estados e à União), em relação a horizontal (apenas entre municípios), será contemplado nos resultados das regressões realizadas mantendo-se a distinção dos consórcios em relação à participação dos estados e da União. Na caracterização do perfil dos arranjos de cooperação intergovernamentais, esta questão será abordada por meio das transferências realizadas pelos estados e pela União aos municípios.

Retomando a distribuição dos municípios segundo os tipos de cooperação analisados, apresenta-se na tabela a seguir o número e a porcentagem de municípios por agrupamento.

Tabela 4.6 - Número e porcentagem de municípios segundo os tipos de cooperação analisados, por agrupamento, Brasil (4461 municípios), 2011

Tipos de cooperação intergovernamental	Grupos						Total	
	1		2		3			
Consórcios	556	32%	445	33%	523	39%	1.524	34%
Consórcios+ADEs	30	2%	8	1%	14	1%	52	1%
ADEs	21	1%	16	1%	7	1%	44	1%
Sem associativismo	1.145	65%	888	65%	808	60%	2.841	64%
Total	1.752	100%	1.357	100%	1.352	100%	4.461	100%

Fonte: IBGE/MUNIC, 2011; ABRUCIO, 2015a, 2015b e 2015c, AUBIN et.al., 2016b.
Elaboração própria

Verifica-se que o grupo 1 possui um maior número de municípios (39%) do que os demais grupos, que contemplaram cada qual cerca de 30% dos municípios analisados. A distribuição percentual dos municípios por tipo de associativismo é semelhante entre os três grupos, com exceção dos consórcios e dos municípios que não integram associativismo. Enquanto há maior concentração dos consórcios no grupo 3, este grupo é o que possui um menor percentual de municípios que não participam de cooperação intergovernamental da forma abordada por este trabalho. Essa variação pode ser explicada pela própria composição dos grupos, lembrando que o grupo 3 é o que contempla os maiores municípios em termos populacionais e, como se poderá verificar adiante, os municípios consorciados apresentam maior média populacional (Tabela 4.9). Conforme depreende-se da tabela 4.7, a seguir, mais da metade dos municípios brasileiros possuem até 20 mil habitantes, enquanto os municípios classificados nos agrupamentos 1 e 2 mantêm essa distribuição, há quase 30% dos municípios do terceiro agrupamento com mais de 50 mil habitantes.

Tabela 4.7 – Percentual de municípios segundo as classes de tamanho populacional, considerando o universo de municípios e os municípios por agrupamento, Brasil, 2011

Classes de tamanho da população dos municípios	5565 municípios	Agrupamentos (4461 municípios)		
		1	2	3
Até 5.000	23%	6%	12%	6%
De 5.001 a 10.000	22%	24%	30%	18%
De 10.001 a 20.000	25%	39%	30%	23%
De 20.001 a 50.000	19%	26%	18%	25%
De 50.001 a 100.000	6%	5%	7%	12%
De 100.001 a 500.000	4%	0%	4%	14%
Mais de 500.000	1%	0%	0%	3%

Fonte: IBGE/MUNIC, 2011; AUBIN et.al., 2016b.

Elaboração própria

Ao examinar a distribuição dos municípios que integram consórcios ou ADEs, nas cinco regiões brasileiras, verifica-se uma maior concentração no Sudeste, Nordeste e Norte, e menor concentração nas regiões Centro-Oeste e Sul (Tabela 4.8).

Tabela 4.8 - Porcentagem de municípios integrantes de consórcios ou Arranjos de Desenvolvimento da Educação, por região brasileira, 2011

Região	% de municípios integrantes consórcios ou ADEs (dentre 5.565 mun.)	% de municípios integrantes consórcios ou ADEs (dentre 4.461 mun.)
Norte	36%	36%
Nordeste	34%	36%
Sudeste	42%	42%
Sul	26%	27%
Centro-Oeste	30%	31%

Fonte: IBGE/MUNIC, 2011; ABRUCIO, 2015a, 2015b e 2015c.

Elaboração própria

Com relação à média populacional, há variação entre os municípios por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, sendo os municípios consorciados os com maior média populacional, seguidos dos municípios sem nenhum desses dois tipos de cooperação (sem associativismo). Apesar dessa diferença, a variação mais significativa se dá entre os agrupamentos⁵⁹ – tal como já observado na Tabela 4.9 – com os menores municípios no primeiro agrupamento e os maiores, no terceiro, para todos os tipos de cooperação intergovernamental, sobretudo para os consórcios, ADEs e municípios sem associativismo.

⁵⁹ Isso ocorre pois o tamanho populacional foi uma das variáveis utilizadas para a classificação dos municípios nos agrupamentos. Para mais informações vide seção 4.1.1.

Tabela 4.9 – Média populacional dos municípios por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida e segundo os agrupamentos, 2010

Tipos de cooperação intergovernamental	5565 Municípios	Agrupamentos (4461 municípios)		
		1	2	3
Consórcios	50.485	21.258	28.756	123.681
Consórcios+ADEs	18.931	21.146	29.774	30.849
ADEs	17.079	16.107	22.063	54.988
Sem associativismo	26.933	17.166	21.278	70.111

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010; IBGE/MUNIC, 2011; ABRUCIO, 2015a, 2015b e 2015c.
Elaboração própria

Como já mencionado acima, a maior parte dos municípios brasileiros não participa de consórcios ou de ADEs, seguido dos participantes de consórcios. Somado à grande variação populacional entre os municípios, segundo o tipo de cooperação estabelecido, tem-se que um pouco mais da metade da população encontra-se em municípios sem nenhuma destas formas de cooperação intergovernamental (Tabela 4.10). Quase metade da população brasileira encontra-se em municípios consorciados na área da educação, e não chega a 1,5% da população em municípios com ADEs ou ADEs com consórcios simultaneamente. Como há grande variação entre os agrupamentos, o terceiro agrupamento (com os maiores municípios e renda mais alta) apresenta maior parte de sua população em municípios consorciados (53%), enquanto para o primeiro e segundo agrupamento esse valor não chega a 40%.

Tabela 4.10 – Distribuição da população nos municípios, por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, universo e segundo os agrupamentos, 2010

Tipos de cooperação intergovernamental	5.565 Municípios	Agrupamentos (4.461 municípios)		
		1	2	3
Consórcios	47,3%	36,4%	39,6%	53,0%
Consórcios+ADEs	0,7%	2,0%	0,7%	0,4%
ADEs	0,6%	1,0%	1,1%	0,3%
Sem associativismo	51,4%	60,6%	58,5%	46,4%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010; IBGE/MUNIC, 2011; ABRUCIO, 2015a, 2015b e 2015c.
Elaboração própria

Com relação às variáveis esperança de vida, renda *per capita* e receita *per capita* (tabelas 4.11, 4.12 e 4.13) verifica-se que se diferenciam significativamente entre os agrupamentos e não segundo o tipo de cooperação intergovernamental estabelecida. Os municípios que compõem o agrupamento 3 apresentam os melhores indicadores nas três variáveis, os municípios do agrupamento 1, os piores indicadores, enquanto os municípios do agrupamento 2, valores intermediários. Tem-se que, em média, a população dos municípios do agrupamento 3 possui 75 anos de esperança de vida, recebe entre R\$ 730 e R\$ 780 de renda *per capita* e é composta por somente cerca de 5% de pobres. Já a

população dos municípios do agrupamento 1, em média, apresentam 70 anos de expectativa de vida, recebe entre R\$250 e R\$ 270 *per capita* e tem cerca de 44% de pobres em sua composição.

Tabela 4.11 – Esperança média de vida nos municípios, por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, universo e segundo os agrupamentos, 2010

Tipos de cooperação intergovernamental	5565 Municípios	Agrupamentos (4461 municípios)		
		1	2	3
Consórcios	73,3	70,5	73,6	75,5
Consórcios+ADEs	72,6	70,5	72,7	75,1
ADEs	72,9	70,2	73,4	75,4
Sem associativismo	73,0	70,3	73,7	75,4

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010; IBGE/MUNIC, 2011; ABRUCIO, 2015a, 2015b e 2015c.
Elaboração própria

Tabela 4.12 – Renda *per capita* média dos municípios, por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, universo e segundo os agrupamentos, 2010

Tipos de cooperação intergovernamental	5565 Municípios	Agrupamentos (4461 municípios)		
		1	2	3
Consórcios	R\$ 508,64	R\$ 260,32	R\$ 480,87	R\$ 780,77
Consórcios+ADEs	R\$ 457,33	R\$ 270,74	R\$ 406,89	R\$ 766,32
ADEs	R\$ 462,54	R\$ 257,98	R\$ 428,41	R\$ 736,82
Sem associativismo	R\$ 487,51	R\$ 254,69	R\$ 493,66	R\$ 765,59

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010; IBGE/MUNIC, 2011; ABRUCIO, 2015a, 2015b e 2015c.
Elaboração própria

Tabela 4.13 – Média do percentual de pobres nos municípios, por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, universo e segundo os agrupamentos, 2010

Tipos de cooperação intergovernamental	5565 Municípios	Agrupamentos (4461 municípios)		
		1	2	3
Consórcios	22,4%	44,1%	17,7%	5,9%
Consórcios+ADEs	25,8%	44,0%	25,5%	4,7%
ADEs	22,0%	42,9%	22,1%	5,2%
Sem associativismo	23,6%	44,6%	17,2%	5,9%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010; IBGE/MUNIC, 2011; ABRUCIO, 2015a, 2015b e 2015c.
Elaboração própria

Ao que parece, a participação nestes dois tipos de cooperação intergovernamental – consórcios e ADEs – está mais relacionada com o tamanho populacional dos municípios do que com a média das demais variáveis apresentadas: esperança de vida, renda *per capita* e percentual de pobres na população, as quais, por sua vez, estão fortemente correlacionadas ao perfil dos agrupamentos de municípios.

4.3. As condições institucionais

Considerando as hipóteses de que: a) determinadas condições institucionais dos municípios poderiam motivar a participação nas formas de cooperação intergovernamentais analisadas e/ou b) a participação nas referidas formas de cooperação promoveriam ou estimulariam melhores condições institucionais aos municípios participantes, foi analisado um conjunto de variáveis que refletem, em certa medida, aspectos da condição institucional de todos os municípios brasileiros. As variáveis analisadas foram: receita *per capita*, transferências da União e do estado *per capita*, percentual de funcionários ativos estatutários ou regidos pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), percentual de funcionários ativos com Ensino Superior, existência de Secretaria Municipal de Educação (SME) exclusiva e existência de Sistema Municipal de Educação.

Com relação às variáveis municipais, ou seja, que tratam da realidade municipal em geral e não somente da educação (Tabelas 4.14, 4.15 e 4.16), percebe-se padrões muito semelhantes aos já mencionados na seção anterior: as diferenças mais significativas ocorrem entre os agrupamentos e não em relação ao tipo de cooperação intergovernamental estabelecida. No entanto, há duas exceções a essa regra, que devem ser destacadas. A média das transferências da União *per capita* varia de forma inversa entre os agrupamentos, isto é, o agrupamento 3 recebe os menores valores e os agrupamentos 1 e 2, valores mais elevados. Isto pode indicar que as transferências da União tem seguido padrões mais redistributivos do que as transferências estaduais, por exemplo, já que estas últimas mantêm o padrão desigual entre os municípios. Essa situação é coerente com demais estudos, que demonstram caráter mais redistributivo das transferências federais e mais regressivo das transferências estaduais (BIDERMAN, 2004; ARAÚJO, 2013b).

A segunda exceção a ser destacada, e nesse caso relacionada aos arranjos de cooperação intergovernamental, diz respeito ao comportamento dos municípios integrantes de ADEs ou de consórcios com ADEs. Nas cinco variáveis analisadas (receita *per capita*, transferências da União e estaduais *per capita*, e percentual de funcionários ativos estatutários ou regidos pela CLT e com Ensino Superior) estes dois conjuntos apresentaram piores indicadores para os agrupamentos 1 e 2. Este dado pode indicar que a seleção dos municípios para compor os ADEs esteja relacionada com este tipo de condição institucional dos municípios, que indiretamente afeta a oferta educacional, ou seja, a receita *per capita* disponível, os valores transferidos pelos estados e pela União, bem como a formação e forma de contratação dos servidores municipais.

Tabela 4.14 – Média da receita *per capita* municipal, por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, universo e segundo os agrupamentos, 2011

Tipos de cooperação intergovernamental	5.565 Municípios	Agrupamentos (4.461 municípios)		
		1	2	3
Consórcios	R\$ 2.210,59	R\$ 1.874,11	R\$ 1.964,10	R\$ 2.241,72
Consórcios+ADEs	R\$ 2.438,88	R\$ 1.543,76	R\$ 1.510,96	R\$ 2.466,22
ADEs	R 2.621,08	R\$ 1.535,63	R\$ 1.912,68	R\$ 2.203,76
Sem associativismo	R\$ 2.123,19	R\$ 1.557,54	R\$ 1.898,66	R\$ 2.149,26

Fonte: Tesouro Nacional, 2011; IBGE/MUNIC, 2011; ABRUCIO, 2015a, 2015b e 2015c.

Elaboração própria

Tabela 4.15 – Média das transferências da União e estaduais *per capita* por município, por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, universo e segundo os agrupamentos, 2011

Tipos de cooperação intergovernamental	Transferências da União <i>per capita</i>				Transferências estaduais <i>per capita</i>			
	5565 Municípios	Agrupamentos (4461 municípios)			5565 Municípios	Agrupamentos (4461 municípios)		
		1	2	3		1	2	3
Consórcios	R\$ 1.092,84	R\$ 1.015,63	R\$ 960,54	R\$ 792,47	R\$ 536,68	R\$ 255,59	R\$ 528,79	R\$ 706,74
Consórcios+ADEs	R\$ 1.291,95	R\$ 825,81	R\$ 781,27	R\$ 794,03	R\$ 581,07	R\$ 185,24	R\$ 239,12	R\$ 880,69
ADEs	R\$ 1.455,37	R\$ 895,87	R\$ 1.053,80	R\$ 776,88	R\$ 559,85	R\$ 164,19	R\$ 375,16	R\$ 628,09
Sem associativismo	R\$ 1.147,14	R\$ 903,29	R\$ 985,54	R\$ 790,09	R\$ 485,17	R\$ 181,33	R\$ 471,00	R\$ 676,12

Fonte: Tesouro Nacional, 2011; IBGE/MUNIC, 2011; ABRUCIO, 2015a, 2015b e 2015c.

Elaboração própria

Tabela 4.16 – Média dos percentuais de funcionários ativos estatutários ou regidos pela CLT e com Ensino Superior por município, por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, universo e segundo os agrupamentos, 2011

Tipos de cooperação intergovernamental	% Funcionários ativos estatutários + CLT				% Funcionários ativos Ens Superior			
	5.565 Municípios	Agrupamentos (4.461 municípios)			5.565 Municípios	Agrupamentos (4.461 municípios)		
		1	2	3		1	2	3
Consórcios	73,5%	66,9%	73,9%	78,4%	30,2%	25,3%	29,6%	35,2%
Consórcios+ADEs	73,1%	64,5%	66,7%	82,4%	30,7%	25,0%	30,6%	38,9%
ADEs	76,5%	65,6%	73,1%	80,7%	28,8%	25,0%	24,4%	49,5%
Sem associativismo	73,4%	69,1%	73,9%	78,3%	30,9%	27,5%	30,5%	35,8%

Fonte: IBGE/MUNIC, 2011; ABRUCIO, 2015a, 2015b e 2015c.

Elaboração própria

Com relação às variáveis selecionadas que representam as condições institucionais específicas para o campo educacional (SME exclusiva e existência de Sistema Municipal de Educação) nenhum padrão é identificado, seja por agrupamento, seja por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida. De maneira geral, é baixo o percentual médio de municípios com SME exclusiva, variando entre 42% e 75%. Para os municípios consorciados, foram os classificados no primeiro agrupamento os que apresentaram a taxa média mais elevada (61,2%), comportamento semelhante para os sem associativismo

(60,7%). Já para os consórcios e ADEs, o percentual médio mais elevado encontra-se no segundo agrupamento (75%) e entre os ADEs, no primeiro agrupamento (66,7%).

No que se refere à existência de Sistema Municipal de Educação, os valores percentuais médios são ainda mais baixos do que a existência de SME exclusiva (Tabela 4.17). Embora não seja condição *sine qua non*, entende-se que em geral a constituição dos Sistemas Municipais de Educação pressupõe a existência de Secretaria ou Departamento de Educação nas estruturas administrativas municipais. Caso estas não existam, não faz sentido constituir sistemas próprios de educação, já que as últimas devem atuar como órgão gestor dos sistemas de educação.

Tabela 4.17 – Percentual médio de municípios com SME exclusiva e existência de Sistema Municipal de Educação, por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, universo e segundo os agrupamentos, 2011

Tipos de cooperação intergovernamental	SME Exclusiva				Existência de Sistema de Educação			
	5.565 Municípios	Agrupamentos (4.461 municípios)			5.565 Municípios	Agrupamentos (4.461 municípios)		
		1	2	3		1	2	3
Consórcios	55,8%	61,2%	56,4%	60,8%	39,1%	38,7%	30,8%	51,4%
Consórcios+ADEs	52,8%	46,7%	75,0%	42,9%	41,7%	50,0%	25,0%	42,9%
ADEs	56,7%	66,7%	62,5%	42,9%	31,3%	28,6%	18,8%	28,6%
Sem associativismo	50,1%	60,7%	48,4%	53,6%	35,7%	33,6%	27,1%	49,6%

Fonte: IBGE/MUNIC, 2011; ABRUCIO, 2015a, 2015b e 2015c.
Elaboração própria

De maneira geral, os percentuais médios mais elevados da existência de Sistema Municipal de Educação encontram-se entre os municípios do agrupamento 3, sobretudo entre aqueles que integram consórcios e aqueles não integram nenhum dos tipos de cooperação intergovernamental aqui analisados. No caso dos municípios que integram ADEs ou consórcios com ADEs, os valores médios mais elevados encontram-se no agrupamento 1.

Aqui aventa-se a possibilidade de que as variações positivas encontradas nas variáveis educacionais que representam condições institucionais (sobretudo para SME exclusiva) estejam relacionadas à participação em ADEs. Tem-se como hipóteses que a participação nessa forma de arranjo cooperativo pode ter incentivado e apoiado algumas formalizações nas condições institucionais de oferta educacional, tais como a criação de instâncias específicas na estrutura administrativa do município para gerir e acompanhar a rede de escolas municipais (existência de SME) ou mesmo a política municipal e suas normativas (existência de Sistema Municipal de Educação). Novamente essa questão será objeto de reflexão nas próximas análises realizadas.

4.4. A oferta e os resultados educacionais

Quais as condições de oferta e resultados educacionais dos municípios integrantes dos arranjos de cooperação intergovernamentais estudados? Percebe-se algum padrão entre eles e variações em relação aos demais municípios brasileiros? Estas perguntas serão respondidas nesta seção, na qual foram considerados três tipos de indicadores, dado a complexidade do processo educacional: taxas de atendimento (acesso), permanência e condições de atendimento (processo) e resultados em avaliações externas. A primeira parte desta seção caracterizará as condições e resultados educacionais a partir da participação dos municípios nos arranjos de cooperação intergovernamentais em questão e dos agrupamentos nos quais foram classificados, segundo as condições socioeconômicas e demográficas. Na segunda parte buscar-se-á, a partir da análise inferencial, responder em que medida as variáveis educacionais são influenciadas pela condição de participação em cada um dos arranjos de cooperação intergovernamentais, considerando também os agrupamentos por nível socioeconômico e demográfico dos municípios.

De maneira geral, todas as variáveis educacionais, como poderá ser verificado a seguir, seguem o padrão de que as diferenças mais significativas encontram-se entre os agrupamentos e não entre os arranjos de cooperação intergovernamentais. No entanto, percebe-se particularidades que serão destacadas a seguir, ao se abordar cada um dos três tipos de variável educacional: acesso, condições de permanência e resultados.

Com relação ao acesso à educação, o primeiro indicador a ser observado é a taxa de analfabetismo (Tabela 4.18), a qual demonstra, por um lado, a falta de acesso à educação no passado, e por outro evidencia o alcance ou a ausência de políticas atuais voltadas ao público que não teve oportunidades na idade correta. Em 2010 o Brasil apresentava valores bastante elevados para a taxa de analfabetismo, sendo o primeiro agrupamento com os piores indicadores, significativamente acima da média dos municípios brasileiros, o segundo agrupamento com indicadores próximos à média, e o terceiro com os melhores indicadores, bem abaixo da média brasileira. Com relação aos tipos de cooperação intergovernamental não é possível identificar um padrão entre os agrupamentos. Se no primeiro agrupamento, os melhores indicadores encontram-se nos ADEs e nos consórcios e ADEs simultaneamente, para o segundo e terceiro agrupamentos, os melhores indicadores aparecem para os municípios consorciados e para aqueles sem associativismo.

A taxa de frequência ao Ensino Fundamental regular é o indicador com menor variação entre os agrupamentos, bem como entre os diferentes tipos de cooperação intergovernamental (Tabela 4.18). Esse resultado já era esperado em virtude da obrigatoriedade e da universalização deste nível de ensino nas últimas décadas.

Interessante observar que esse comportamento é apresentado na taxa de frequência líquida, que representa o percentual de crianças e adolescentes que frequentavam esse nível de ensino na faixa etária correspondente. Em 2010, os cerca de 7% dos estudantes em idade obrigatória que não frequentavam o Ensino Fundamental regular provavelmente estavam concentrados entre aqueles de 11 a 14 anos, faixa etária correspondente aos anos finais do Ensino Fundamental e que tem sofrido com maiores taxas de abandono e distorção idade-série.

Tabela 4.18 – Taxa de analfabetismo e taxa de frequência líquida ao EF regular, por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, universo e segundo os agrupamentos, 2010

Tipos de cooperação intergovernamental	Taxa de analfabetismo				Taxa de frequência líquida ao EF regular			
	5.565 Municípios	Agrupamentos (4.461 municípios)			5.565 Municípios	Agrupamentos (4.461 municípios)		
		1	2	3		1	2	3
Consórcios	14,1%	23,8%	12,2%	6,3%	92,8%	92,5%	92,9%	92,6%
Consórcios+ADEs	15,2%	20,5%	15,7%	7,4%	92,9%	92,3%	93,3%	93,2%
ADEs	14,3%	21,1%	13,8%	7,3%	93,5%	93,6%	93,0%	93,0%
Sem associativismo	15,1%	24,6%	11,9%	6,5%	93,0%	93,1%	92,8%	92,7%

Fonte: PNUD/IDH-m, 2010; IBGE/MUNIC, 2011; ABRUCIO, 2015a, 2015b e 2015c.
Elaboração própria

Ao se observar as taxas de frequência nas etapas da Educação Básica ainda não obrigatórias em 2010 (Tabela 4.19), ficam mais perceptíveis as desigualdades no acesso, a depender das condições socioeconômicas dos municípios, identificadas pelos agrupamentos. Tanto na taxa de frequência à pré-escola, como ao ensino médio regular, verifica-se taxas de frequência mais altas para os municípios do agrupamento 3 e taxas de frequência inferiores para os municípios do agrupamento 1. Destaca-se o comportamento dos municípios que compõem ADEs e dos que compõem consórcios e ADEs simultaneamente, os quais, nos agrupamentos 1 e 3, apresentam taxas superiores de atendimento aos demais arranjos cooperativos.

Tabela 4.19 – Taxa de frequência líquida à pré-escola e ao ensino médio regular, por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, universo e segundo os agrupamentos, 2010

Tipos de cooperação intergovernamental	Taxa de frequência líquida à pré-escola				Taxa de frequência líquida ao EM regular			
	5.565 Municípios	Agrupamentos (4.461 municípios)			5.565 Municípios	Agrupamentos (4.461 municípios)		
		1	2	3		1	2	3
Consórcios	54,9	49,7%	53,2%	61,5%	41,8	31,0%	41,5%	50,3%
Consórcios+ADEs	56,9	49,5%	49,1%	65,9%	47,8	34,3%	40,7%	61,8%
ADEs	61,1	53,3%	53,1%	64,7%	48,3	35,8%	39,5%	54,6%
Sem associativismo	54,5	51,5%	51,9%	59,4%	41,2	31,2%	42,4%	49,2%

Fonte: PNUD/IDH-m, 2010; IBGE/MUNIC, 2011; ABRUCIO, 2015a, 2015b e 2015c.
Elaboração própria

A taxa de distorção idade-série caracteriza a permanência dos estudantes ao longo do processo de escolarização: quanto mais baixa a distorção idade-série, melhor o fluxo escolar, o que representa, em geral, menores índices de reprovação escolar. Novamente, as variações mais significativas encontram-se entre os agrupamentos, mantendo o mesmo padrão das demais variáveis. Aqui novamente tem-se que os municípios que integram ADEs ou ADEs e consórcios simultaneamente apresentam taxas inferiores de distorção idade-série nos agrupamentos 1 e 3. Esse mesmo comportamento pode ser percebido para o percentual de funções docentes com ensino superior, mas apenas para o agrupamento 3 (Tabela 4.20).

Tabela 4.20 – Taxa de distorção idade-série e percentual de funções docentes com ensino superior no EF municipal, por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, universo e segundo os agrupamentos, 2011

Tipos de cooperação intergovernamental	Tx distorção idade-série EF Municipal				% funções docentes com ensino superior no EF municipal			
	5.565 Municípios	Agrupamentos (4.461 municípios)			5.565 Municípios	Agrupamentos (4.461 municípios)		
		1	2	3		1	2	3
Consórcios	23,9	36,1%	22,2%	14,4%	67,7	45,5%	71,9%	83,1%
Consórcios+ADEs	20,5	30,9%	27,0%	6,7%	64,3	40,5%	63,5%	89,4%
ADEs	18,4	28,2%	23,4%	8,4%	66,2	41,2%	63,3%	86,5%
Sem associativismo	23,7	35,0%	20,1%	14,4%	68,5	51,2%	71,4%	82,9%

Fonte: MEC/INEP, 2011; IBGE/MUNIC, 2011; ABRUCIO, 2015a, 2015b e 2015c.
Elaboração própria

A variável média de alunos por turma no Ensino Fundamental apresenta um comportamento distinto dos demais descritos anteriormente, conforme pode ser percebido na Tabela 4.21. Além de não haver significativa variação entre os agrupamentos e tipos de cooperação intergovernamental, os valores mais baixos encontram-se no segundo agrupamento e os mais elevados, no terceiro. Talvez isso possa ser explicado pelo tamanho populacional dos municípios classificados em cada agrupamento. Além disso, vale dizer que apenas a redução de seu valor não necessariamente representa uma melhoria das condições de atendimento educacional. Há muita polêmica sobre a relevância do tamanho das turmas no aprendizado dos estudantes. Para Blatchford (2012), por exemplo, a redução do número de alunos por turma impacta em geral os anos iniciais de escolarização, isto é, para as crianças entre cinco e sete anos de idade, e deve vir associada à formação de professores para potencializar o trabalho em turmas menores⁶⁰.

⁶⁰ Nesta pesquisa utilizou-se a média do número de alunos por turma de todos os anos do Ensino Fundamental (8 ou 9 anos de duração), disponível nos Dados Educacionais, MEC/INEP. Para realizar o levantamento do número de alunos por turma, considerando a série ou a faixa etária dos estudantes, seria necessário utilizar os microdados do Censo Escolar. Considerando os resultados de pesquisa nessa área e a grande variância no número de alunos por turma ao longo dos anos do Ensino Fundamental, sugere-se que a divulgação do número de alunos por turma, nos Dados Educacionais, seja realizado desagregando os anos deste nível de ensino.

Tabela 4.21 – Média de alunos por turma no Ensino Fundamental municipal, por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, universo e segundo os agrupamentos, 2011

Tipos de cooperação intergovernamental	5.565 Municípios	Agrupamentos (4.461 municípios)		
		1	2	3
Consórcios	20,6	21,1	20,4	22,4
Consórcios+ADEs	19,4	20,5	19,1	21,8
ADEs	19,4	20,0	19,4	22,6
Sem associativismo	19,6	20,5	19,8	21,5

Fonte: MEC/INEP, 2011; IBGE/MUNIC, 2011; ABRUCIO, 2015a, 2015b e 2015c.
Elaboração própria

Com relação aos resultados educacionais mensurados pela média do 5º ano do EF em Matemática na Prova Brasil (Tabela 4.22) e pelo percentual de estudantes em cada uma das faixas de proficiência nessa mesma prova (Tabela 4.23, mantém-se o padrão identificado nas demais variáveis educacionais, com as variações mais significativas entre os agrupamentos, do que entre os tipos de cooperação intergovernamentais. Optou-se por apresentar os dados das faixas de proficiência insuficiente e avançado, que melhor demonstram as disparidades tanto entre os agrupamentos como entre os tipos de cooperação estabelecidos.

No que se refere à cooperação intergovernamental, mantém-se os melhores resultados para os municípios que integram ADEs e consórcios e ADEs simultaneamente no agrupamento 3. Porém, para o agrupamento 1, os melhores resultados encontram-se apenas para os ADEs e não mais para os municípios que integram ADEs e consórcios, tal como verificado nas demais variáveis.

Tabela 4.22 – Média Prova Brasil em Matemática, no 5º ano do Ensino Fundamental municipal, por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, universo e segundo os agrupamentos, 2011

Tipos de cooperação intergovernamental	5.565 Municípios	Agrupamentos (4.461 municípios)		
		1	2	3
Consórcios	193,6	182,1	208,5	221,9
Consórcios+ADEs	177,7	182,4	202,3	231,7
ADEs	194,9	190,6	200,7	234,4
Sem associativismo	193,1	184,0	209,5	221,9

Fonte: MEC/INEP, 2011; IBGE/MUNIC, 2011; ABRUCIO, 2015a, 2015b e 2015c.
Elaboração própria

Tabela 4.23 – Percentual de alunos com resultado "insuficiente" e "avançado", no 5º ano do EF Municipal, em Matemática, por tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, universo e segundo os agrupamentos, 2011

Tipos de cooperação intergovernamental	% de alunos com resultado "Insuficiente"				% de alunos com resultado "Avançado"			
	5.565 Municípios	Agrupamentos (4.461 municípios)			5.565 Municípios	Agrupamentos (4.461 municípios)		
		1	2	3		1	2	3
Consórcios	29,0	47,1%	25,0%	16,8%	8,3	2,5%	9,0%	14,1%
Consórcios+ADEs	28,4	48,0%	29,5%	12,0%	9,6	2,2%	8,1%	19,6%
ADEs	25,4	43,7%	28,5%	10,6%	11,1	6,2%	4,7%	20,3%
Sem associativismo	29,3	45,4%	24,9%	16,4%	8,0	2,9%	9,6%	13,5%

Fonte: MEC/INEP, 2011; IBGE/MUNIC, 2011; ABRUCIO, 2015a, 2015b e 2015c.
Elaboração própria

Embora haja diferenças sutis no comportamento de cada uma das variáveis educacionais, em relação aos agrupamentos e tipos de cooperação intergovernamental estabelecidos, pode-se resumir os resultados da análise descritiva conforme o quadro 4.5 abaixo.

Quadro 4.5 - Resumo dos resultados da análise descritiva, segundo as variáveis educacionais, tipo de associativismo e agrupamento

Agrupamentos	Dados educacionais mais favoráveis	Dados educacionais menos favoráveis
Grupo 1	ADEs	Consórcios
Grupo 2	Consórcios	ADEs
Grupo 3	ADEs, e ADEs e consórcios	Consórcios Sem Associativismo

Fonte: MEC/INEP, 2011; IBGE/MUNIC, 2011; ABRUCIO, 2015a, 2015b e 2015c.
Elaboração própria

Esse resultado é muito próximo do obtido na análise inferencial, porém nesta última os municípios consorciados foram desagregados conforme o tipo de consórcio estabelecido: apenas intermunicipal, com a participação estadual, participação da União ou participação de ambos (estado e União). Vale destacar que a análise inferencial foi realizada ainda considerando as Regiões Metropolitanas como categoria analítica. Embora seus resultados não estejam aqui apresentados, 685 municípios naquele momento foram assim considerados, e nas análises posteriores foram classificados nos demais tipos de cooperação (consórcios e ADEs) ou sem associativismo. O quadro 4.6 representa a síntese dos resultados da análise inferencial, a qual será detalhada em seguida.

Quadro 4.6 - Resumo dos resultados da análise inferencial, segundo as variáveis educacionais, tipo de associativismo e agrupamento

Agrupamentos	Dados educacionais mais favoráveis	Dados educacionais menos favoráveis
Grupo 1	ADEs	Consórcios com a participação da União
Grupo 2	Consórcios com a participação estadual	Consórcios com a participação da União ADEs
Grupo 3	Consórcios com a participação estadual Consórcios e ADEs ADEs	Consórcios intermunicipais com a participação da União, do Estado ou de ambos

Fonte: AUBIN, et. al, 2016b. Elaboração da autora.

Chama a atenção o fato de os municípios que integram ADEs apresentarem comportamentos opostos se estão nos grupos 1 e 3 ou no grupo 2. Nesse sentido, talvez o fato do número de municípios que integram ADEs ser relativamente baixo em relação aos demais tipos de arranjo possa enviesar a análise, representando mais a situação particular de determinados municípios do que o comportamento desse tipo de arranjo de cooperação intergovernamental.

O comportamento dos consórcios é bastante variável conforme os agrupamentos, bem como em relação a sua própria tipologia, ou seja, se são compostos apenas por municípios ou se há a participação do estado, da União ou de ambos. A participação do estado nos consórcios dos municípios que integram os grupos 2 e 3 apresenta um melhor desempenho educacional, enquanto que os consórcios com a participação da União estão concentrados nos municípios com piores indicadores educacionais, dos grupos 1 e 2. Essa divisão pode significar que a participação da União nos consórcios tem sido voltada para os menores municípios com uma situação socioeconômica mais vulnerável (grupos 1 e 2) e que apresentam piores indicadores educacionais, enquanto que a participação dos estados, de maneira geral, nos consórcios ainda tem sido localizada em municípios maiores em termos populacionais e com melhores condições socioeconômicas e educacionais. A partir do estudo realizado não se pode afirmar qual o resultado da participação do estado ou da União nos consórcios, o que exigiria a realização de um estudo longitudinal, mas apenas identificar padrões nos municípios que integram consórcios com a participação destes entes federados. Nesse sentido, levanta-se a hipótese de que a participação da União pode representar um esforço redistributivo, enquanto a participação dos estados pode reforçar desigualdades já existentes entre os municípios, da mesma forma com o que ocorre com as transferências de recursos financeiros, tal como demonstrado no segundo capítulo deste trabalho.

A seguir apresenta-se os resultados da análise inferencial detalhados por variável educacional. Conforme explicado por Aubin *et.al.* (2016b):

Inicialmente, foi ajustado um modelo completo com todas as variáveis sócio-demográficas (sic), retirando aquelas que já tinham sido utilizadas na análise de conglomerados. Em seguida, o modelo foi reduzido pelo método *stepwise* para que se pudesse obter um modelo com apenas as variáveis estatisticamente significativas. Para cada variável educacional considerada, utilizou-se uma distribuição de probabilidade que melhor se ajustou aos dados.

O Quadro 4.7 apresenta a síntese dos resultados, apenas com as variáveis estatisticamente significativas, tendo como comparação o conjunto de municípios que não integravam em 2011 nenhum tipo de cooperação intergovernamental. Lembrando que nesse momento da análise as regiões metropolitanas ainda compunham parte do objeto de pesquisa, ainda que seus resultados não tenham sido aqui contemplados; além disso, havia uma maior desagregação nos tipos de cooperação intergovernamental considerados. No quadro a seguir foi adotada a seguinte legenda (Aubin *et.al.*, 2016b):

- + : categorias significativas estatisticamente (p-valor < 0,10) e com estimativas positivas;
- : categorias significativas estatisticamente (p-valor < 0,10) e com estimativas negativas;
- + : categorias com estimativas positivas, mas que não são significativas estatisticamente (p-valor ≥ 0,10), ou seja, são iguais à categoria de referência;
- : categorias com estimativas negativas, mas que não são significativas estatisticamente (p-valor ≥ 0,10), ou seja, são iguais à categoria de referência.

Além dos sinais (+ ou -), utilizou-se o sombreamento das células para orientar se a estimativa estatística representa uma situação mais favorável (verde) ou menos favorável (laranja) em termos educacionais, já que a interpretação de algumas variáveis (taxa de analfabetismo, taxa de distorção idade-série, % de alunos com resultado insuficiente na Prova Brasil e média de alunos por turma) se dá pelo sentido inverso.

Quadro 4.7 - Consolidação da análise inferencial, por variável, grupos analisados e tipos de cooperação intergovernamental

		ADEs	Consórcios e ADEs simultâneos	Consórcios intermunicipais (com a participação do estado e/ou da União)	Consórcios com a participação do estado e/ou da União	Consórcios com a participação da União	Consórcios com a participação do estado	Consórcios intermunicipais
Média da Prova Brasil	Agrup. 1	+	-	-	-	-	+	+
	Agrup. 2	-	-	-	+	-	+	+
	Agrup. 3	+	+	-	-	+	+	+
% de alunos com resultado avançado ou proficiente	Agrup. 1							
	Agrup. 2	-	-	-	-	-	+	+
	Agrup. 3	+	+	-	-	+	+	+
% de alunos com resultado insuficiente	Agrup. 1	-	+	+	+	+	-	+
	Agrup. 2	+	-	-	+	+	-	-
	Agrup. 3	-	-	+	+	-	-	-
Taxa de distorção idade-série	Agrup. 1	-	-	+	+	+	-	-
	Agrup. 2	+	+	+	+	+	-	+
	Agrup. 3	-	-	+	-	+	-	+
% de crianças entre 0 e 5 anos na escola	Agrup. 1	+	-	+	-	-	+	+
	Agrup. 2							
	Agrup. 3	+	+	+	+	+	+	-
% de jovens entre 6 e 14 anos na escola	Agrup. 1							
	Agrup. 2							
	Agrup. 3	+	+	-	+	-	+	+
% de jovens entre 15 e 17 anos na escola	Agrup. 1	+	+	+	+	-	-	+
	Agrup. 2							
	Agrup. 3							
Taxa de frequência líquida à pré-escola	Agrup. 1							
	Agrup. 2							
	Agrup. 3	+	+	-	+	-	+	+
Média de aluno por turma	Agrup. 1	-	+	+	+	+	+	+
	Agrup. 2	-	-	+	+	+	+	-
	Agrup. 3	+	+	+	+	-	+	-
% de funções docentes com ensino superior	Agrup. 1	-	-	-	-	-	+	+
	Agrup. 2	-	-	-	+	-	+	+
	Agrup. 3	+	+	-	+	-	+	-
Taxa de analfabetismo	Agrup. 1	-	-	-	-	-	+	+
	Agrup. 2	+	+	+	+	+	-	+
	Agrup. 3	+	+	-	-	-	-	-

Fonte: Aubin et.al., 2016b. Elaboração da autora

Por meio da comparação entre os três agrupamentos, verifica-se que os municípios reunidos no grupo 3 foram os que apresentaram melhores resultados em relação às variáveis educacionais. Com relação aos tipos de arranjo cooperativos, têm-se que os municípios que compõem ADEs foram os que apresentaram os melhores resultados educacionais para o grupo 1, enquanto que para os grupos 2 e 3, esse resultado se deu para os municípios que compõem consórcios com a participação estadual. Destaca-se também o desempenho educacional dos municípios que compõem consórcios e ADEs simultaneamente e, em seguida, aqueles que compõem consórcios intermunicipais. Por outro lado, os municípios que integram regiões metropolitanas foram os que apresentaram os piores resultados educacionais, para os grupos 1 e 3, enquanto os que compõem consórcios com a participação da União (seguidos dos ADEs) apresentaram os piores resultados para o grupo 2.

As tabelas 4.24 a 4.32, a seguir, apresentam as estimativas (intervalos de confiança) das variáveis educacionais analisadas, com base nas análises de regressão realizadas, considerando os três agrupamentos e as nove tipologias de cooperação intergovernamental definidas no início da pesquisa. A apresentação destas tabelas têm como objetivo ilustrar os dados expostos no quadro 4.7 e enfatizar que as principais variações encontradas podem novamente ser explicadas pela composição dos três agrupamentos por nível socioeconômico e condição demográfica, ou seja, as condições de acesso, permanência e resultados educacionais estão ainda significativamente condicionadas à situação social e econômica dos municípios brasileiros.

Tabela 4.24 – Estimativas (intervalos de confiança) da Média da Prova Brasil (Matemática) para cada tipo de cooperação intergovernamental, 2011

Tipo de associativismo	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Nenhum associativismo	184 (182; 185)	210 (209; 212)	224 (222; 226)
ADEs	187 (181; 194)	203 (194; 211)	235 (224; 246)
RM (capital)			209 (204; 214)
RM (não capital)	187 (181; 194)	203 (194; 211)	218 (216; 220)
Cons + ADEs	181 (176; 187)	208 (182; 234)	232 (225; 240)
Cons + *	180 (176; 183)	209 (204; 215)	221 (216; 225)
Cons Estadual + União	182 (180; 183)	211 (208; 213)	223 (220; 225)
Cons Intermunicipal	184 (179; 189)	214 (208; 221)	229 (222; 235)
Cons Estadual	186 (182; 191)	215 (212; 219)	229 (224; 233)
Cons União	182 (177; 187)	206 (199; 213)	225 (218; 232)

Fonte e elaboração: AUBIN, et. al, 2016b

Tabela 4.25 – Estimativas (intervalos de confiança) da porcentagem de alunos com resultado avançado ou proficiente para cada tipo de cooperação intergovernamental, 2011

Tipo de associativismo	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Nenhum associativismo	2% (1%; 4%)	28% (22%; 34%)	45% (40%; 50%)
ADEs	2% (1%; 4%)	20% (9%; 31%)	56% (52%; 60%)
RM (capital)	2% (1%; 4%)	23% (17%; 29%)	32% (24%; 40%)
RM (não capital)			40% (33%; 46%)
Cons + ADEs	2% (1%; 4%)	25% (2%; 47%)	49% (39%; 60%)
Cons + *	2% (1%; 4%)	28% (20%; 35%)	42% (35%; 49%)
Cons Estadual + União	2% (1%; 4%)	27% (20%; 34%)	43% (38%; 49%)
Cons Intermunicipal	2% (1%; 4%)	33% (24%; 42%)	49% (40%; 58%)
Cons Estadual	2% (1%; 4%)	30% (23%; 36%)	50% (46%; 54%)
Cons União	2% (1%; 4%)	24% (17%; 32%)	46% (36%; 56%)

Fonte e elaboração: AUBIN, et. al, 2016b

Tabela 4.26 – Estimativas (intervalos de confiança) da porcentagem de alunos com resultado insuficiente para cada tipo de cooperação intergovernamental, 2011

Tipo de associativismo	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Nenhum associativismo	43% (42%; 45%)	24% (23%; 25%)	16% (15%; 16%)
ADEs	39% (33%; 47%)	29% (23%; 37%)	13% (8%; 20%)
RM (capital)	50% (47%; 52%)	28% (26%; 30%)	24% (21%; 28%)
RM (não capital)			18% (17%; 20%)
Cons + ADEs	46% (40%; 52%)	22% (14%; 33%)	14% (10%; 18%)
Cons + *	48% (44%; 52%)	24% (23%; 26%)	16% (14%; 19%)
Cons Estadual + União	46% (44%; 49%)	24% (22%; 26%)	17% (16%; 18%)
Cons Intermunicipal	45% (40%; 49%)	22% (18%; 27%)	13% (11%; 17%)
Cons Estadual	40% (36%; 44%)	22% (19%; 25%)	14% (12%; 16%)
Cons União	45% (40%; 51%)	27% (22%; 33%)	15% (11%; 18%)

Fonte e elaboração: AUBIN, et. al, 2016b

Tabela 4.27 – Estimativas (intervalos de confiança) da média de aluno por turma para cada tipo de cooperação intergovernamental, 2011

Tipo de associativismo	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Nenhum associativismo	20	19	20
ADEs	20	19	22
RM (capital)	22	21	24
RM (não capital)			21
Cons + ADEs	20	17	21
Cons + *	22	20	20
Cons Estadual + União	20	19	21
Cons Intermunicipal	21	18	19
Cons Estadual	20	19	21
Cons União	21	20	19

Fonte e elaboração: AUBIN, et. al, 2016b

Tabela 4.28 – Estimativas (intervalos de confiança) da porcentagem de funções docentes com ensino superior para cada tipo de cooperação intergovernamental, 2011

Tipo de associativismo	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Nenhum associativismo	47%	67%	80%
ADEs	43%	64%	81%
RM (capital)			80%
RM (não capital)	50%	63%	74%
Cons + ADEs	39%	60%	81%
Cons + *	43%	64%	79%
Cons Estadual + União	39%	68%	80%
Cons Intermunicipal	49%	69%	79%
Cons Estadual	50%	72%	82%
Cons União	45%	63%	80%

Fonte e elaboração: AUBIN, et. al, 2016b

Tabela 4.29 – Estimativas (intervalos de confiança) da taxa de distorção idade-série para cada tipo de cooperação intergovernamental, 2011

Tipo de associativismo	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Nenhum associativismo	33%	19%	13%
ADEs	27%	22%	8%
RM (capital)			16%
RM (não capital)	35%	21%	12%
Cons + ADEs	30%	23%	7%
Cons + *	34%	23%	15%
Cons Estadual + União	36%	20%	13%
Cons Intermunicipal	30%	19%	13%
Cons Estadual	29%	18%	11%
Cons União	38%	24%	15%

Fonte e elaboração: AUBIN, et. al, 2016b

Tabela 4.30 – Estimativas (intervalos de confiança) da taxa de analfabetismo para cada tipo de cooperação intergovernamental, 2011

Tipo de associativismo	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Nenhum associativismo	24%	12%	8%
ADEs	20%	13%	9%
RM (capital)			6%
RM (não capital)	25%	10%	6%
Cons + ADEs	21%	15%	9%
Cons + *	24%	12%	7%
Cons Estadual + União	24%	13%	8%
Cons Intermunicipal	25%	12%	8%
Cons Estadual	25%	12%	8%
Cons União	23%	13%	7%

Fonte e elaboração: AUBIN, et. al, 2016b

Tabela 4.31 – Estimativas (intervalos de confiança) da porcentagem de crianças entre 0 e 5 anos na escola para cada tipo de cooperação intergovernamental, 2011

Tipo de associativismo	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Nenhum associativismo	39% (38%; 39%)	34% (33%; 35%)	42% (41%; 43%)
ADEs	39% (35%; 44%)	34% (33%; 35%)	43% (36%; 50%)
RM (capital)			47% (44%; 50%)
RM (não capital)	38% (36%; 40%)	34% (33%; 35%)	44% (42%; 45%)
Cons + ADEs	35% (32%; 39%)	34% (33%; 35%)	49% (44%; 54%)
Cons + *	41% (38%; 43%)	34% (33%; 35%)	44% (41%; 47%)
Cons Estadual + União	37% (36%; 39%)	34% (33%; 35%)	43% (42%; 45%)
Cons Intermunicipal	40% (37%; 43%)	34% (33%; 35%)	40% (37%; 44%)
Cons Estadual	40% (38%; 43%)	34% (33%; 35%)	43% (41%; 45%)
Cons União	31% (27%; 35%)	34% (33%; 35%)	44% (40%; 48%)

Fonte e elaboração: AUBIN, et. al, 2016b

Tabela 4.32 – Estimativas (intervalos de confiança) da porcentagem de jovens entre 15 e 17 anos na escola para cada tipo de cooperação intergovernamental, 2011

Tipo de associativismo	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Nenhum associativismo	80,2% (79,8%; 80,6%)	80,3% (79,7%; 80,8%)	82,6% (82,2%; 83%)
ADEs	81,9% (79,4%; 84,2%)	80,3% (79,7%; 80,8%)	82,6% (82,2%; 83%)
RM (capital)			82,6% (82,2%; 83%)
RM (não capital)	97% (96,9%; 80,9%)	97% (96,9%; 80,8%)	82,6% (82,2%; 83%)
Cons + ADEs	81,1% (79%; 83,1%)	80,3% (79,7%; 80,8%)	82,6% (82,2%; 83%)
Cons + *	80,6% (79,2%; 81,9%)	80,3% (79,7%; 80,8%)	82,6% (82,2%; 83%)
Cons Estadual + União	81% (80,2%; 81,7%)	80,3% (79,7%; 80,8%)	82,6% (82,2%; 83%)
Cons Intermunicipal	80,9% (79,2%; 82,5%)	80,3% (79,7%; 80,8%)	82,6% (82,2%; 83%)
Cons Estadual	79,4% (78,2%; 80,7%)	80,3% (79,7%; 80,8%)	82,6% (82,2%; 83%)
Cons União	76,3% (73,9%; 78,4%)	80,3% (79,7%; 80,8%)	82,6% (82,2%; 83%)

Fonte e elaboração: AUBIN, et. al, 2016b

4.5. A participação em arranjos de cooperação intergovernamental: condições de atendimento, oferta e resultados educacionais

Em 2011 – ano base para a elaboração do panorama sobre a participação dos municípios em consórcios e arranjos de desenvolvimento da educação, e subsequentemente análise de sua possível influência nos dados educacionais (acesso, processo e resultados), bem como de redução de desigualdades intermunicipais, considerando os agrupamentos por condição socioeconômica e demográfica – 35% dos municípios brasileiros integravam algum destes tipos de arranjo de cooperação intergovernamental, contemplando quase metade da população brasileira. A maior parte dos

municípios cooperados integravam consórcios e apenas 2,5% participavam de ADEs, ou ADEs e consórcios simultaneamente. Dentre os municípios consorciados, a maior parte contemplava a participação do estado, seguida pela participação da União, sendo que, em menor quantidade, tinham-se aqueles que contavam somente com a participação de outros municípios (intermunicipais).

Os municípios que integravam consórcios ou ADEs estão mais concentrados nas regiões Sudeste, Nordeste e Norte do país. Os municípios consorciados na área da educação apresentavam maior média populacional, seguidos dos municípios que não integravam nenhum desses arranjos. Os municípios que integravam ADEs apresentaram a menor média populacional. Apesar dessas variações, a diferença mais significativa no tamanho populacional dos municípios se deu entre os agrupamentos, com os menores municípios no primeiro agrupamento e os maiores, no terceiro, para todos os tipos de cooperação intergovernamental.

A maior parte das variáveis analisadas apresentaram uma variação mais significativa entre os agrupamentos do que segundo o tipo de cooperação intergovernamental estabelecida. Essa situação vale tanto para variáveis que caracterizaram as condições institucionais dos municípios como para os dados educacionais, sejam estes de acesso, permanência ou de resultados em avaliações externas (Prova Brasil).

Com relação às condições institucionais dos municípios, analisou-se o comportamento das variáveis a) receita per capita, b) transferências da União e estaduais per capita, c) percentual de funcionários ativos estatutários ou regidos pela CLT e com Ensino Superior, d) existência de SME exclusiva, e e) existência de Sistema Municipal de Educação. Tinha-se como hipótese que determinadas condições institucionais dos municípios poderiam motivar a participação nas formas de cooperação intergovernamentais analisadas e/ou a participação nas referidas formas de cooperação promoveriam ou estimulariam melhores condições institucionais aos municípios participantes. As variáveis selecionadas o foram pela sua abrangência no território nacional, ou seja, havia disponibilidade da informação para todos os municípios brasileiros. Para todas as variáveis que retratam a realidade municipal em geral, e não somente da educação (SME exclusiva e existência de Sistema Municipal de Educação), percebeu-se padrões muito semelhantes aos já mencionados, nos quais as diferenças mais significativas ocorreram entre os agrupamentos e não em relação ao tipo de cooperação intergovernamental estabelecida, com exceção dos municípios integrantes de ADEs ou de consórcios com ADEs. Nestes casos, os dois conjuntos de municípios apresentaram piores indicadores para os agrupamentos 1 e 2, o que poderia indicar que a participação em ADEs pode ser motivada por uma situação institucional mais precária. Nesse sentido, se essa participação resultar ao

longo de sua existência em melhorias nos dados analisados, espera-se que possam também influenciar positivamente as condições de acesso e resultados educacionais. Ainda no que se refere à participação em ADEs, foi identificada uma variação positiva nas variáveis educacionais que representam condições institucionais, sobretudo para SME exclusiva. Tem-se como hipótese que a participação nessa forma de arranjo cooperativo pode ter incentivado e apoiado algumas formalizações nas condições institucionais de oferta educacional, como por exemplo, a criação de Secretarias Municipais de Educação. Outros estudos, entretanto, se fazem necessários para captar tais dimensão da participação em ADEs.

No que se refere às variáveis educacionais, de maneira geral, todas seguem o padrão de que as diferenças mais significativas encontram-se entre os agrupamentos e não entre os arranjos de cooperação intergovernamentais, com exceção da média de alunos por turma e da taxa de frequência ao Ensino Fundamental regular. No primeiro caso, não foram constatadas variações significativas entre os agrupamentos e tipos de cooperação intergovernamental, sendo que os valores mais baixos foram encontrados no segundo agrupamento e os mais elevados, no terceiro. Talvez isso possa ser explicado pelo tamanho populacional dos municípios classificados em cada agrupamento, além de que apenas a redução de seu valor não necessariamente representa uma melhoria das condições de atendimento educacional. Já para o segundo caso (taxa de frequência ao Ensino Fundamental regular), os valores são muito semelhantes para todos os agrupamentos e arranjos cooperativos, decorrentes da obrigatoriedade e da universalização deste nível de ensino nas últimas décadas.

Os resultados da análise descritiva foram bastante semelhantes à análise inferencial, a qual reiterou a maior significância das condições socioeconômicas e demográficas nos dados educacionais do que a participação nos arranjos de cooperação intergovernamental. Ainda assim, alguns aspectos se destacam quando observada a participação nesses arranjos. Os municípios que integram ADEs ou ADEs com consórcios simultaneamente apresentaram dados educacionais mais favoráveis nos agrupamentos 1 e 3 e desfavoráveis no agrupamento 2. Essa situação talvez possa ser explicada pelo baixo número de municípios que integram ADEs em relação aos demais tipos de arranjo e, assim, o conjunto analisado estaria representando mais a situação particular de determinados municípios do que o comportamento desse tipo de arranjo de cooperação intergovernamental. Com relação aos consórcios, seu comportamento é bastante variável conforme os agrupamentos, bem como em relação a sua própria tipologia, ou seja, se são compostos apenas por municípios ou se há a participação do estado, da União ou de ambos. Ao que parece, a participação estadual nos consórcios tem representado um melhor desempenho educacional

nos agrupamentos 2 e 3, enquanto que a participação da União está concentrada nos municípios com piores indicadores educacionais, dos agrupamentos 1 e 2. Aventa-se a hipótese de que a participação da União nos consórcios tem sido voltada para os menores municípios com uma situação socioeconômica mais vulnerável (grupos 1 e 2) e que apresentam piores indicadores educacionais, enquanto que a participação dos estados, de maneira geral, nos consórcios ainda tem sido localizada em municípios maiores em termos populacionais e com melhores condições socioeconômicas e educacionais, reiterando o comportamento já identificado no caso das transferências financeiras.

Os dados apresentados retratam a situação dos municípios integrantes em consórcios e Arranjos de Desenvolvimento da Educação e demonstram que a participação, no atual formato desses arranjos de cooperação, não tem proporcionado melhores condições de atendimento ou de resultados educacionais ou a redução de desigualdades entre os municípios brasileiros.

Tendo em vista os resultados encontrados, formulou-se a terceira fase da pesquisa, com a finalidade de responder se os resultados educacionais, na última década, apresentados pelos municípios que compõem o Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) do Vale do Jequitinhonha diferenciam-se do comportamento dos demais municípios brasileiros com situação socioeconômica e demográfica semelhantes. A realização de um estudo de caso longitudinal visou superar algumas das lacunas enfrentadas nas duas primeiras fases da pesquisa. O próximo capítulo apresenta e discute os dados obtidos.

Capítulo 5. Os resultados educacionais ao longo de uma década e a participação em arranjos de cooperação intergovernamental: reflexões a partir do ADE do Vale do Jequitinhonha

Este capítulo foi elaborado com o objetivo de analisar em profundidade o comportamento educacional de municípios integrantes de arranjos de cooperação intergovernamental e compará-los com os demais municípios brasileiros, considerando sua trajetória temporal, bem como condições socioeconômicas e demográficas. Aqui serão apresentados os resultados obtidos no estudo longitudinal realizado a partir dos dados educacionais dos municípios que integraram o Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) do Vale do Jequitinhonha, em comparação com demais municípios brasileiros, entre 2007 e 2015.

Tal como apresentado na Introdução desta Tese, constatou-se indícios positivos acerca do comportamento educacional de municípios integrantes do referido ADE e que poderiam indicar que tal arranjo teria proporcionado condições para um melhor resultado educacional de vários de seus municípios participantes. Se confirmado esse indício, seria esse um caso a ser estudado com maior profundidade. A terceira fase da pesquisa foi empreendida buscando confirmar ou refutar tal indício.

Para isso, analisou-se a trajetória do IDEB dos municípios e das escolas municipais, entre 2007 e 2015, sempre em comparação com: a) os demais municípios brasileiros; b) os municípios do estado de Minas Gerais (estado no qual o ADE está localizado) e c) os municípios brasileiros que também integram arranjos de cooperação intergovernamentais na forma como compreendida neste estudo: ADEs e consórcios. Essa comparação teve como base os agrupamentos de municípios, com base no perfil socioeconômico e demográfico, utilizados nas fases anteriores da pesquisa. Antes de apresentar estes dados, será feita uma breve contextualização do porte educacional dos municípios que compõem o ADE do Vale do Jequitinhonha, em comparação com os demais municípios brasileiros e mineiros, com características sociodemográficas semelhantes.

5.1 Caracterização dos municípios analisados

O Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) do Vale do Jequitinhonha é composto por 24 municípios. São municípios bem pequenos, com uma população média de 12 mil habitantes. O maior município em termos populacionais é Diamantina, com quase 46 mil habitantes e o menor município, Presidente Kubitschek, com aproximadamente 3 mil habitantes (IBGE, Censo Demográfico, 2010).

Dos 24 municípios que compõem o ADE, 16 deles foram contemplados na análise realizada na segunda fase da pesquisa – os demais não atingiam o critério já elencado de possuírem pelo menos 3 escolas ou 500 alunos no município⁶¹. Destes 16 municípios, nove foram classificados no agrupamento 1, e sete municípios, no agrupamento 2, lembrando que, de maneira geral, o agrupamento 1 concentrava os municípios com piores indicadores analisados (sociodemográficos e educacionais) e o agrupamento 2 apresentava indicadores intermediários entre os demais agrupamentos. Dentre os 24 municípios, 13 integravam apenas o ADE em análise, e os outros 11, além do ADE, integravam consórcios seja com a participação da União, do estado ou apenas com outros municípios. A relação dos 16 municípios analisados encontra-se a seguir, com os respectivos agrupamentos a que foram classificados e os demais tipos de arranjo que integram.

Quadro 5.1 - Relação dos municípios que compõem o ADE Vale do Jequitinhonha, agrupamento e tipos de arranjo de cooperação intergovernamental que integram, 2011

Município	Agrupamento	Associativismo
Alvorada de Minas	1	Cons + ADEs
Angelândia	1	ADEs
Aricanduva	1	ADEs
Capelinha	2	ADEs
Carbonita	2	Cons + ADEs
Coluna	1	ADEs
Couto de Magalhães de Minas	n/a	ADEs
Datas	1	ADEs
Diamantina	2	ADEs
Felício dos Santos	1	ADEs
Gonçalves	n/a	Cons + ADEs
Gouveia	2	ADEs
Itamarandiba	2	Cons + ADEs
Leme do Prado	2	ADEs
Minas Novas	1	Cons + ADEs
Presidente Kubitschek	n/a	ADEs
Rio Vermelho	1	Cons + ADEs
Santo Antônio do Itambé	n/a	Cons + ADEs
São Gonçalo do Rio Preto	n/a	ADEs
Senador Modestino Gonçalves	n/a	ADEs
Serra Azul de Minas	n/a	Cons + ADEs
Serro	1	Cons + ADEs
Turmalina	2	Cons + ADEs
Veredinha	n/a	Cons + ADEs

Fonte: IBGE, MUNIC, 2011;
AUBIN et. al., 2016b

⁶¹ Ou seja, estes municípios não foram incluídos no universo reduzido de 4.461 municípios analisados, de acordo com a metodologia apresentada no capítulo anterior.

5.1.1. Dados gerais educacionais dos municípios que compõem o ADE Vale do Jequitinhonha

Os municípios têm, em média, 37 escolas de Ensino Fundamental Anos Iniciais e 36 dos Anos Finais. Nos Anos Iniciais, praticamente metade dos alunos encontra-se em escolas municipais e a outra metade, em escolas estaduais. Na média dos municípios analisados, tem-se que 65% dos alunos estão em escolas municipais nos Anos Iniciais.

Nas Tabelas 5.1 e 5.2 encontram-se as medidas descritivas para o número de escolas e o número de alunos, respectivamente, de ensino fundamental (anos iniciais) dos municípios que compõem o ADE Vale do Jequitinhonha. O total representa os valores respectivos às medidas descritivas em relação à totalidade dos municípios do ADE, ou seja, não necessariamente refletem a soma dos valores constantes na tabela por dependência administrativa. Apenas como exemplo, pode-se citar o número mínimo de escolas de Ensino Fundamental (Anos Iniciais), em que o valor referente à totalidade dos municípios (6) não representa a soma individual dos valores por dependência administrativa (1, 4 e 0). Isto ocorre porque os valores mínimos, como nesse exemplo, não necessariamente estão concentrados no mesmo município.

Tabela 5.1 - Medidas do número de escolas de Ensino Fundamental (Anos Iniciais) dos municípios que compõem o ADE Vale do Jequitinhonha

Medidas	Estadual	Municipal	Privada	Total
Mínimo	1	4	0	6
Máximo	19	103	10	132
Média	6	29	3	37
Mediana	4	18	2	26

Fonte: MEC/INEP, Microdados Censo Escolar, 2015
Elaboração própria.

Tabela 5.2- Medidas do número de alunos de Ensino Fundamental (Anos Iniciais) dos municípios que compõem o ADE Vale do Jequitinhonha

Medidas	Estadual	Municipal	Privada	Total
Mínimo	0	115	0	233
Máximo	2093	1527	286	3312
Média	455	488	33	976
Mediana	227	403	0	459

Fonte: MEC/INEP, Microdados Censo Escolar, 2015
Elaboração própria.

Com relação aos anos finais do EF, apesar de os municípios contarem com um maior número de escolas municipais, a concentração dos alunos está nas escolas estaduais. Tem-se que 88% dos alunos desses municípios estão matriculados em escolas estaduais.

As tabelas 5.3 e 5.4 apresentam as medidas descritivas para o número de escolas e o número de alunos, respectivamente, de ensino fundamental (Anos Finais) dos municípios que compõem o ADE Vale do Jequitinhonha.

Tabela 5.3 - Medidas do número de escolas de Ensino Fundamental (Anos Finais) dos municípios que compõem o ADE Vale do Jequitinhonha

Medidas	Estadual	Municipal	Privada	Total
Mínimo	1	4	0	6
Máximo	19	103	10	132
Média	6	28	3	36
Mediana	4	17	2	25

Fonte: MEC/INEP, Microdados Censo Escolar, 2015
Elaboração própria.

Tabela 5.4 - Medidas do número de alunos de Ensino Fundamental (Anos Finais) dos municípios que compõem o ADE Vale do Jequitinhonha

Medidas	Estadual	Municipal	Privada	Total
Mínimo	214	0	0	214
Máximo	3030	597	318	3565
Média	907	99	25	1031
Mediana	526	0	0	526

Fonte: MEC/INEP, Microdados Censo Escolar, 2015
Elaboração própria.

Vale destacar que nos anos iniciais do EF, 7 municípios possuem atendimento apenas na rede municipal, enquanto que nos anos finais do EF, 15 municípios possuem atendimento apenas na rede estadual.

Quando são observados apenas os municípios analisados na segunda fase da pesquisa, tem-se que os 16 municípios possuem, em média, 46 escolas de EF anos iniciais e 45, dos anos finais. Com relação ao número de alunos, atendem em média 1293 alunos nos anos iniciais e 1376 nos anos finais do EF. As redes municipais atendem, na média, 53% dos alunos nos anos iniciais e apenas 10% nos anos finais. Como já esperado, esses municípios possuem um número maior de alunos, com maior proporção de matrículas nas redes municipais, sobretudo nos anos iniciais do EF.

5.1.2. Dados gerais educacionais dos municípios brasileiros

A diversidade de tamanho e populacional dos municípios brasileiros também se reflete na heterogeneidade no atendimento educacional. Apenas para apresentar alguns dados gerais (MEC/INEP, Censo Escolar, 2015), tem-se que, em média, os municípios

brasileiros atendem 5.015 alunos no Ensino Fundamental regular, somadas as redes municipais e estaduais. Em média, o atendimento nas escolas municipais está mais concentrado nos anos iniciais do EF, mas chega a quase metade nos anos finais do EF, isto é, 68% dos alunos nos anos iniciais do EF são atendidos em escolas municipais e 42% nos anos finais.

Tem-se, portanto, que os 16 municípios do ADE do Vale do Jequitinhonha apresentam, em média, um atendimento municipal menor do que a média dos municípios brasileiros, seja nos anos iniciais (53% no ADE comparado com 68% no país), seja nos anos finais do EF (10% no ADE comparado com 42% no país).

5.1.3. Dados gerais educacionais dos municípios brasileiros classificados nos agrupamentos 1 e 2

Quando observamos apenas os municípios analisados nas duas primeiras fases da pesquisa classificados nos mesmos agrupamentos que os municípios pertencentes ao ADE do Vale do Jequitinhonha, verificamos que o número médio de alunos atendidos no Ensino Fundamental, seja nos anos iniciais como nos anos finais, é menor do que nos demais municípios com situação socioeconômica e demográfica semelhante.

Nos anos iniciais do EF, a média (dentre os municípios brasileiros) de alunos atendidos é de 1.949 nos municípios do agrupamento 1 e 2.070 no agrupamento 2, contra 976 dos municípios analisados do ADE Vale do Jequitinhonha. Já para os anos finais do EF tem-se 1459 e 1.640 de alunos, em média, atendidos nos municípios brasileiros dos agrupamentos 1 e 2, respectivamente; e 1031 nos municípios que integram o ADE.

No que se refere à distribuição das matrículas por dependência administrativa, tem-se que os municípios do ADE do Vale do Jequitinhonha apresentam um menor percentual de matrículas na rede municipal, tanto nos anos iniciais como nos anos finais do Ensino Fundamental. Nos anos iniciais, enquanto 53% dos alunos são atendidos nas redes municipais, a média nacional dos municípios dos agrupamentos 1 e 2 é 87% e 75%, respectivamente. Essa diferença é ainda mais significativa nos anos finais do EF: enquanto a média de atendimento municipal no ADE é de 10%, nos municípios do agrupamento 1 esta taxa é de 76%, e no agrupamento 2, de 43%.

5.1.4. Dados gerais educacionais dos municípios classificados nos agrupamentos 1 e 2 em Minas Gerais

Quando comparamos os dados dos municípios que compõem o ADE do Vale do Jequitinhonha apenas com os municípios classificados nos agrupamentos 1 e 2 localizados no estado de Minas Gerais, verificamos maior similaridade do que com o restante dos municípios brasileiros classificados nesses mesmos agrupamentos. Com relação à média de alunos atendidos nos municípios, nos anos iniciais do EF, tem-se 819 e 1139 para os agrupamentos 1 e 2 dos municípios de Minas Gerais, respectivamente, contra os 976 do ADE. Além disso, enquanto as redes municipais atendem 62% e 66% dos alunos para os agrupamentos 1 e 2, essa taxa é de 53% para os 16 municípios do ADE. No caso dos anos finais do EF, os dados são semelhantes no que se refere ao percentual de atendimento municipal no EF (19% para os municípios de Minas Gerais em ambos os agrupamentos 1 e 2, e 12% para os municípios do ADE). Tal comportamento é também verificado no número médio de alunos atendidos nos anos finais do EF (1031 no ADE e 827 e 1054 nos agrupamentos 1 e 2 do estado de Minas Gerais).

5.2. Evolução do IDEB dos municípios

5.2.1. Evolução do IDEB dos municípios que compõem o ADE Vale do Jequitinhonha

Considerando que a maior concentração de alunos em escolas municipais encontra-se nos anos iniciais do Ensino Fundamental, a análise da evolução do IDEB será feita nesta etapa do Ensino Fundamental.

Entre 2007 e 2015, os municípios do ADE do Vale do Jequitinhonha apresentaram uma melhora significativa no IDEB dos anos iniciais do EF; em geral, acima dos valores projetados pelo Ministério da Educação (MEC)⁶², conforme se pode constatar no gráfico 5.1, a seguir.

⁶² O INEP/MEC projetou metas intermediárias do IDEB para todos os estados, municípios e escolas brasileiros, de forma com que o Brasil chegue à média 6,0 em 2021, “período estipulado tendo como base a simbologia do bicentenário da Independência em 2022” (FERNANDES, s/d). O cálculo das metas intermediárias, apresentadas a cada dois anos, considerou pontos de partida distintos e teve início em 2007.

Gráfico 5.1- Evolução do IDEB e da projeção do IDEB do EF (anos iniciais) entre 2007 e 2015, municípios do ADE Vale do Jequitinhonha

Ano vs. Ideb e Projeção. A cor mostra detalhes sobre Município. A exibição é filtrada em Exclusões (Ano,Município) e Exclusões (Ano,Município,Projeção). O filtro Exclusões (Ano,Município) mantém 118 membros. O filtro Exclusões (Ano,Município,Projeção) mantém 119 membros.

Fonte: MEC/INEP, Microdados IDEB, 2007 – 2015

Verifica-se na Tabela 5.5 que o maior número de municípios que não atingiu a meta (projeção) estabelecida pelo MEC se deu em 2007, quando 9 municípios ficaram nesta situação. De lá para cá, apenas em 2011 e 2015 alguns municípios não atingiram os valores estipulados e em valor bem menor do que o constatado em 2007 (3 e 2 municípios, respectivamente).

Tabela 5.5 - Diferença entre o IDEB alcançado e a respectiva projeção, entre 2007 e 2015, municípios do ADE Vale do Jequitinhonha

Município	2007	2009	2011	2013	2015
Alvorada de Minas	0,7	1,4	1,3	0,6	1,4
Angelândia		1,1	1,8	1,3	1,5
Aricanduva	-0,1	1,5	-0,1	1	0,7
Capelinha	0,4	1,3	1,2	1,4	1
Carbonita	-0,3	1	0,4	0,1	-0,5
Coluna	-0,3	1	1	1,1	1,2
Couto de Magalhães de Minas	-0,5	1,1	1	0,1	0,5
Datas	0,8	1,3	0,5	0,9	0,8
Diamantina	0,2	0,7	0,6	0,4	0,3
Felício dos Santos	0,1	1,3	-0,1	0,6	0,1
Gonçalves	1	2,8	2,4	2	2
Gouveia	0,1	1,2	0,5	1	0,3
Itamarandiba	-0,3	0,9	1	0,8	0,8
Leme do Prado	-0,6		1,5	0,5	0,6
Minas Novas	-0,1	0,5	0,7	0,6	0,9
Presidente Kubitschek	-0,6	0	0,2	0,3	-0,3
Rio Vermelho	0,3	0,5	0,7	0	0,3
Santo Antônio do Itambé	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
São Gonçalo do Rio Preto	0,3	0,3		0,6	0,4
Senador Modestino Gonçalves	0,4	1,1	0,4	1,7	0,8
Serra Azul de Minas	0,2	0,7	-0,2	0,1	0,1
Serro	0,1	0,8	0,2	0,8	0,2
Turmalina	0	1,2	1,5	1,3	1,2
Veredinha	-0,1	1	1	1,3	1,3

Fonte: MEC/INEP, Microdados IDEB, 2007 – 2015. Elaboração própria.

O crescimento do IDEB se deu, de maneira geral, pela melhoria no fluxo escolar e pela elevação das notas na Prova Brasil, ainda que haja diferenças no comportamento entre os municípios analisados.

No Gráfico 5.2, verifica-se a distribuição dos municípios segundo a variação do fluxo escolar (eixo vertical) e da proficiência na Prova Brasil (eixo horizontal) entre 2007 e 2015.

Gráfico 5.2 - Distribuição dos municípios do ADE Vale do Jequitinhonha segundo a variação do fluxo escolar e da proficiência, entre 2007 e 2015

Fonte: MEC/INEP, Microdados IDEB, 2007 – 2015. Elaboração própria.

Dos 24 municípios, apenas 2 não atingiram a meta do IDEB estabelecida pelo MEC para o ano de 2015 (Carbonita e Presidente Kubitschek). A escala entre a cor vermelha e azul representa a diferença entre o valor do IDEB alcançado e a respectiva meta estabelecida pelo MEC.

Com relação ao fluxo escolar, cinco municípios tiveram uma piora nessa variável no período analisado e três municípios praticamente mantiveram os valores ao longo destes anos, o que não ocorreu em relação à proficiência na Prova Brasil. Nesta variável – proficiência dos estudantes – todos os municípios apresentaram melhora, ainda que com variação no comportamento entre eles. Não foi possível perceber uma correlação entre a variação da proficiência e do fluxo escolar entre os municípios analisados.

5.2.2. Evolução do IDEB em comparação com demais municípios

A tabela 5.6 apresenta os dados do IDEB para os anos de 2007 e 2015, a variação no período e a diferença entre o IDEB real e o projetado pelo INEP, para os mesmos anos. A primeira coluna da esquerda apresenta os agrupamentos, conforme estabelecidos nas demais fases da pesquisa (1, 2 e 3). O agrupamento 3 não aparece para o ADE do Vale do Jequitinhonha pois nenhum município do ADE foi classificado no mesmo. As linhas cujo agrupamento aparece como “n/a” referem-se aos municípios não contemplados nos agrupamentos, ou seja, tinham menos de 3 escolas e 500 alunos atendidos no Ensino Fundamental municipal.

Tabela 5.6 - IDEB 2007 e 2015, variação no período e variação do IDEB real com o IDEB projetado

Agrupamentos	IDEB 2007				IDEB 2015				Variação 2007 - 2015				Variação IDEB Projetado 2007 (D)				Variação IDEB Projetado 2015 (E)			
	Mínimo	Máximo	Média	Mediana	Mínimo	Máximo	Média	Mediana	Mínima	Máxima	Média	Mediana	Mínima	Máxima	Média	Mediana	Mínima	Máxima	Média	Mediana
ADE Vale do Jequitinhonha (24 municípios)																				
1	3,9	5,3	4,3	4,1	5,2	7,2	6,2	6,2	1,3	2,7	1,9	1,9	-0,3	0,8	0,2	0,1	0,1	1,5	0,8	0,8
2	4,3	5,2	4,6	4,5	5,4	7	6,5	6,7	1,1	2,5	1,8	1,8	-0,6	0,4	-0,1	0,0	-0,5	1,2	0,5	0,6
n/a	3,4	5,1	4,1	4,1	5,4	7,4	5,9	5,7	1,3	2,7	1,8	1,7	-0,6	1	0,1	0,2	-0,3	2	0,6	0,5
Municípios brasileiros (5530 municípios)																				
1	0,9	5,5	3,2	3,2	2,8	8,7	4,6	4,4	-1	5,1	1,4	1,3	-1,1	2,6	0,3	0,3	-1,7	3,9	0,4	0,3
2	1,9	7,2	4,2	4,2	3,3	8,8	5,5	5,6	-1	3,9	1,4	1,3	-2	2,9	0,3	0,3	-2	3,5	0,4	0,4
3	2,6	7,6	4,7	4,7	3,8	8	6,0	6,1	-1,7	3,7	1,3	1,3	-3,3	2,8	0,3	0,3	-3,6	2,4	0,3	0,3
n/a	1,7	7,7	4,3		2,3	8,1	5,6		-1,5	4,6	1,3		-2,2	2,9	0,3		-1,9	3,7	0,4	
Municípios mineiros (853 municípios)																				
1	2,4	5,5	3,9	3,9	4,5	7,7	5,8	5,8	0,7	4	1,8	1,9	-0,8	1,4	0,3	0,3	-0,5	2,4	0,8	0,8
2	2,2	6,7	4,5	4,5	4,6	7,9	6,2	6,2	0,2	3,8	1,7	1,7	-2	1,5	0,2	0,2	-1,1	2,7	0,6	0,6
3	3,3	5,8	4,8	4,8	4,8	7,5	6,3	6,4	0,2	3,7	1,6	1,5	-1,7	1,2	0,1	0,1	-0,6	1,3	0,5	0,5
n/a	2,6	6,3	4,4		4,2	8	6,0		-0,6	3,6	1,7		-2,2	1,7	0,2		-1,9	2,5	0,6	
Municípios integrantes de ADEs e/ou Consórcios (2421 municípios)																				
1	0,9	5,5	3,2	3,1	3	7,9	4,5	4,4	-0,4	4,8	1,4	1,3	-1,1	2,6	0,3	0,3	-1,3	3,5	0,3	0,3
2	1,9	7,2	4,1	4,1	3,3	8,8	5,4	5,5	-1	3,9	1,3	1,3	-1,2	2,1	0,3	0,3	-2	3,5	0,3	0,3
3	3	7,6	4,7	4,7	3,8	7,9	6,0	6,1	-1,7	3,2	1,3	1,3	-3,3	2,8	0,3	0,3	-3,6	1,9	0,3	0,3
n/a	2,1	7,2	4,4		2,3	8,1	5,7		-0,8	3,6	1,3		-1,6	2,3	0,3		-1,8	2,6	0,4	

Fonte: MEC/INEP. Dados IDEB Anos Iniciais, 2005 – 2015.

A partir dos dados da Tabela 5.6, verifica-se que os municípios do ADE do Vale do Jequitinhonha tiveram, em média, uma variação de 1,8/1,9 no IDEB entre 2007 e 2015, variação superior à observada para os municípios brasileiros (1,3/1,4) e para os municípios brasileiros que integravam ADEs e/ou Consórcios (também entre 1,3/1,4). A variação observada para os municípios do Vale do Jequitinhonha foi ligeiramente superior ao comportamento dos municípios mineiros (apenas um décimo de diferença, para todos os agrupamentos).

Com relação à diferença entre as metas projetadas e o IDEB real, percebe-se padrões distintos entre os anos de 2007 e 2015. No primeiro ano para o qual foram definidas metas de alcance do IDEB, 2007, verifica-se uma diferença de, em média, 0,3 pontos acima, isto é, os municípios superaram a nota do IDEB projetada pelo INEP por uma margem de 0,3, em média. Os municípios do ADE do Vale do Jequitinhonha enquadrados no agrupamento 2 e aqueles que não integraram a primeira fase da pesquisa, tiveram um desempenho inferior ao restante dos municípios analisados, com uma diferença do IDEB real para o projetado de -0,1 e de 0,1, respectivamente.

Em 2015, a diferença do IDEB real para o projetado foi superior em todos os casos estudados, demonstrando um avanço maior do que o esperado ao longo desses oito anos de avaliação. As maiores diferenças – positivas – entre os valores reais e projetados encontram-se nos municípios que compõem o ADE do Vale do Jequitinhonha e os municípios mineiros. O comportamento geral dos municípios brasileiros, e dos municípios brasileiros que integram ADEs e/ou consórcios foi bastante semelhante, considerando inclusive os diferentes agrupamentos de municípios.

Quando comparamos os agrupamentos, verificamos em todos os casos (ADE Vale do Jequitinhonha, Brasil, Minas Gerais, e municípios brasileiros integrantes de ADEs e Consórcios) que, em média, o IDEB dos municípios é inferior nos municípios do agrupamento 1, superior no agrupamento 3, e com um valor intermediário no agrupamento 2, acompanhando as características socioeconômicas dos mesmos (questão abordada nas duas fases anteriores da pesquisa). De maneira geral, as diferenças, em média, do IDEB entre 2007 e 2015 pouco se alteraram entre os agrupamentos. Percebe-se apenas uma ligeira aproximação nos municípios de Minas Gerais, em que a diferença entre os agrupamentos 1 e 2, e 2 e 3, caiu dois décimos no valor do IDEB no período analisado.

Por fim, apesar do comportamento bastante semelhante, vale destacar uma pequena diferença nos valores médios do IDEB dos municípios do ADE do Vale do Jequitinhonha em relação aos municípios mineiros. Os municípios do ADE apresentaram valores mais altos do IDEB tanto na edição de 2007 como em 2015, e como a variação no período foi bastante

semelhante, a diferença entre os grupos permaneceu estável. Tem-se como exceção os pequenos municípios, não considerados na primeira fase da pesquisa: os do estado de Minas Gerais tiveram um desempenho superior aos municípios que compõem o ADE do Vale do Jequitinhonha.

5.3. Evolução do IDEB das escolas municipais

Como qualquer média, o IDEB dos municípios nada diz sobre eventuais desigualdades entre escolas ou sobre desigualdades intra-escolares. Assim, visando averiguar se a melhoria identificada no IDEB dos municípios do ADE do Vale do Jequitinhonha poderia ser atribuída a um comportamento mais generalizado ou pontual das escolas municipais, elaborou-se a presente seção. Tem-se como hipótese que a melhoria de um maior número de escolas e/ou a redução da desigualdade entre e intra escolar nos municípios poderia indicar um eventual resultado de políticas municipais, para além do trabalho das unidades escolares e de melhorias nas condições socioeconômicas dos estudantes.

Inicialmente a ideia era comparar a evolução do número de municípios cujas escolas alcançaram as respectivas metas entre 2007 e 2015. No entanto, verificou-se uma alta taxa de escolas sem meta projetada em 2007, inviabilizando tal análise. Desconsiderando as escolas sem projeção, o resultado da comparação no período poderia ser enviesado. Assim sendo, levantou-se o percentual nacional de escolas com meta calculada pelo INEP, entre 2007 e 2015. A tabela 5.7 resume as informações por esfera administrativa.

Tabela 5.7 - Número e percentual de escolas com IDEB projetado entre os anos de 2007 e 2015

	Total de escolas		Escolas federais		Escolas municipais		Escolas estaduais	
Todos	55.567	100%	23	100%	41.479	100%	14.065	100%
Cálculo IDEB 2007	27.951	50%	9	39%	19.611	47%	8.331	59%
Cálculo IDEB 2009	38.683	70%	18	78%	26.106	63%	12.559	89%
Cálculo IDEB 2011	48.437	87%	20	87%	34.954	84%	13.463	96%
Cálculo IDEB 2013	51.643	93%	21	91%	37.845	91%	13.777	98%
Cálculo IDEB 2015	53.822	97%	22	96%	39.875	96%	13.925	99%

Fonte: MEC/INEP. Dados IDEB Anos Iniciais, 2005 – 2015. Elaboração própria.

Considerando que este estudo tem como interesse analisar o efeito da política municipal, observou-se apenas o comportamento das escolas municipais. Nesse caso, somente após 2011 esse conjunto apresentou mais de 80% de escolas com o índice

calculado pelo INEP⁶³. Embora em 2013 esse índice tenha superado 90% de escolas, optou-se por comparar 2011 com 2015, de forma a abranger um maior número de anos na análise longitudinal. A tabela 5.8 apresenta a síntese dos dados encontrados, nos municípios do ADE do Vale do Jequitinhonha, bem como no restante do Brasil, Minas Gerais e dos municípios brasileiros que compõem ADEs e/ou Consórcios.

Tabela 5.8 - Porcentagem de municípios nos quais todas as escolas municipais atingiram a meta do IDEB calculada para 2011 e 2015

Ano	ADE Vale do Jequitinhonha		Brasil		Minas Gerais		Integrantes de arranjos territoriais (Consórcios ou ADEs)	
	2011	2015	2011	2015	2011	2015	2011	2015
Todos	78,6%	52,9%	44,9%	43,4%	76,3%	70,1%	39,1%	38,0%
Agrupamento 1	66,7%	28,6%	34,1%	31,2%	79,8%	70,1%	32,4%	27,7%
Agrupamento 2	100,0%	75,0%	50,6%	47,4%	78,6%	72,1%	42,5%	41,3%
Agrupamento 3	-	-	40,0%	39,6%	55,8%	52,9%	34,2%	33,5%
n/a	75,0%	66,7%	71,2%	70,5%	90,8%	85,7%	68,3%	71,5%

Fonte: MEC/INEP. Dados IDEB Anos Iniciais, 2005 – 2015. Elaboração própria.

Percebe-se uma redução no percentual de municípios nos quais todas as escolas atingiram a meta do IDEB, em todos os casos analisados e para todos os agrupamentos. Esse resultado pode ser explicado pelo maior número de escolas contempladas com a projeção da meta, mas também pela própria elevação da dificuldade de alcançar as metas mais altas estabelecidas ao longo dos anos.

De qualquer forma, vale destacar semelhanças no comportamento entre os municípios brasileiros e os municípios brasileiros integrantes de consórcios e/ou ADEs, bem como entre o ADE do Vale do Jequitinhonha e os municípios mineiros, tal como observado com o comportamento do IDEB municipal (conforme Tabela 5.6). Os municípios do ADE do Vale do Jequitinhonha são aqueles que apresentaram maior queda no número de municípios em que todas as escolas alcançaram suas metas, principalmente para os municípios do agrupamento 1. Os valores referentes a 2011 são mais parecidos com o restante dos municípios mineiros, do que em 2015. Chama a atenção a grande diferença no percentual de municípios mineiros em que todas as escolas atingiram suas metas (em torno de 75% para 2011 e 70% para 2015) com relação aos municípios brasileiros, em geral, e daqueles que integram arranjos de cooperação intergovernamental, os quais apresentam cerca de 40% dos municípios nessa mesma situação. Por fim, vale também ressaltar que a variação de comportamento entre os agrupamentos não segue os demais indicadores: os

⁶³ Cabe destacar que a análise aqui realizada utilizou-se somente dos dados do IDEB, sem cotejá-los com os de funcionamento das unidades educacionais apresentadas no Censo Escolar, ou seja, assumiu-se que todas as 55.567 unidades educacionais com dados do IDEB entre 2005 e 2015 existiam e estavam em funcionamento neste período.

municípios classificados no agrupamento 3 apresentaram piores desempenhos do que os municípios agrupamento 2 e, por vezes, do que os do agrupamento 1. Uma possível explicação para esta variação poderia ser a grande desigualdade presente entre escolas nos municípios do terceiro agrupamento.

5.4. Distribuição da proficiência em Língua Portuguesa

Após analisar a evolução do IDEB dos municípios e das escolas, optou-se por comparar a aprendizagem dos estudantes ao final do 5º ano do Ensino Fundamental. Para isso, utilizou-se como medida o percentual de estudantes considerados no nível “suficiente” em Língua Portuguesa, na Prova Brasil, a partir dos parâmetros identificados por Bof (2016) e descritos no quadro a seguir.

Quadro 5.2 - Proficiência mínima dos níveis "suficiente" de aprendizado em Língua Portuguesa (leitura) para o 5º ano do EF

Área do conhecimento	Proficiência do nível "suficiente"	
	Parâmetro A: grupo de sistemas de avaliação estaduais	Parâmetro B: Todos pela Educação (países OCDE)
Língua Portuguesa	≥175	≥200

Fonte: Alvana Bof, 2016.

O parâmetro A foi estabelecido após a revisão da literatura, onde foram identificados 14 sistemas estaduais de avaliação que definiram níveis de desempenho dos alunos com base nas escalas de proficiência do SAEB. O parâmetro B refere-se à definição do Todos pela Educação dos níveis de aprendizado adequado, a partir do desempenho médio dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

No presente estudo, ambos os parâmetros foram considerados. Foram comparadas a distribuição de desempenho dos estudantes no Brasil, nos municípios que compreendem o ADE do Vale do Jequitinhonha, no conjunto de municípios mineiros, e nos municípios brasileiros que em 2011 compunham arranjos de cooperação intergovernamental na área da educação (consórcios ou ADEs). Em todos os casos foram considerados os três agrupamentos e os municípios não categorizados, conforme explicado anteriormente.

O Gráfico 5.3 apresenta os resultados encontrados. Verifica-se uma elevação da proficiência dos estudantes no 5º ano do Ensino Fundamental em todos os casos analisados, para todos os agrupamentos entre 2011 e 2015. Além do crescimento no

percentual de estudantes que alcançaram o nível de proficiência suficiente a partir do parâmetro A (igual ou maior a 175), de maneira geral, houve um crescimento ainda maior do percentual de estudantes que passaram a contemplar também o parâmetro B (igual ou maior a 200). Apesar das relevantes tendências de melhoria da aprendizagem dos estudantes com base nos parâmetros utilizados, vale destacar que o Brasil ainda apresenta um grande número de estudantes que não alcança os níveis considerados “suficientes” no aprendizado em Língua Portuguesa. Em 2011, 42% dos estudantes brasileiros que participaram desta avaliação não alcançaram o nível considerado “suficiente” com base no parâmetro A, e 62% com base no parâmetro B. Em 2015 há uma melhoria significativa, porém quase 30% dos estudantes ainda se encontrava abaixo do nível considerado suficiente com base no parâmetro A e praticamente metade se encontrava nessa mesma situação se considerarmos o parâmetro B.

Gráfico 5.3 - Percentual de estudantes nos níveis de proficiência "suficiente" em Língua Portuguesa, Prova Brasil, em 2011 e 2015

Legenda: Primeira coluna de cada localização: 2011 / Segunda coluna 2015

Parte inferior das colunas (cores mais fortes): nível de proficiência suficiente Parâmetro B

Parte superior das colunas (cores mais fracas): diferença no nível de proficiência suficiente Parâmetro B – Parâmetro A

Fonte: MEC/INEP, Microdados da Prova Brasil, 2011 e 2015. Elaboração própria

Entre 2011 e 2015, verifica-se uma melhoria no percentual dos estudantes que alcançam os níveis de proficiência considerados suficientes em todas as situações analisadas, porém com variações entre os agrupamentos. É maior o percentual de estudantes que alcançam os níveis suficientes de aprendizado, na medida em que observamos os agrupamentos com melhores condições socioeconômicas. Os menores percentuais de estudantes que alcançam os níveis “suficientes” se concentram no agrupamento 1, tanto em 2011 como em 2015. Os municípios do agrupamento 2 apresentam os valores intermediários e os municípios que integram o agrupamento 3, os maiores percentuais de estudantes com proficiência suficiente, nos dois anos analisados.

Este padrão observado entre os agrupamentos é combinado com o padrão de distribuição da proficiência de cada um dos quatro conjuntos de municípios: Brasil, Minas Gerais, ADE do Vale do Jequitinhonha e municípios brasileiros que integram arranjos de cooperação intergovernamental, conforme já constatado nas demais seções. O conjunto de municípios brasileiros que integra arranjos de cooperação apresenta um comportamento muito semelhante ao conjunto geral de municípios brasileiros, para todos os agrupamentos, tanto em 2011 e 2015. Os dois conjuntos de municípios apresentam praticamente a mesma distribuição de estudantes com proficiência suficiente – nos parâmetros A e B – para os três agrupamentos (1, 2 e 3) e para aqueles municípios não classificados nos agrupamentos, tal como pode ser visto no Gráfico 5.4:

Gráfico 5.4 - Percentual de estudantes com nível de proficiência “suficiente” (Parâmetro B) nos municípios brasileiros e naqueles que integram arranjos territoriais, em 2011 e 2015

Fonte: MEC/INEP, Microdados da Prova Brasil, 2011 e 2015
Elaboração própria

Da mesma forma, os municípios de Minas Gerais e o subconjunto do ADE do Vale do Jequitinhonha apresentam uma distribuição semelhante na proficiência dos estudantes, com valores significativamente superiores aos municípios brasileiros em geral, e ao subconjunto dos municípios brasileiros que integram arranjos de cooperação, como pode ser observado no Gráfico 5.5. As maiores diferenças encontram-se no agrupamento 1, que chega a ter 30 pontos percentuais de diferença entre a porcentagem de estudantes com nível de proficiência suficiente no conjunto de municípios brasileiros e naqueles que integram o ADE do Vale do Jequitinhonha (31,6% e 61,9% em 2015, respectivamente).

Gráfico 5.5 - Percentual de estudantes com nível de proficiência “suficiente” (Parâmetro B) nos municípios mineiros e que integram o ADE do Vale do Jequitinhonha, em 2011 e 2015

Fonte: MEC/INEP, Microdados da Prova Brasil, 2011 e 2015
Elaboração própria

Além de verificar um percentual relativamente mais alto de estudantes que alcançam a proficiência suficiente nos municípios mineiros, bem como naqueles que compõem o ADE do Vale do Jequitinhonha, percebe-se também uma redução na desigualdade de resultados educacionais entre municípios de 2011 para 2015, ao se considerar suas condições socioeconômicas (variação entre os agrupamentos). Nestes conjuntos de municípios – Minas Gerais e ADE do Vale do Jequitinhonha – verifica-se que o percentual de estudantes que alcançou níveis de proficiência “suficiente” nos municípios que se encontram no primeiro agrupamento avançou mais rapidamente do que no segundo, em especial no caso do ADE do Vale do Jequitinhonha. Por outro lado, no caso dos municípios brasileiros e do subconjunto de municípios que integram arranjos territoriais, verificou-se um aumento, ainda que pequeno, na desigualdade de resultados educacionais de 2011 para 2015 entre os municípios do primeiro e do segundo agrupamento.

5.5. O comportamento dos municípios do ADE do Vale do Jequitinhonha

As análises aqui apresentadas tiveram como objetivo averiguar se o comportamento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) apresentada pelos municípios que compunham o Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) do Vale do Jequitinhonha assemelha-se ao dos demais municípios brasileiros com situação socioeconômica e demográfica semelhantes. Tem-se como hipótese de que uma melhoria mais célere no IDEB, bem como a redução de desigualdades entre os municípios que compõem um mesmo arranjo de cooperação intergovernamental poderia ser resultante, dentre outros fatores, de políticas regionais/cooperadas. Para isso, três indicadores relacionados ao IDEB foram analisados, sempre comparando o comportamento dos municípios que integravam o ADE com:

- a) os municípios mineiros,
- b) os municípios brasileiros que integravam, em 2011, ADEs ou consórcios e
- c) com o conjunto de municípios brasileiros.

Para todos os casos, os municípios foram considerados separadamente nos três agrupamentos utilizados as fases anteriores da pesquisa, de forma a reduzir o viés populacional e socioeconômico na análise. De maneira geral, o comportamento dos municípios do ADE do Vale do Jequitinhonha foi muito semelhante aos municípios dos mesmos agrupamentos do estado de Minas Gerais e superior aos municípios brasileiros e daqueles que integravam arranjos de cooperação intergovernamental em 2011 (consórcios e ADEs), tanto no que se refere à evolução do IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental entre 2007 e 2015, e ao percentual de estudantes que atingiu níveis de proficiência suficiente em Língua Portuguesa no 5º ano do ensino fundamental, em 2011 e 2015.

Verificou-se uma melhoria no IDEB ao longo do período observado, com os municípios alcançando, em média, índices superiores aos valores previstos pelo INEP, sobretudo os classificados no primeiro agrupamento do ADE Vale do Jequitinhonha e de Minas Gerais. Verificou-se também uma redução na desigualdade de resultados entre o primeiro e segundo agrupamento desses dois conjuntos de municípios – ADE Vale do Jequitinhonha e Minas Gerais – percebida por meio dos dados de proficiência em Língua Portuguesa. Nesse caso, a redução na diferença no interior dos municípios do ADE do Vale do Jequitinhonha foi superior a dos demais municípios mineiros. Enquanto em 2011 os municípios do Agrupamento 2 do ADE tinham alcançado 10,4 pontos percentuais a mais do que os do Agrupamento 1, no que se refere ao percentual de estudantes que alcançou nível de proficiência suficiente (igual ou maior que 175), essa diferença foi reduzida para apenas

2,5 pontos percentuais, sendo que em ambos os agrupamentos constatou-se melhoria nos resultados. Já no caso dos municípios mineiros, essa redução foi de 10,2 para 8,5 pontos percentuais.

Com base na análise realizada, pode-se concluir que os municípios do ADE do Vale do Jequitinhonha apresentaram melhoras significativas no IDEB e na taxa de estudantes que alcançaram níveis de proficiência suficiente nos últimos anos, se comparados com os municípios brasileiros em geral e com os municípios brasileiros que também integravam arranjos territoriais em 2011, do mesmo nível socioeconômico e demográfico. No entanto, não é possível afirmar que esse resultado é decorrente de políticas de cooperação intergovernamentais relativas a este ADE, já que esse comportamento foi bastante semelhante ao dos municípios mineiros, que também demonstraram melhoria no IDEB e nas taxas de proficiência alcançadas nos anos iniciais do Ensino Fundamental.

Os dados encontrados reiteram análises realizadas sobre bons resultados dos municípios de Minas Gerais em relação aos demais municípios brasileiros. Segundo o relatório técnico do INEP sobre os resultados do IDEB 2005 – 2015, os estados de Santa Catarina, Minas Gerais e São Paulo detêm os maiores IDEBs do país nos anos iniciais do ensino fundamental, ainda que a evolução no período tenha sido mediana em comparação com outros estados brasileiros, como Ceará, Alagoas e Piauí. Com relação ao número de municípios que atingiu a meta do IDEB em 2015, para os anos iniciais do ensino fundamental, Minas Gerais também aparece entre os estados com índices superiores a 90%, junto com Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Ceará, Acre e Santa Catarina, enquanto o percentual brasileiro foi de 75% dos municípios. Além disso, 56,3% dos municípios mineiros (com IDEB calculado para 2015) atingiu a nota 6 ou mais no IDEB, índice relativamente alto se comparado com o restante do país, em que apenas 29,7% dos municípios encontram-se nesta faixa.

Além de confirmar o bom desempenho dos municípios mineiros, verificou-se que a melhoria dos resultados parece ocorrer nos municípios dos diferentes agrupamentos, bem como de forma a reduzir desigualdades educacionais, ao menos nos resultados da Prova Brasil e do IDEB, entre municípios de diferentes condições socioeconômicas.

Considerações finais

Esta tese teve como objetivo averiguar se políticas de cooperação intergovernamental, tais como consórcios e Arranjos de Desenvolvimento da Educação, se constituem como mecanismos de equalização de condições de oferta e de resultados educacionais nos municípios brasileiros. Embora houvesse o interesse em averiguar se estas políticas proporcionam melhorias na educação brasileira, o objetivo do trabalho focou na análise acerca da redução de desigualdades existentes entre os entes federados, sobretudo entre os municípios.

O desenho da pesquisa, seus objetivos e percurso metodológico, consideraram quatro pressupostos: a) a necessidade de conciliar diferentes mecanismos de equalização na estrutura educacional brasileira; b) a relevância do exercício das funções de coordenação e redistribuição da União e, eventualmente, dos estados, de forma a minimizar as desigualdades nas condições de atendimento dos entes federados; c) a crescente importância atribuída a esse formato de cooperação intergovernamental, seja no discurso de organizações empresariais, seja em documentos oficiais como o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) e a Resolução do Conselho Nacional de Educação sobre a questão (Resolução 1/2012); e d) a ausência de estudos sobre possíveis efeitos dos consórcios e dos ADEs nas condições de acesso, atendimento e resultados educacionais dos municípios participantes.

Sem desconsiderar a imprescindibilidade das políticas redistributivas para a redução das várias desigualdades no Brasil, sobretudo as políticas fiscais, que atualmente envolvem os repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e, em se tratando da educação, do FUNDEB e a complementação da União aos referidos fundos estaduais; entende-se que demais políticas – distributivas e regulatórias – podem também contribuir com esse objetivo, a depender de seu formato, dos papéis atribuídos a cada nível federado, bem como do volume de recursos empregados. Os vários estudos e pesquisas identificados demonstram a relevância da associação dos papéis de coordenação e redistribuição de recursos da União aos estados e aos municípios para a redução das desigualdades de capacidade de atendimento educacional entre os entes federados. Neste sentido, considera-se que políticas de cooperação intergovernamental, tais como consórcios e ADEs, para que atuem de forma mais incisiva nos problemas identificados e possibilitem a melhoria das condições educacionais, em especial para os municípios com condições mais precárias de atendimento, devem ser incentivadas, reguladas e monitoradas pelos níveis mais centrais da estrutura federativa, ou seja, exigem mecanismos de coordenação dos estados e da

União, e quiçá formas de repasse de recursos diferenciados, desde que os demais mecanismos estejam atuantes.

Nos últimos anos percebe-se uma crescente preocupação com as desigualdades de capacidade institucional para a oferta educacional municipal, sendo possível citar o incentivo aos consórcios e ADEs como exemplo, mas também os mecanismos relativos ao Plano de Ações Articuladas e a assistência técnica disponibilizada pelo governo federal aos estados e municípios no que se refere à elaboração e monitoramento de instrumentos de planejamento local. Considera-se que essa preocupação expressa uma alteração na visão denominada “autárquica” do municipalismo brasileiro (DANIEL, 2001), em que a defesa da autonomia do município significou o isolamento deste para com as demais unidades da federação, “ignorando que alguns problemas têm solução apenas em âmbitos mais abrangentes como o microrregional, estadual, ou mesmo federal” (ABRUCIO, FRANZESE, 2007, p. 7). O estímulo a novas formas de cooperação intergovernamental reconhece a impossibilidade de atuação isolada dos municípios, propondo alternativas de atuação regional (intermunicipal) ou ainda com a participação de outros entes – estado e União – e de organizações privadas.

A inclusão dessa agenda no discurso de organizações empresariais, no Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) e na Resolução do Conselho Nacional de Educação (Resolução 1/2012), como estratégia para fortalecer o regime de colaboração, motivou algumas preocupações, sistematizadas pelo relatório do Grupo de Trabalho acerca dos ADEs constituído no âmbito do MEC. Além de reforçarem a importância da regulamentação da cooperação federativa e do Sistema Nacional de Educação, chamam a atenção para a necessidade de garantir, nesses arranjos, instrumentos de participação, transparência, controle social e espaços de negociação e pactuação, bem como o fundamental envolvimento da União e dos estados. Considerando-se as ponderações apresentadas pelo referido GT, cabe questionar se essa proposta de cooperação intergovernamental, da forma como tem sido estimulada e implementada no campo educacional, tem sobrevalorizado essa experiência, seja como mecanismo de fortalecimento do regime de colaboração, seja como instrumento de aprimoramento das condições de oferta da educação municipal. Buscou-se nesse trabalho contribuir com essa agenda, buscando evidências dos efeitos desses arranjos nas condições de acesso, oferta e resultados educacionais, sobretudo ao constatar a ausência de estudos nesta área. Os estudos existentes sobre os consórcios na administração pública são mais gerais e não contemplam as especificidades do campo educacional. Com relação ao ADEs, ainda que haja alguns estudos, estes estão concentrados no levantamento e descrição das experiências existentes ou na análise dos fatores favoráveis a sua constituição e

permanência ao longo do tempo, sem observar eventuais influências na capacidade de atuação municipal ou nas condições de oferta e resultados educacionais.

A pesquisa foi constituída em três fases visando, respectivamente: a) identificar as características socioeconômicas, demográficas e educacionais dos municípios que integravam arranjos de cooperação intergovernamental; b) verificar a influência da participação dos municípios nos diferentes arranjos de cooperação em relação às variáveis selecionadas, sejam estas de acesso, condições de atendimento ou resultados educacionais, sempre considerando o nível socioeconômico e demográfico dos municípios; e c) averiguar se os resultados educacionais apresentados na última década pelos municípios que compunham o Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) do Vale do Jequitinhonha acompanharam ou diferenciaram-se do comportamento dos demais municípios brasileiros com situação socioeconômica e demográfica semelhantes. Esta fases buscaram, por meio de três caminhos metodológicos, identificar elementos para ampliar a compreensão sobre a participação em consórcios e ADEs no país, e averiguar se estas formas de cooperação intergovernamental tem proporcionado a redução de desigualdades educacionais entre os municípios brasileiros.

Considerou-se a pesquisa realizada de caráter exploratório, ao propor novas metodologias para analisar a temática da cooperação intergovernamental na educação brasileira. Nesse processo foi possível explorar com maior profundidade as bases de dados existentes tanto sobre essa temática, como acerca das condições institucionais e educacionais dos municípios, e examinar alguns dos critérios e métodos estatísticos aplicados para possibilitar eventuais usos em futuros estudos. O principal desafio para a construção do desenho metodológico foi o fato de que o fenômeno analisado envolve múltiplas variáveis, aleatórias e inter-relacionadas, que não podem ser interpretadas isoladamente. Não é possível estabelecer uma relação de causalidade linear entre a constituição e funcionamento de arranjos de cooperação intergovernamental e a melhoria das condições de atendimento educacionais no município. Sendo assim, foi necessário empregar técnicas de estatística multivariada para proporcionar a análise simultânea de um conjunto de variáveis consideradas relevantes para a situação em questão, tais como a constituição dos agrupamentos e a realização de regressões.

Para averiguar a possibilidade de redução de desigualdade, os municípios foram categorizados em três grupos mais homogêneos com relação a condições socioeconômicas e demográficas (população, renda e receita *per capita*, porcentagem de pobres e porcentagem de mães chefes de família sem EF). A comparação da participação em arranjos de cooperação intergovernamental, e por tipo de cooperação, foi feita no interior de cada agrupamento, visando reduzir o viés populacional e socioeconômico. Para a segunda e

a terceira fases da pesquisa optou-se por reduzir o universo de municípios, de forma a excluir aqueles com um número muito pequeno de escolas, nos quais o efeito da política municipal pode facilmente ser confundido com o efeito individual da atuação dos gestores escolares. Assim, foram analisados os municípios que possuíam ao menos 3 escolas e mais de 500 alunos, passando-se para um conjunto de 4.461 municípios.

O agrupamento 1 foi composto por 1.752 municípios e agrupou aqueles com os piores indicadores analisados (socioeconômicos e educacionais). O agrupamento 2 foi composto por 1.357 municípios, que apresentaram indicadores intermediários entre os demais agrupamentos. O agrupamento 3, composto por 1.352 municípios, concentrou os municípios com os indicadores mais favoráveis na maioria das variáveis analisadas. Os três agrupamentos apresentavam, em sua composição, presença dos quatro tipos de arranjos considerados no estudo, isto é: a) municípios sem associativismo, b) municípios consorciados, c) municípios consorciados e integrantes de ADEs e d) municípios integrantes de ADEs, com pequena variação proporcional entre eles. Enquanto o agrupamento 3 concentrou um maior número de municípios consorciados, em relação aos demais, os agrupamento 1 e 2 apresentaram maior concentração de municípios que não integravam nenhum arranjo de cooperação intergovernamental.

Inicialmente foi possível caracterizar o perfil socioeconômico, demográfico e educacional dos municípios que participavam, em 2011, de consórcios e/ou ADEs. Naquele momento, conforme os dados do MUNIC/IBGE e do levantamento realizado por Abrucio (2015a, 2015b, 2015c), 35% dos municípios brasileiros integravam algum destes arranjos de cooperação intergovernamental na área da educação, contemplando quase metade da população brasileira. A maior parte dos municípios cooperados integravam consórcios e apenas 2,5% participavam de ADEs ou ADEs com consórcios, simultaneamente. Dos municípios consorciados, a maior parte contemplava a participação do estado, seguida pela participação da União, sendo que, em menor quantidade, tinham-se aqueles que contavam somente com a participação de outros municípios (intermunicipais). Esses arranjos estavam mais concentrados nas regiões Sudeste, Nordeste e Norte do país. Considerando os três agrupamentos por nível socioeconômico e demográfico, percebe-se significativa diferença populacional entre estes, com os menores municípios no primeiro agrupamento e os maiores, no terceiro, para todos os tipos de cooperação intergovernamental analisados.

A maior parte das variáveis analisadas apresentaram uma variação mais significativa entre os agrupamentos do que segundo o tipo de cooperação intergovernamental estabelecido. Essa situação vale tanto para variáveis que caracterizaram as condições institucionais dos municípios (receita *per capita*, transferências da União e estaduais *per capita*, percentual de funcionários ativos estatutários ou regidos pela CLT e com Ensino

Superior) como para os dados educacionais, sejam estes de acesso (taxa de analfabetismo, taxas de frequência líquida à pré-escola, ao ensino fundamental e ao ensino médio), condições de permanência (taxa de distorção idade-série, porcentagem de funções docentes com ensino superior) ou de resultados (Média da Prova Brasil e porcentagem de alunos com resultado insuficiente e avançado na referida prova).

Os resultados da análise descritiva foram muito semelhantes à análise inferencial, a qual reiterou a maior significância das condições socioeconômicas e demográficas nas condições de atendimento municipal e nos dados educacionais, do que a participação nos arranjos de cooperação intergovernamental. Nas duas análises realizadas, alguns aspectos relativos à participação nos arranjos chamaram a atenção. Os municípios integrantes de ADEs ou ADEs com consórcios simultaneamente apresentaram dados educacionais mais favoráveis nos agrupamentos 1 e 3 e desfavoráveis no agrupamento 2. Essa situação talvez possa ser explicada pelo baixo número de municípios que integram ADEs em relação aos demais tipos de arranjo, e, assim, o conjunto analisado poderia estar representando mais a situação particular de determinados municípios do que o comportamento geral desse tipo de arranjo de cooperação intergovernamental.

Com relação aos consórcios, seu comportamento é bastante variável conforme os agrupamentos, bem como em relação a sua própria tipologia, ou seja, se são compostos apenas por municípios ou se há a participação do estado, da União ou de ambos. Ao que parece, a participação estadual nos consórcios tem representado um melhor desempenho educacional nos agrupamentos 2 e 3, enquanto que a participação da União está concentrada nos municípios com piores indicadores educacionais, dos agrupamentos 1 e 2. Aventa-se a hipótese de que a participação da União nos consórcios tem sido voltada para os menores municípios com uma situação socioeconômica mais vulnerável (grupos 1 e 2) e que apresentam piores indicadores educacionais, enquanto que a participação dos estados nos consórcios, de maneira geral, ainda tem sido localizada em municípios maiores em termos populacionais e com melhores condições socioeconômicas e educacionais, reiterando o comportamento já identificado no caso das transferências financeiras. Sugere-se o aprofundamento de tal hipótese por futuros estudos.

Na terceira fase da pesquisa realizou-se um estudo longitudinal com a finalidade de acompanhar o comportamento específico dos municípios do ADE do Vale do Jequitinhonha em relação aos demais municípios brasileiros com situação socioeconômica e demográfica semelhantes, participantes ou não de arranjos de cooperação intergovernamental. Partiu-se da hipótese de que uma melhoria mais célere no IDEB, bem como a redução de desigualdades entre os municípios que compõem um mesmo arranjo de cooperação

intergovernamental poderia ser resultante, dentre outros fatores, de políticas regionais/cooperadas.

De maneira geral, o comportamento dos municípios do ADE do Vale do Jequitinhonha foi muito semelhante aos municípios dos mesmos agrupamentos do estado de Minas Gerais, e superior ao dos municípios brasileiros em geral ou daqueles que integravam arranjos de cooperação intergovernamental em 2011 (consórcios e ADEs), tanto no que se refere à evolução do IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental entre 2007 e 2015, e ao percentual de estudantes que atingiram níveis de proficiência suficiente em Língua Portuguesa no 5º ano do ensino fundamental, em 2011 e 2015.

Verificou-se uma melhoria no IDEB ao longo do período observado, com os municípios alcançando, em média, índices superiores aos valores previstos pelo INEP, sobretudo os classificados no primeiro agrupamento do ADE Vale do Jequitinhonha e de Minas Gerais. Verificou-se também uma redução na desigualdade de resultados entre o primeiro e segundo agrupamento desses dois conjuntos de municípios – ADE Vale do Jequitinhonha e Minas Gerais – percebida por meio dos dados de proficiência em Língua Portuguesa. Nesse caso, a redução na diferença no interior dos municípios do ADE do Vale do Jequitinhonha foi superior inclusive a dos demais municípios mineiros.

Com base na análise realizada, é possível concluir que os municípios do ADE do Vale do Jequitinhonha apresentaram melhorias significativas no IDEB e na taxa de estudantes que alcançaram níveis de proficiência suficiente nos últimos anos, se comparados com os municípios brasileiros e com aqueles que também integravam arranjos territoriais em 2011, do mesmo nível socioeconômico e demográfico. No entanto, não é possível afirmar que esse resultado é decorrente especificamente de políticas de cooperação intergovernamentais, já que esse comportamento foi bastante semelhante ao dos demais municípios mineiros, que também demonstraram melhoria no IDEB e nas taxas de proficiência alcançadas nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Nesse caso, vale ressaltar que os dados encontrados reiteram análises realizadas sobre bons resultados dos municípios de Minas Gerais em relação aos demais municípios brasileiros (BRASIL, s/d). Destaca-se aqui mais uma possibilidade de futuros estudos acerca dos fatores explicativos para a redução de desigualdades na oferta educacional entre os municípios mineiros.

Os dados apresentados retratam a situação dos municípios integrantes de consórcios e Arranjos de Desenvolvimento da Educação e demonstram que a participação nesses arranjos de cooperação intergovernamentais, no formato como atualmente estão estruturados, não tem proporcionado melhores condições de atendimento, oferta ou de resultados educacionais ou a redução de desigualdades entre os municípios brasileiros.

O resultado obtido decorre das opções metodológicas adotadas, conforme tratado ao longo do texto, e pode ter sido afetado por ao menos cinco fatores discutidos a seguir. Procurar compreender os aspectos que afetaram o resultado não tem como objetivo sua revisão ou reconsideração, contudo pode contribuir para melhor contextualizá-lo e para o desenvolvimento de futuros trabalhos sobre essa temática. A endogeneidade do fenômeno estudado, o pouco tempo de existência destes arranjos no campo educacional, a fragilidade das bases de dados utilizadas, a exclusão dos pequenos municípios e a escolha das variáveis analisadas são aspectos que podem ter afetado o resultado obtido e serão discutidos a seguir.

Buscou-se, conforme relatado no Capítulo 4, o emprego de instrumentos analíticos que considerassem a complexidade do fenômeno e as múltiplas variáveis que o afetam. Contudo, ainda assim, o problema da endogeneidade pode ter permanecido, principalmente ao se considerar o fator da decisão prévia acerca da participação nesses arranjos, ou seja, uma eventual melhoria nos dados educacionais seria oriunda de tal participação, ou esta decisão prévia já demonstraria um comprometimento pré-existente com a melhoria das condições educacionais no município? Afinal, esse comprometimento poderia ser manifestado através da participação nos consórcios ou ADEs, mas também através da elaboração e implementação de outras políticas não observadas na análise aqui realizada.

Com relação ao tempo de existência do objeto de estudo, tem-se que a participação dos municípios em ADEs e em consórcios com atuação na área educacional é relativamente recente. Embora o primeiro arranjo estudado tenha se constituído em 2000, todos os demais ADEs surgiram a partir de 2009. No ano de realização da pesquisa tinham, portanto, no máximo dois anos de existência. No caso dos consórcios, os dados disponíveis pelo MUNIC não permitem conhecer o ano de sua institucionalização ou da atuação em uma área específica, como é o caso da educação, nem o tempo de sua existência. Pode-se apenas assumir, para a atuação na área educacional, a partir dos dados de pesquisa, que são recentes e pouco institucionalizados, além de que o número de municípios que declararam participar de consórcios variou significativamente no período de 2005 à 2015, apresentando uma drástica redução. Acrescenta-se, nesse sentido, que variáveis educacionais levam algum tempo para refletir as alterações realizadas na estrutura política educacional. Com algumas exceções, como os indicadores de acesso, as demais variáveis exigem maior tempo hábil para serem percebidas e, portanto, precisariam de um maior distanciamento temporal para o estabelecimento de relações causais, ainda que não diretas nem lineares. Talvez se a pesquisa fosse realizada com dados mais recentes do MUNIC e da Prova

Brasil⁶⁴, aumentar-se-ia a probabilidade de identificar eventuais alterações nas variáveis selecionadas.

Com relação à identificação e caracterização dos arranjos de cooperação intergovernamental analisados, foram identificadas inconsistências em algumas das bases de dados utilizadas. No caso dos consórcios, há imprecisões nos dados disponibilizados pelo MUNIC, decorrentes das limitações em sua forma de coleta: as variações nos dados coletados entre as edições da pesquisa impossibilitam a construção de séries históricas, e a forma de preenchimento dos dados é discricionária aos municípios, podendo haver distinção de interpretação. Com isso, poderia ocorrer uma superestimação do número de municípios consorciados na área educacional. No entanto, é a única fonte disponível sobre a participação dos municípios, estados e União em consórcios no país. Em relação aos ADEs, não há dados oficiais consolidados sobre a participação dos municípios nessa forma de cooperação intergovernamental. Os dados obtidos para a realização da pesquisa foram por meio da Lei de Acesso à Informação, e se desconhece a existência de mecanismos institucionais de atualização ou publicização dessas informações. Para que essa questão entre de fato na agenda educacional brasileira, a constituição de um banco de dados público com coleta periódica e disseminação das informações se torna fundamental, tanto para subsidiar a elaboração, avaliação e revisão das políticas relacionadas, como para viabilizar a realização de pesquisas na área.

Os problemas apontados acerca das bases de dados utilizadas na identificação dos municípios que integravam ADEs e consórcios na área educacional podem ter diluído eventuais influências dessa participação nas variáveis analisadas. Uma possível superestimação no número de municípios envolvidos pode ter incorporado alguns que talvez não tivessem uma participação tão efetiva e, por isso, não teriam mesmo sofrido influência desse mecanismo de cooperação intergovernamental. O problema é que ao considerá-los na base de municípios participantes, estes minimizam os eventuais efeitos do conjunto de municípios que de fato seriam objeto do estudo.

O quarto aspecto refere-se à exclusão de municípios muito pequenos com uma pequena quantidade de escolas, ou seja, na segunda fase da pesquisa, quando a análise multivariada foi realizada – análise de agrupamentos e regressões – foi observado o comportamento de 4.461 municípios e não dos 5.565 municípios brasileiros até então existentes. Se essa opção metodológica reduziu o risco de enviesamento da análise, já que o efeito da política municipal nesses pequenos municípios se confunde com a atuação dos gestores das unidades educacionais, por outro lado, inviabilizou a análise deste conjunto de

⁶⁴Já estão disponíveis os dados de 2015, porém estes não foram utilizados na análise, pois no momento da elaboração da base de dados, ainda não estavam disponíveis.

municípios, que poderiam ser considerados como alvo prioritário de arranjos de cooperação intergovernamental. Para futuros estudos, sugere-se a inclusão destes pequenos municípios, ainda que em um agrupamento separado dos demais.

A influência da participação municipal nos ADEs ou em consórcios na área da educação pode ser constatada de diferentes formas. No caso da realização de pesquisas quantitativas, a existência de variáveis sensíveis à questão estudada se torna fundamental, ou seja, não basta que sujeitos do processo reconheçam as influências, mas estas devem ser percebidas em determinadas variáveis. Para o pesquisador, o desafio é selecionar as variáveis mais sensíveis ao assunto estudado para captar suas reais influências, ainda que estejamos tratando de processos multicausais. No caso em questão, procurou-se abranger um número extenso de variáveis, que no entanto tinham como pressuposto abarcar todos os municípios brasileiros. Nesse sentido, aventa-se a possibilidade de que algumas variáveis mais sensíveis à participação nos arranjos de cooperação intergovernamental, sobretudo as relacionadas às capacidades institucionais dos municípios, não puderam ser exploradas. Esta limitação está condicionada ao aprimoramento das bases de dados oficiais, para que em futuras pesquisas seja possível utilizar outras variáveis que retratem melhor as capacidades estatais.

Dentre as principais variáveis utilizadas para analisar o efeito da participação nos arranjos de cooperação intergovernamentais destacam-se os resultados nas avaliações em larga escala, ou seja, na Prova Brasil, em especial no estudo de caso sobre o ADE do Vale do Jequitinhonha. A escolha desta variável supõe que a participação nestes tipos de arranjos de cooperação intergovernamentais pode afetar os resultados da aprendizagem, mensurados em avaliações externas. Sendo este um estudo exploratório, optou-se por incluí-la junto às demais variáveis analisadas, ainda que essa suposição não estivesse respaldada nas investigações acerca da temática.

Apesar das observações apresentadas acerca das opções metodológicas adotadas, foram realizadas inúmeras análises – descritiva, multivariada, estudo de caso –, e nenhuma das quais apresentou indícios de que a participação em arranjos de cooperação intergovernamentais no campo educacional tem melhorado as condições de atendimento, oferta e resultados educacionais ou reduzido as desigualdades entre os municípios brasileiros. Assim sendo, com base nos resultados obtidos, vale ressaltar que a inclusão dos consórcios e dos arranjos de desenvolvimento da educação na agenda educacional, sem alterar aspectos de sua atual estrutura e funcionamento, está sobrevalorizando estes mecanismos de cooperação intergovernamental no que se refere à redução de desigualdades educacionais entre os municípios brasileiros. Isso não quer dizer que não estejam contribuindo com outros aspectos significativos da política educacional brasileira,

como a formação continuada dos gestores e a troca de experiências entre municípios, conforme apontado por outros estudos na área.

Esperamos que as reflexões apresentadas ao longo da Tese e em seu desenho metodológico tragam novos elementos à agenda educacional e federativa brasileira. Entendemos que a redução das desigualdades educacionais presentes nas condições de atendimento, oferta e resultados educacionais entre os municípios supõe tanto o aprimoramento dos mecanismos de equalização já existentes, como a proposição de novos instrumentos. Por fim, acreditamos que os arranjos de cooperação intergovernamental poderiam exercer funções complementares aos instrumentos hoje existentes, a depender de seu formato e funções exercidas pela União e pelos estados, mas para isso exige-se maior acompanhamento e monitoramento de sua atuação e efeitos na política educacional local.

Referências bibliográficas

- ABICALIL, C.; NETO, O.F.C. Federalismo cooperativo e educação brasileira: a experiência de Mato Grosso [com a] proposição de um sistema único de educação. In OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (orgs.) *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.
- ABICALIL, C. Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça: sobre o fundo público na Educação Básica. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 803-828, jul.-set. 2013.
- ABRUCIO, F.L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (orgs.) *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.
- ABRUCIO, F.L.; RAMOS, M. N. (org.) *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.
- ABRUCIO, F.L. Associativismo territorial para a coordenação nacional. In ABRUCIO, Fernando L.; RAMOS, Mozart N. (orgs.) *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*. São Paulo: Fundação Santillana, 2012, p. 85-98.
- ABRUCIO, F.L. *Sistema Nacional Articulado de Educação: políticas públicas pactuadas em regime de colaboração*. Brasília: SASE/MEC, UNESCO, 2015a. 40p. (Relatório técnico, Projeto UNESCO 914BRZ1139 – Produto 1, Atividades 1, 4 e 5).
- ABRUCIO, F.L. *Sistema Nacional Articulado de Educação: políticas públicas pactuadas em regime de colaboração*. Brasília: SASE/MEC, UNESCO, 2015b. 88p. (Relatório técnico, Projeto UNESCO 914BRZ1139 – Produto 1, Atividades 2 e 3).
- ABRUCIO, F.L. *Sistema Nacional Articulado de Educação: políticas públicas pactuadas em regime de colaboração*. Brasília: SASE/MEC, UNESCO, 2015c. 73p. (Relatório técnico, Projeto UNESCO 914BRZ1139 – Produto 1, Atividades 6 e 7).
- ABRUCIO, F.L. *Cooperação Intermunicipal: experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil*. Colabora Educação, Instituto Positivo. 2018. Disponível em <<http://movimentocolabora.org.br/producao/>> .Acesso em 26/11/2018.
- ABRUCIO, F.L.; COSTA, V. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. (Série Pesquisa, 12)
- ABRUCIO, F.L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lúcia (Org.). *Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos*. São Paulo: Fundap, 2007. v. 1, p. 13-31.
- ABRUCIO, F.L.; SANO, H.; SYDOW, C.T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In KLINK, J. (org.) *Governança das Metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. Annablume, 2011.
- AFONSO, A.J. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2000.
- ALBERNAZ, A.; FRANCO, C.; FERREIRA, F. H. G. Qualidade e equidade no ensino fundamental brasileiro. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, p. 453-476, 2002.
- ALMEIDA, M.H.T. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nº 24, p. 29-40, jun. 2005.
- ALMEIDA, M.H.T.; CARNEIRO, L.P. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. IX, n.1, 2003, p. 124-147.
- ALVES, T. *Desenvolvimento de um modelo de previsão de custos para planejamento de sistemas públicos de educação básica em condições de qualidade: uma aplicação a municípios de Goiás*. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- ANDRADE, R.J.; SOARES, J.F. O efeito da escola básica brasileira. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 19, n. 41, set./dez. 2008.

- ARAUJO, G.C. Federalismo e Direito à Educação no Brasil: entre a autonomia e a igualdade de oportunidades. In 26ª REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 2003, Poços de Caldas, Minas Gerais. Disponível em < <http://www.26reuniao.anped.org.br/posteres/gildacardosoaraujo.rtf>>. Acesso em 27/04/2009.
- ARAUJO, G.C. Município, *Federação e Educação*: história das instituições e das idéias políticas no Brasil. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.q
- ARAUJO, G.C. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. *Educação e Pesquisa*, v. 36, p. 389-402, 2010.
- ARAUJO, G.C. Federalismo e Políticas Educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, jul.-set. 2013a.
- ARAÚJO, R. L. *Financiamento da Educação*: Os impactos do FUNDEF na educação básica do estado da Paraíba. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- ARAÚJO, R. L. Limites e possibilidades da redução de desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013b.
- ARRETCHE, M. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. *São Paulo em Perspectiva*, 15(4), 2001, p. 23-31.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2): 17-26, 2004.
- ARRETCHE, M. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 facilitou 1995. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, nº. 2, 2009, pp. 377 a 423.
- ARRETCHE, M. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 53, nº. 3, 2010, pp. 587 a 620.
- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? s/d. Disponível em <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm> Acesso em 01/07/2010.
- AUBIN, E. C. Q., SILVA, G. T., COELHO, B. R. e JU, Y. T. Relatório de Análise Estatística sobre o Projeto: “Associativismo territorial na educação brasileira: impactos na capacidade de atendimento e redução de desigualdades no acesso, permanência e qualidade”. São Paulo, IME-USP. (RAE – CEA – 16P01). 2016a
- AUBIN, E. C. Q., SILVA, G. T., GUZZELLI, C. R. e MARTINELLI, G. Relatório de análise estatística sobre o projeto “Associativismo territorial na educação brasileira: impactos na capacidade de atendimento e redução de desigualdade no acesso, permanência e qualidade” – parte II. São Paulo, IME-USP. (RAE – CEA – 16P17), 2016b.
- BABBIE, E. *The practice of Social Research*. Belmont, CA, USA: Wadsworth / Thomson Learning, 2004, 10th edition.
- BALL, S. *The education debate*. Bristol: Policy Press, 2010, 4th edition.
- BASSI, C.M. Potencial Redistributivo dos Fatores de Ponderação: O FUNDEB Diante da Demanda dos Municípios. *Nota técnica* nº 50. IPEA, Diretoria de Estudos e Políticas Sociais, Julho/2018.
- BASSI, M. *Gestão e financiamento da educação básica*: Repercussões do Fundef em sete municípios paulistas. Tese (Doutorado em Educação). PUC-SP, São Paulo, 2001.
- BIDERMANN, C. Políticas Públicas Locais no Brasil. In AVARTE, P. e BIDERMANN, C. (orgs.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2004, vol. 1, pp. 462-492.
- BLATCHFORD, P. Class size: is small better? In ADEY, P; DILLON, J. (ed.) *Bad education: Debunking educational myths*. UK: Open University Press, 2012.
- BOF, A. M. A aprendizagem dos alunos e os desafios do PNE. *PNE em Movimento*. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016, 30 p.

- BOURDIEU, P.; PASSERON, J. *A Reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1975.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar 413*, de 22 de julho de 2014. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=620859&ord=1>> Acesso em 22/12/2018.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar 448*, de 23 de novembro de 2017. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163123>> Acesso em 22/12/2018.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília. Senado Federal: Imprensa Oficial, 2016. (atualizada).
- BRASIL. Congresso Nacional. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394*, de 20 de dezembro de 1996.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm> Acesso em 10/02/2014.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007*. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm> Acesso em 13/10/2018.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. *Parecer CNE/CP nº 11/2012*. Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/>> Acesso em 10/02/2014.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. *Resolução CNE/CEB nº 1/2012*. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/>> Acesso em 10/02/2014.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.
- BRASIL IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Sinopse do Censo Demográfico*, 2010.
- BRASIL IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*, 2011.
- BRASIL IBGE. *Regiões Metropolitanas*, 2015. Disponível em <ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_territorial/municipios_por_regioes_metropolitanas/Situacao_2000a2009> Acesso em 20/03/2016.
- BRASIL, INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Dados IDEB Anos Iniciais e Finais Ensino Fundamental*, de 2005 a 2015.
- BRASIL INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Microdados Prova Brasil. Anos Iniciais*, 2011 a 2015.
- BRASIL INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Resumo técnico: resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica 2005 – 2015*. s/d. Disponível em <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2015/resumo_tecnico_ideb_2005-2015.pdf>. Acesso em 13/12/2017.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Relatório final do GT-ADE*. Portaria nº 1.238, de 11 de outubro de 2012. Julho de 2015. Disponível em <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Relatorio_GT_ADE_jul_15.pdf> Acesso em 20/12/2016.

- BRASIL. Ministério da Educação. *Plano Nacional de Educação. Trabalhando juntos: assistência técnica*. 2018a. Disponível em <<http://pne.mec.gov.br/trabalhando-juntos/assistencia-tecnica>> Acesso em 10/11/2018.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Plano de Carreira. Sistema de Apoio à Gestão de Planos de Carreira e Remuneração*. 2018b. Disponível em <<http://sisplanodecarreira.mec.gov.br/>> Acesso em 10/11/2018.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. *O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da união: princípios básicos*. Março, 2016.
- CALDAS, E. *Formação de Agendas Governamentais Locais: o caso dos Consórcios Intermunicipais*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- CARVALHO, J.M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, 12ª edição.
- COLEMAN, J. S. *et al. Equality of educational opportunity*. Washington: U.S. Government Printing Office, 1966.
- COSTA, V. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 31, nº. 112, p. 729-748, jul. - set. 2010.
- CRUZ, R.E. *Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque*. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- CRUZ, L.G.B. *Educação e arquiteturas territoriais: possibilidades e limites para melhoria das condições de ensino e aprendizagem da educação pública municipal brasileira*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.
- DANIEL, C. Autonomia Municipal e as Relações com os Estados e a União. HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J.M.B. (orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, n. 22, vol. I, abril, 2001.
- DOURADO, L.F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, nº. 100, Especial, p. 921-946, out. 2007.
- DUBET, F. O que é uma escola justa? *Cadernos de Pesquisa*, v. 34, n. 123, set./dez. 2004.
- ÉRNICA, M.; BATISTA, A. A. G. A escola, a metrópole e a vizinhança vulnerável. *Cadernos de Pesquisa*, v.42, n.146, p.640-666, maio/ago. 2012.
- FARENZENA, N. Assistência financeira da União na Educação Básica: garantia de equidade? *IV Encuentro Internacional de Investigadores de Políticas Educativas: Núcleo Educación para la Integración*. Asociación de Universidades Grupo Montevideo. Rosario: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2010.
- FERNANDES, R. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB): metas intermediárias para a sua trajetória no brasil, estados, municípios e escolas*. INEP, MEC: Brasília, s/d. Disponível em <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/porta1_ideb/o_que_sao_as_metas/Artigo_projecoes.pdf> Acesso em 25/11/2018.
- FERRÃO, M. E.; FERNANDES, C. A escola brasileira faz diferença? Uma investigação dos efeitos da escola na proficiência em matemática dos alunos da 4ª série. In.: FRANCO, C. (Org.) *Avaliação, ciclos e promoção na educação*. Porto Alegre: ArtMed, 2001. p.155-172.
- FRANÇA, M. *Gestão educacional nos anos 90: um estudo sobre a descentralização financeira*. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2001.
- FREITAS, D.N.T. *A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal*. Dissertação (Mestrado em Educação). Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 1997.
- FREITAS, D.N.T. *A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa*. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- FREITAS, L.C. (org.) *Avaliação: construindo o campo e a crítica*. Florianópolis, SC: Insular, 2002.

- FREITAS, L.C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Educação e Sociedade*. 2012, vol.33, n.119, pp.379-404.
- GOMES, G.M.; DOWELL, M.C. *Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social*. Brasília: IPEA, 2000.
- GOMIDE, A.A.; PIRES, R.R. (Ed.) *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014, 385 p.
- GRIN, J.E. *Rotas federativas para a promoção capacidades estatais municipais: uma análise da experiência brasileira*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2016.
- GRINKRAUT, A. *Conflitos na implementação da política educacional brasileira: as relações entre a União e os municípios a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*. 2012. 194 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2012.
- HAIR JR., J.F., BLACK, W.C., BABIN, B.J., ANDERSON, R.E. *Multivariate Data Analysis: a global perspective*. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2009
- INSTITUTO POSITIVO. ADE/GRANFOLIS. Disponível em
<<http://www.institutopositivo.org.br/programas/ade-granfpolis/>> Acesso em 25/11/2018.
- KRAWCZYK, N. A pesquisa em educação e os desafios para a área de política educacional. GOUVEIA, A.B; PINTO, J.M.R.; CORBUCCI, P.R. (orgs). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.
- LACZYNSKI, P. *Políticas redistributivas e a redução das desigualdades: a Contribuição potencial dos consórcios intermunicipais*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.
- LIMA, N. Prefácio. In: ABRUCIO, F.L.; RAMOS, M. N. (org.) *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.
- LOWI, T. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory, *World Politics*, 16: 677-715. 1964
- LOWI, T. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32: 298-310. 1972.
- LOTTA, G.S.; VAZ, J.C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. *Revista do Serviço Público*. Brasília, n. 66 (2) , p.171-194, abr/jun. 2015.
- LOUZANO, P. Fracasso escolar: evolução das oportunidades educacionais de estudantes de diferentes grupos raciais. *Cadernos CENPEC*, São Paulo, v.3, n.1, p.111-133, jun. 2013.
- LUCE, M.B.; SARI, M.T. O regime de colaboração na educação do Rio Grande do Sul. In OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (orgs.) *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.
- MAGALHÃES, J.C. Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil. Carvalho, A.X.Y.; Albuquerque, C.W.; Mota, J.A.; Piancastelli, M. (orgs.) *Dinâmica dos Municípios*. IPEA: Brasília, 2008.
- MARQUES, E.C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, nº 43, 1º semestre de 1997, p. 67-102.
- MARQUES, E.C. As políticas públicas na ciência política. In MARQUES, E. e FARIA, C. (org.) *As políticas públicas como campo multidisciplinar*. São Paulo: Ed. Unesp/CEM, 2013.
- MARTINS, P.S. *FUNDEB, federalismo e regime de colaboração*. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

- OLIVEIRA, C.; GANZELI, P. Relações Intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. *Educação e Sociedade*, v. 34, p. 1031-1048, 2013.
- OLIVEIRA, D.A. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 26, nº. 92, Especial, p. 753-775, out. 2005.
- OLIVEIRA, R.P. A municipalização do ensino no Brasil. In OLIVEIRA, D.A. (org.) *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- OLIVEIRA, R.P. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 661-690, out. 2007.
- OLIVEIRA, R.P. Direito à educação e federalismo no Brasil. *Retratos da Escola*, Brasília, vol. 6, n. 10, p. 39-47, jan/jul. 2012.
- OLIVEIRA, R.P.; SOUSA, S.M.Z.L.; ALAVARSE, O.M. *Bons resultados no IDEB: estudo exploratório de fatores explicativos*. Relatório final projeto CNPq. São Paulo, julho de 2012.
- OLIVEIRA, R.P.; SOUSA, S.M.Z.L. Introdução. In OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (orgs.) *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.
- PADILHA F., ÉRNICA, M.; BATISTA, A. A. G., PUDENZI, L. As regularidades e exceções no desempenho no IDEB dos municípios. *Estudos em Avaliação Educacional*. São Paulo, v. 23, n. 51, p. 58-81, jan./abr. 2012.
- PADILHA, F.; KASMISRKI, P.R.; CORRÊA, G.Z.; RIBEIRO, V.M.; BATISTA, A.A.G. Qualidade e equidade no ensino fundamental público do Ceará. *Cadernos Cenpec*: São Paulo, v.3, n.1, p.81-110, jun. 2013.
- PERONI, V; ADRIÃO, T. (coord.) *Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação?* Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.
- PINTO, J.M.R. Um Fundinho Chamado "Fundão". In DOURADO, L.F. (org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: Editora da UFG, 1999.
- PINTO, J.M.R. O financiamento da educação no governo Lula. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v.25, n.2, p. 323-340, mai./ago. 2009.
- PINTO, J.M.R. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. Em Aberto, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015.
- POWER, S; FRANDJI, D. Education markets, the new politics of recognition and the increasing fatalism towards inequality. *Journal of Education Policy*, vol. 25, n.3, p.385-396, 2010.
- PRADO, S. *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2006.
- QEDU. *Aprendizado adequado*. Disponível em <<http://academia.qedu.org.br/prova-brasil/aprendizado-adequado/>> Acesso em 08/11/2015.
- RAVANELLI, P. Consórcios públicos: os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e colaboração entre os entes federados. In: *Congresso Consad de Gestão Pública*, 3, 2010, Brasília. Anais. Disponível em <<http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/170>> Acesso em 20/12/2016.
- RAWLS, J. *Uma teoria da justiça*. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2008. 3ª edição.
- REDE DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. Disponível em <<http://www.redeconsorciosedu.com.br/>> Acesso em 27/10/2018.
- RIANI, J.L.R.; RIOS-NETO, E.L.G. Background familiar versus perfil escolar do município: qual possui maior impacto no resultado educacional dos alunos brasileiros? *Revista Brasileira de Estudos de População*. São Paulo, v. 25, n. 2, p. 251-269, jul./dez. 2008
- RIBEIRO, C.C. *Estrutura de classe e mobilidade social no Brasil*. Bauru, SP: Edusc, 2007.

- RIBEIRO, C.C. *Desigualdades de oportunidades no Brasil*. Belo Horizonte, MG: Argymentvm, 2009.
- RIBEIRO, C.C.; CENEVIVA, R.; BRITTO, M.M.A. Estratificação educacional entre jovens no Brasil: 1960 a 2010. In ARRETCHE, M. *Trajetórias das desigualdades: Como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*. São Paulo: Editora UNESP, 2015.
- RIBEIRO, C.C.; SCHLEGEL, R. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil (1960 a 2010). In ARRETCHE, M. *Trajetórias das desigualdades: Como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*. São Paulo: Editora UNESP, 2015.
- RIBEIRO, L.C.Q.; KAZTMAN, R. *A cidade contra a escola: segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital: FAPERJ; Montevideu, Uruguai: IPPES, 2008.
- RIBEIRO, L.C.Q.; KOSLINSKI, M. C. Efeito metrópole e acesso às oportunidades educacionais. *Revista Eure*, Vol. XXXV, Nº 106, pp. 101-129, diciembre 2009.
- RIBEIRO, V. M. *Justiça na escola e regulação institucional em redes de ensino do estado de São Paulo*. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- RIOS-NETO, E. L. G.; CÉSAR, C. C.; RIANI, J. de L. R. Estratificação educacional e progressão escolar por série no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 32, n. 3, p. 243–272, dez 2002.
- RODRIGUEZ, V. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. *Caderno CEDES*, Campinas, 2001, vol.21, n.55, pp. 42-57.
- SARI, M.T. *Regime de colaboração intergovernamental na educação: a experiência do Rio Grande do Sul*. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- SEGATTO, C. *O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: Uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015a.
- SEGATTO, C. *Sistema Nacional Articulado de Educação: políticas públicas pactuadas em regime de colaboração*. Brasília: SASE/MEC, UNESCO, 2015b. 29p. (Relatório técnico, Projeto UNESCO 914BRZ1139 – Produto 2, Atividades 3, 4 e 5).
- SIKKINK, K. Las capacidades y la autonomía del Estado em Brasil e Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, Vol 32, nº 128, 1993.
- SIMIELLI, L. E. *Equidade Educacional no Brasil: análise das oportunidades educacionais em 2001 e 2011*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.
- SOUSA, S. Z. L. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In OLIVEIRA, D. A. (org.) *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997. p.264-283.
- STRELEC, T.; FONSECA, F. Alcances e limites da Lei dos Consórcios Públicos: um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. *Cadernos Adenauer* XII, nº. 4. Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012.
- STRELEC, T. *Relações intergovernamentais no contexto educacional brasileiro: um estudo a partir dos acordos de cooperação nas políticas públicas em educação*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.
- UNICEF, CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *O enfrentamento da exclusão escolar no Brasil*. Brasília, DF: UNICEF, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2014.
- VAN ZANTEN, A. Cultura da rua ou cultura da escola. *Educação e Pesquisa*, Vol.26, no. 1, São Paulo, Jan/Junho, 2000.
- VAZQUEZ, D.A. A influência das capacidades municipais nos resultados das políticas de educação e saúde. *Trabalho apresentado no 36º Encontro Anual da Anpocs*. GT29 - Políticas públicas: instituições, idéias e redes, 2012.

- VIEIRA, S.L. Educação básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. In OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (orgs.) *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.
- XIMENES, S.B. *Fundo Público e Direito à Educação*: um estudo a partir dos gastos públicos da União e do Município de Fortaleza. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, 2006.
- WHITTY, G. Marketization, the State, and the Re-Formation of the Teaching Profession. In HALSEY, A; HUGH, L; BROWN, P; WELLS, A. (ed.) *Education: culture, economy and society*. Oxford: Oxford University Press, 2003. 6th edition.

Apêndices

Apêndice 1: Levantamento Banco de Teses CAPES

Objetivo: eleger o conceito que melhor apresenta o problema abordado na tese

Período em que o levantamento foi realizado: fevereiro/2018

Metodologia:

1. Listei uma série de palavras-chave relacionadas com o problema abordado na tese
2. Para cada palavra-chave, levantei o número de estudos (dissertações e teses) que integram o banco de teses da CAPES (em fevereiro de 2018), os programas predominantes e, quando havia algum estudo em programas da educação, relacionei os principais temas abordados, a partir do título dos estudos (ou conhecimento prévio dos mesmos)

O resultado encontra-se no quadro a seguir.

Palavra-chave	Número de resultados	Nome do programa (predominantes)	Teses e dissertações em programas “Educação”
Políticas regionais	193	Desenvolvimento regional e urbano (91) Economia (13) Geografia (9) ...	Educação (4) - nenhum relacionado à problemática que estudo (Educação patrimonial, inclusão / educação especial, história da educação)
Política regional	119	História (32) Economia (13) Geografia (8)	Nenhum estudo no programa
Associativismo territorial	4	Administração Pública e Governo (2) Educação (1) Geografia (1)	A tese do Programa relaciona-se diretamente com a temática que analiso (Associativismo Territorial na Educação: novas configurações da colaboração e da cooperação federativa)
Associativismo intergovernamental	1	Educação (1)	A tese do Programa relaciona-se diretamente com a temática que analiso (Associativismo Territorial na Educação: novas configurações da colaboração e da cooperação federativa)
Arranjo cooperativo	10	Administração (1) Ciência Política (1) Ciências Econômicas (1) Ciências Sociais (1)	Nenhum estudo no programa
Arranjo territorial	10	Geografia (4) Geografia humana (2) Desenvolvimento sustentável (1)	Nenhum estudo no programa
Articulação interfederativa	5	Gestão da clínica (1) Processos de desenvolvimento humano e saúde (1) Saúde Coletiva (1)	Nenhum estudo no programa
Relações intergovernamentais	154	Educação (19) Ciência Política (16)	Os estudos encontrados abordam regime de

		Saúde Coletiva (15) Direito (12)	colaboração, Plano de Ações Articuladas, relação União – municípios, União – estados, Plano de Desenvolvimento da Educação, PBF, municipalização
Cooperação intermunicipal	35	Geografia (5) Administração Pública e Governo (3) Planejamento e Gestão do Território (3)	Nenhum estudo no programa
Cooperação intergovernamental	49	Direito (10) Administração pública e governo (7) Gestão e políticas públicas (4) Saúde pública (4) Saúde coletiva (3)	Nenhum estudo no programa
Cooperação federativa	36	Direito (11) Administração pública (2) Educação (2)	Educação (2) - Um sobre o PAR e um sobre associativismo territorial (Associativismo Territorial na Educação: novas configurações da colaboração e da cooperação federativa)
Regime de colaboração	156	Educação (113) Direito (6) Educação e contemporaneidade (6)	Organização da gestão educacional nos estados / relação estados e municípios / Plano de Ações Articuladas / Sistema / Transporte escolar / Formação de professores / Avaliação do Ensino Superior / Consórcios / Federalismo / Financiamento

Apêndice 2: Detalhamento das variáveis disponíveis no MUNIC, por edição da pesquisa

2.1. Variáveis presentes no MUNIC, segundo o ano de aplicação da pesquisa.

2014	2013	2012	2011	2009	2008	2006	2005	2004
1. Recursos humanos por vínculo e escolaridade	1. Informações sobre o Atual Prefeito	1. Recursos Humanos	1. Estrutura administrativa	1. Informações sobre o Atual Prefeito	1. Estrutura Administrativa	1. Recursos para Gestão	1. Informações sobre o Atual Prefeito	1.Estrutura Política
2. Comunicação e informática	2. Agenda de Compromissos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio	2. Legislação e Instrumentos de Planejamento	2. Articulações interinstitucionais	2. Recursos Humanos	2. Legislação e Instrumentos de Planejamento no Município	2. Implantação de Empreendimentos	2. Estrutura Administrativa	2.Estrutura Administrativa
3. Educação	3. Recursos Humanos	3. Recursos para a Gestão	3. Educação	3. Legislação e Instrumentos de Planejamento no Município	3. Habitação	3. Recursos Humanos	3. Legislação e Instrumentos de Planejamento no Município	3. Legislação e Instrumentos de Planejamento no Município
4. Saúde	4. Legislação e Instrumentos de Planejamento no Município	4. Comunicação e Informática	4. Saúde	4. Recursos para a Gestão	4. Transporte	4. Comunicação e Informática	4. Recursos para Gestão	4. Recursos para Gestão
5. Direitos humanos	5. Gestão de Riscos e Respostas a Desastres	5. Transporte	5. Habitação	5. Comunicação e Informática	5. Meio Ambiente	5. Educação	5. Articulações Interinstitucionais	5. Informática e Serviços de Atendimento ao Público
6. Segurança pública	6. Saúde	6. Cultura	6.saneamento básico	6. Educação	6. Variáveis Externas	6. Segurança e Defesa Civil	6. Habitação	6. Habitação
7. Segurança alimentar e nutricional	7. Meio Ambiente	7. Assistência Social	7. Direitos humanos	7. Cultura		7. Recursos Financeiros	7. Transporte	7. Segurança Pública e Justiça
8. Vigilância sanitária	8. Gestão da Política de Gênero	8. Segurança Alimentar e Nutricional	8. Variáveis externas	8. Esporte		8. Variáveis externas	8. Cultura	8. Meio Ambiente
9. Variáveis externas	9. Variáveis externas	9. Segurança Pública		9. Habitação			9. Variáveis Externas	9. Variáveis Externas
		10. Meio Ambiente		10. Transporte				
		11. Cooperação Internacional		11. Saúde				
		12. Variáveis		12. Segurança				

		Externas		Pública e Acesso à Justiça				
				13. Direitos Humanos				
				14. Política de Gênero				
				15. Meio Ambiente				
				16. Variáveis Externas				

Fonte: IBGE/MUNIC, 2004 – 2014

2.2. Detalhamento das informações solicitadas sobre articulação interinstitucional, nos anos em que essa pergunta foi contemplada para a área da educação.

2011	2009	2006	2005
2. Articulações interinstitucionais 2.1. Educação	6. Educação 6.4. Articulação interinstitucional	5. Educação Política municipal de educação	5. Articulação interinstitucional Educação
Consórcio público: Intermunicipal Estado União	Na política de educação o município participa de: <ul style="list-style-type: none"> Consórcio público intermunicipal Consórcio público com o Estado Consórcio público com o Governo Federal Convênio de parceria com o setor privado Apoio do setor privado ou de comunidades 	Consórcio intermunicipal de educação – existência	Consórcio público: <ul style="list-style-type: none"> Intermunicipal Estado União
Consórcio administrativo: Intermunicipal Estado União		Além desse município, quantos outros participam	Convênio de parceria com setor privado
Convênio de parceria com setor privado		O município desenvolve, na área da educação municipal, programa, projeto ou ação em cooperação, convênio e/ou articulação com: <ul style="list-style-type: none"> Administração pública federal (exclusive instituições públicas de ensino) Administração pública estadual 	Apoio do setor privados ou de comunidades

		(exclusive instituições públicas de ensino) ▪ Administração pública municipal (exclusive instituições públicas de ensino) ▪ Instituições públicas federais, estaduais e municipais de ensino ▪ Instituições privadas de ensino ▪ Outras instituições privadas ▪ Organizações não-governamentais ▪ Organismos internacionais (exceto ONG) ▪ Entidades religiosas ▪ Entidade de trabalhadores ▪ Outras ▪ Não desenvolve	
Apoio do setor privado ou de comunidades			

Fonte: IBGE/MUNIC, 2005, 2006, 2009, 2011

Apêndice 3: Detalhamento da Análise Inferencial

Na análise inferencial foram ajustados modelos de regressão para cada uma das variáveis educacionais, para cada um dos grupos separadamente. Apresenta-se a seguir os modelos utilizados para cada uma das variáveis e as respectivas tabelas. Esse material foi extraído do seguinte relatório:

AUBIN, E. C. Q., SILVA, G. T., GUAZZELLI, C. R. e MARTINELLI, G. *Relatório de análise estatística sobre o projeto “Associativismo territorial na educação brasileira: impactos na capacidade de atendimento e redução de desigualdade no acesso, permanência e qualidade”* – parte II. São Paulo, IME-USP. (RAE – CEA – 16P17), 2016.

7.1. Média da Prova Brasil

O modelo para a variável Média da Prova Brasil (MPBM) foi ajustado utilizando a distribuição *Box Cox t* (com função de ligação identidade), que assume valores positivos. Os valores p de significância dos modelos completos podem ser vistos na Tabela A.4.1, e os que forem menores do que 0,1 indicam que a variável é significativa para explicar a MPBM. Os detalhes referentes aos modelos finais de cada grupo podem ser vistos nas Tabelas A.4.2 a A.4.4.

7.2. Média de aluno por turma

O modelo para a variável Média de aluno por turma foi ajustado utilizando a distribuição *Normal*, que tem função de ligação identidade. Os valores p de significância dos modelos completos podem ser vistos na Tabela A.4.5, e os modelos reduzidos podem ser vistos nas Tabelas A.4.6 a A.4.8. Assim como no modelo anterior, a interpretação é dada de maneira linear.

7.3 Porcentagem de jovens entre 6 e 14 anos na escola

O modelo para a variável Porcentagem de jovens entre 6 e 14 anos na escola foi ajustado utilizando a distribuição *Box Cox t*. Como os valores desta variável educacional variam entre 0 e 1, primeiramente foi ajustado um modelo com distribuição Beta (que aceita apenas valores entre 0 e 1), porém este não obteve um bom ajuste. Utilizando a distribuição *Box Cox t* os valores preditos pelo modelo continuam no intervalo entre 0 e 1, nos indicando que esta distribuição se adequa bem aos dados.

Os valores p dos modelos completos podem ser vistos na Tabela A.4.9. Os detalhes referentes aos modelos finais de cada grupo podem ser vistos nas Tabelas A.4.10 a A.4.12.

7.4 Porcentagem de alunos com resultado avançado ou proficiente

O modelo para a variável Porcentagem de alunos com resultado avançado ou proficiente na Prova Brasil foi ajustado utilizando a distribuição *Skew Exponential Power 1 (SEP1)*, que também tem ligação identidade. Os valores p dos modelos completos podem ser vistos na Tabela A.4.13. Os detalhes referentes aos modelos finais de cada grupo podem ser vistos nas Tabelas A.4.14 a A.4.16.

7.5 Taxa de distorção idade-série

O modelo para a variável Taxa de distorção idade-série foi ajustado utilizando a distribuição *Beta*, que tem ligação logito, e valores que variam de 0 a 1. Esta distribuição foi escolhida pois com ela garantimos que todos os valores preditos para esta variável estarão entre 0 e 1. Daqui em diante, todos os modelos ajustados seguirão esta mesma distribuição de probabilidade e não é correto interpretar os parâmetros de maneira análoga à Média da Prova Brasil.

Podemos ver o valores *p* dos modelos completos referentes à variável Taxa de distorção idade-série na Tabela A.4.17, e os detalhes dos modelos reduzidos para os 3 grupos podem ser vistos nas Tabelas A.4.18 a A.4.20.

7.6 Porcentagem de funções docentes com ensino superior

O modelo para a variável Porcentagem de funções docentes com ensino superior foi ajustado utilizando a distribuição *Beta*. Novamente, não é correto interpretar os parâmetros de maneira análoga à Média da Prova Brasil.

Os valores *p* dos modelos completos podem ser observados na Tabela A.4.21. Além disso, os detalhes referentes aos modelos finais de cada grupo podem ser vistos nas Tabelas A.4.22 a A.4.23.

7.7 Taxa de analfabetismo

A próxima variável estudada foi Taxa de analfabetismo (distribuição *Beta*), e a tabela com os valores *p* dos modelos completos pode ser vista em Tabela A.4.25. Para ver os detalhes de cada um dos modelos reduzidos, consultar as Tabelas A.4.26 a A.4.28.

7.8 Taxa de frequência líquida à pré-escola

Para a Taxa de frequência líquida à pré-escola (distribuição *Beta*), podemos ver os valores *p* dos modelos completos na Tabela A.4.29. Os detalhes referentes aos modelos finais de cada grupo podem ser vistos nas Tabelas A.4.30 a A.4.32.

7.9 Porcentagem de crianças entre 0 e 5 anos na escola

Para a Porcentagem de crianças entre 0 e 5 anos na escola (distribuição *Beta*), podemos ver os valores *p* dos modelos completos na Tabela A.4.33. Os detalhes referentes aos modelos finais de cada grupo podem ser vistos nas Tabelas A.4.34 a A.4.36.

7.10 Porcentagem de jovens entre 15 e 17 anos na escola

Para a Porcentagem de jovens entre 15 e 17 anos na escola (distribuição *Beta*), podemos ver os valores *p* dos modelos completos na Tabela A.4.37. Os detalhes referentes aos modelos finais de cada grupo podem ser vistos nas Tabelas A.4.38 a A.4.40.

7.11 Porcentagem de alunos com resultado insuficiente

Para a Porcentagem de alunos com resultado insuficiente na Prova Brasil (distribuição *Beta*), podemos ver os valores *p* dos modelos completos na Tabela A.4.41. Os detalhes referentes aos modelos finais de cada grupo podem ser vistos nas Tabelas A.4.42 a A.4.44.

Tabelas referentes aos modelos de regressão

Tabela A.4.1 – Valores p referentes aos modelos completos da variável Média da Prova Brasil

Variável	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Esperança de vida ao nascer	0,000	0,000	0,000
Transferência da União per capita	0,395	0,035	0,316
Transferência estadual per capita	0,063	0,165	0,046
Porcentagem de funcionários ativos estatutários + CLT	0,621	0,000	0,006
Porcentagem de funcionários ativos com ensino superior	0,835	0,607	0,054
SME exclusiva	0,044	0,961	0,293
Sistema de Educação	0,349	0,000	0,014
Tipo de associativismo	0,001	0,000	0,000

Tabela A.4.2 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 1 da variável Média da Prova Brasil

Variável: Categoria	Estimativa	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	8,373	14,190	0,590	0,555
Esperança	2,483	0,202	12,271	0,000
Transferência Estadual	0,002	0,001	3,375	0,001
SME exclusiva: Sim	-1,498	0,755	-1,983	0,047
Tipo de associativismo: ADEs	3,866	3,473	1,113	0,266
Tipo de associativismo: RM	-5,196	1,264	-4,112	0,000
Tipo de associativismo: Cons + ADEs	-2,086	2,792	-0,747	0,455
Tipo de associativismo: Cons + *	-3,843	1,903	-2,020	0,044
Tipo de associativismo: Cons Estadual + União	-2,035	1,047	-1,943	0,052
Tipo de associativismo: Cons Intermunicipal	0,482	2,330	0,207	0,836
Tipo de associativismo: Cons Estadual	2,529	1,777	1,424	0,155
Tipo de associativismo: Cons União	-1,521	2,839	-0,536	0,592

Tabela A.4.3 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 2 da variável Média da Prova Brasil

Variável: Categoria	Estimativa	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	-255,577	22,416	-11,401	0,000
Esperança	6,169	0,304	20,296	0,000
Transferência União	0,003	0,001	3,205	0,001
Porcentagem de funcionários ativos	12,045	3,193	3,773	0,000
Sistema de Educação: Sim	-5,371	1,163	-4,618	0,000
Tipo de associativismo: ADEs	-7,905	4,803	-1,646	0,100
Tipo de associativismo: RM	-6,459	1,541	-4,191	0,000
Tipo de associativismo: Cons + ADEs	-2,710	7,377	-0,367	0,713
Tipo de associativismo: Cons + *	-1,206	2,928	-0,412	0,680
Tipo de associativismo: Cons Estadual + União	0,070	1,532	0,046	0,963
Tipo de associativismo: Cons Intermunicipal	3,741	3,756	0,996	0,319
Tipo de associativismo: Cons Estadual	4,881	2,363	2,066	0,039
Tipo de associativismo: Cons União	-4,790	3,897	-1,229	0,219

Tabela A.4.4 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 3 da variável Média da Prova Brasil

Variável: Categoria	Estimativa	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	-36,859	26,572	-1,387	0,166
Esperança	3,331	0,353	9,427	0,000
Transferência Estadual	0,002	0,001	2,632	0,009
Porcentagem de funcionários ativos	10,127	3,248	3,118	0,002
Sistema de Educação: Sim	-2,395	0,971	-2,466	0,014
Tipo de associativismo: ADEs	11,175	6,674	1,674	0,094
Tipo de associativismo: RM (capital)	-15,020	2,701	-5,560	0,000
Tipo de associativismo: RM (não capital)	-5,960	1,260	-4,730	0,000
Tipo de associativismo: Cons + ADEs	8,096	4,853	1,668	0,096
Tipo de associativismo: Cons + *	-3,323	2,404	-1,382	0,167
Tipo de associativismo: Cons Estadual + União	-1,399	1,334	-1,049	0,294
Tipo de associativismo: Cons Intermunicipal	4,540	3,398	1,336	0,182
Tipo de associativismo: Cons Estadual	4,601	2,218	2,074	0,038
Tipo de associativismo: Cons União	0,875	3,626	0,241	0,809

Tabela A.4.5 – Valores p referentes aos modelos completos da variável Média de aluno por turma

Variável	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Esperança de vida ao nascer	0,000	0,000	0,001
Transferência da União per capita	0,000	0,000	0,000
Transferência estadual per capita	0,000	0,699	0,002
Porcentagem de funcionários ativos estatutários + CLT	0,131	0,854	0,128
Porcentagem de funcionários ativos com ensino superior	0,227	0,054	0,007
SME exclusiva	0,009	0,002	0,000
Sistema de Educação	0,200	0,001	0,132
Tipo de associativismo	0,000	0,000	0,000

Tabela A.4.6 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 1 da variável Média de aluno por turma

Variável: Categoria	Estimativa	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	70,501	3,825	18,430	0,000
Esperança	-0,713	0,054	-13,150	0,000
Transferência União	-0,001	0,000	-4,512	0,000
Transferência Estadual	0,003	0,001	4,452	0,000
SME exclusiva: Sim	0,496	0,199	2,497	0,013
Tipo de associativismo: ADEs	-0,389	0,899	-0,433	0,665
Tipo de associativismo: RM	2,421	0,340	7,124	0,000
Tipo de associativismo: Cons + ADEs	0,183	0,744	0,246	0,806
Tipo de associativismo: Cons + *	1,696	0,509	3,332	0,001
Tipo de associativismo: Cons Estadual + União	0,373	0,277	1,346	0,179
Tipo de associativismo: Cons Intermunicipal	1,284	0,605	2,123	0,034
Tipo de associativismo: Cons Estadual	0,017	0,451	0,038	0,970
Tipo de associativismo: Cons União	1,128	0,759	1,486	0,138

Tabela A.4.7 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 2 da variável
Média de aluno por turma

Variável: Categoria	Estimativa	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	45,803	4,751	9,640	0,000
Esperança	-0,356	0,064	-5,530	0,000
Transferência União	-0,001	0,000	-4,310	0,000
Porcentagem de funcionários com ensino superior: > 0,30	0,339	0,219	1,544	0,123
Porcentagem de funcionários com ensino superior: Ausente	1,048	0,481	2,179	0,029
SME exclusiva: Sim	0,663	0,212	3,121	0,002
Sistema de Educação: Sim	0,771	0,241	3,201	0,001
Tipo de associativismo: ADEs	-0,287	0,976	-0,294	0,769
Tipo de associativismo: RM	1,735	0,321	5,407	0,000
Tipo de associativismo: Cons + ADEs	-2,325	1,466	-1,586	0,113
Tipo de associativismo: Cons + *	0,705	0,613	1,150	0,250
Tipo de associativismo: Cons Estadual + União	0,269	0,309	0,872	0,384
Tipo de associativismo: Cons Intermunicipal	-0,991	0,756	-1,311	0,190
Tipo de associativismo: Cons Estadual	0,255	0,454	0,562	0,574
Tipo de associativismo: Cons União	0,853	0,816	1,045	0,296

Tabela A.4.8 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 3 da variável
Média de aluno por turma

Variável: Categoria	Estimativa	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	40,365	5,613	7,191	0,000
Esperança	-0,247	0,074	-3,326	0,001
Transferência União	-0,002	0,000	-8,768	0,000
Transferência Estadual	0,001	0,000	3,325	0,001
Porcentagem de funcionários com ensino superior: > 0,30	0,425	0,218	1,950	0,051
Porcentagem de funcionários com ensino superior: Ausente	1,464	0,500	2,926	0,003
SME exclusiva: Sim	1,339	0,193	6,925	0,000
Tipo de associativismo: ADEs	1,454	1,312	1,108	0,268
Tipo de associativismo: RM (capital)	3,314	0,593	5,591	0,000
Tipo de associativismo: RM (não capital)	1,258	0,256	4,914	0,000
Tipo de associativismo: Cons + ADEs	0,485	0,934	0,519	0,604
Tipo de associativismo: Cons + *	0,134	0,506	0,265	0,791
Tipo de associativismo: Cons Estadual + União	0,824	0,273	3,018	0,003
Tipo de associativismo: Cons Intermunicipal	-1,554	0,668	-2,326	0,020
Tipo de associativismo: Cons Estadual	1,028	0,447	2,302	0,021
Tipo de associativismo: Cons União	-1,388	0,750	-1,849	0,065

Tabela A.4.9 – Valores p referentes aos modelos completos da variável Porcentagem de jovens entre 6 e 14 anos na escola

Variável	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Esperança	0,509	0,055	0,013
Transferência União	0,000	0,000	0,000
Transferência Estadual	0,004	0,654	0,224
Porcentagem de funcionários ativos	0,148	0,957	0,103
Porcentagem de funcionários com ensino superior	0,002	0,989	0,063
SME exclusiva	0,017	0,898	0,000
Sistema de Educação	0,177	0,427	0,273
Tipo de associativismo	0,274	0,328	0,000

Tabela A.4.10 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 1 da variável Porcentagem de jovens entre 6 e 14 anos na escola

Variável: Categoria	Estimativa a	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	0,963	0,001	1.288,120	0,000
Transferência União	0,000	0,000	9,806	0,000
Transferência Estadual	0,000	0,000	-2,589	0,010
Porcentagem de funcionários com ensino superior: > 0,30	0,002	0,001	2,666	0,008
Porcentagem de funcionários com ensino superior: Ausente	-0,002	0,001	-1,817	0,069
SME exclusiva: Sim	-0,002	0,001	-2,390	0,017

Tabela A.4.11 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 2 da variável Porcentagem de jovens entre 6 e 14 anos na escola

Variável: Categoria	Estimativa a	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	0,938	0,015	63,782	0,000
Esperança	0,000	0,000	2,019	0,044
Transferência União	0,000	0,000	13,973	0,000

Tabela A.4.12 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 3 da variável Porcentagem de jovens entre 6 e 14 anos na escola

Variável: Categoria	Estimativa a	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	0,935	0,016	59,590	0,000
Esperança	0,001	0,000	2,729	0,006
Transferência União	0,000	0,000	8,455	0,000
Porcentagem de funcionários com ensino superior: > 0,30	0,000	0,001	-0,306	0,760
Porcentagem de funcionários com ensino superior: Ausente	-0,004	0,001	-2,717	0,007
SME exclusiva: Sim	-0,002	0,001	-3,527	0,000
Tipo de associativismo: ADEs	0,002	0,004	0,548	0,584
Tipo de associativismo: RM (capital)	-0,009	0,002	-5,411	0,000
Tipo de associativismo: RM (não capital)	-0,003	0,001	-4,346	0,000
Tipo de associativismo: Cons + ADEs	0,005	0,003	1,759	0,079
Tipo de associativismo: Cons + *	-0,001	0,001	-0,408	0,683
Tipo de associativismo: Cons Estadual + União	0,000	0,001	-0,623	0,533
Tipo de associativismo: Cons Intermunicipal	0,000	0,002	0,251	0,802
Tipo de associativismo: Cons Estadual	0,000	0,001	-0,145	0,884
Tipo de associativismo: Cons União	-0,001	0,002	-0,449	0,653

Tabela A.4.13 – Valores p referentes aos modelos completos da variável Porcentagem de alunos com resultado avançado ou proficiente

Variável	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Esperança de vida ao nascer	0,068	0,000	0,000
Transferência da União per capita	0,088	0,100	0,405
Transferência estadual per capita	0,000	0,167	0,109
Porcentagem de funcionários ativos estatutários + CLT	0,406	0,000	0,002
Porcentagem de funcionários ativos com ensino superior	0,974	0,337	0,031
SME exclusiva	0,266	0,810	0,809
Sistema de Educação	0,009	0,000	0,063
Tipo de associativismo	0,314	0,002	0,000

Tabela A.4.14 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 1 da variável Porcentagem de alunos com resultado avançado ou proficiente

Variável: Categoria	Estimativa	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	-0,197	0,066	-2,992	0,003
Esperança	0,003	0,001	3,266	0,001
Transferência Estadual	0,000	0,000	1,786	0,074
Sistema de Educação: Sim	0,010	0,004	2,899	0,004

Tabela A.4.15 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 2 da variável
Porcentagem de alunos com resultado avançado ou proficiente

Variável: Categoria	Estimativa	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	-3,368	0,235	-14,362	0,000
Esperança	0,048	0,003	15,253	0,000
Transferência União	0,000	0,000	4,053	0,000
Porcentagem de funcionários ativos	0,113	0,030	3,782	0,000
Sistema de Educação: Sim	-0,049	0,011	-4,331	0,000
Tipo de associativismo: ADEs	-0,082	0,048	-1,711	0,087
Tipo de associativismo: RM	-0,055	0,016	-3,436	0,001
Tipo de associativismo: Cons + ADEs	-0,033	0,050	-0,664	0,507
Tipo de associativismo: Cons + *	-0,005	0,030	-0,164	0,870
Tipo de associativismo: Cons Estadual + União	-0,011	0,013	-0,854	0,393
Tipo de associativismo: Cons Intermunicipal	0,047	0,039	1,201	0,230
Tipo de associativismo: Cons Estadual	0,017	0,021	0,825	0,409
Tipo de associativismo: Cons União	-0,038	0,041	-0,943	0,346

Tabela A.4.16 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 3 da variável
Porcentagem de alunos com resultado avançado ou proficiente

Variável: Categoria	Estimativa	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	-1,628	0,251	-6,492	0,000
Esperança	0,026	0,003	7,882	0,000
Transferência Estadual	0,000	0,000	2,557	0,011
Porcentagem de funcionários ativos	0,102	0,030	3,361	0,001
Porcentagem de funcionários com ensino superior: > 0,30	0,024	0,010	2,527	0,012
Porcentagem de funcionários com ensino superior: Ausente	-0,007	0,027	-0,277	0,782
Sistema de Educação: Sim	-0,019	0,009	-2,094	0,036
Tipo de associativismo: ADEs	0,112	0,072	1,551	0,121
Tipo de associativismo: RM (capital)	-0,128	0,029	-4,339	0,000
Tipo de associativismo: RM (não capital)	-0,054	0,012	-4,431	0,000
Tipo de associativismo: Cons + ADEs	0,046	0,044	1,050	0,294
Tipo de associativismo: Cons + *	-0,027	0,023	-1,183	0,237
Tipo de associativismo: Cons Estadual + União	-0,016	0,012	-1,251	0,211
Tipo de associativismo: Cons Intermunicipal	0,045	0,031	1,468	0,142
Tipo de associativismo: Cons Estadual	0,051	0,021	2,421	0,016
Tipo de associativismo: Cons União	0,008	0,035	0,233	0,816

Tabela A.4.17 – Valores p referentes aos modelos completos da variável Taxa de distorção idade-série

Variável	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Esperança de vida ao nascer	0,000	0,000	0,028
Transferência da União per capita	0,786	0,000	0,423
Transferência estadual per capita	0,743	0,287	0,419
Porcentagem de funcionários ativos estatutários + CLT	0,377	0,000	0,000
Porcentagem de funcionários ativos com ensino superior	0,389	0,036	0,002
SME exclusiva	0,558	0,667	0,662
Sistema de Educação	0,000	0,000	0,000
Tipo de associativismo	0,000	0,004	0,000

Tabela A.4.18 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 1 da variável Taxa de distorção idade-série

Variável: Categoria	Estimativa	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	3,943	0,437	9,014	0,000
Esperança	-0,066	0,006	-10,617	0,000
Sistema de Educação: Sim	0,169	0,024	7,171	0,000
Tipo de associativismo: ADEs	-0,289	0,110	-2,618	0,009
Tipo de associativismo: RM	0,068	0,040	1,710	0,087
Tipo de associativismo: Cons + ADEs	-0,163	0,089	-1,829	0,068
Tipo de associativismo: Cons + *	0,030	0,059	0,508	0,611
Tipo de associativismo: Cons Estadual + União	0,127	0,032	3,973	0,000
Tipo de associativismo: Cons Intermunicipal	-0,135	0,073	-1,855	0,064
Tipo de associativismo: Cons Estadual	-0,185	0,054	-3,401	0,001
Tipo de associativismo: Cons União	0,202	0,085	2,378	0,018

Tabela A.4.19 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 2 da variável
Taxa de distorção idade-série

Variável: Categoria	Estimativa	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	8,565	0,719	11,918	0,000
Esperança	-0,127	0,010	-13,055	0,000
Transferência União	-0,0002	0,000	-4,937	0,000
Porcentagem de funcionários ativos	-0,684	0,099	-6,919	0,000
Porcentagem de funcionários com ensino superior: > 0,30	-0,026	0,034	-0,776	0,438
Porcentagem de funcionários com ensino superior: Ausente	0,159	0,070	2,261	0,024
Sistema de Educação: Sim	0,210	0,036	5,782	0,000
Tipo de associativismo: ADEs	0,215	0,144	1,490	0,136
Tipo de associativismo: RM	0,145	0,049	2,987	0,003
Tipo de associativismo: Cons + ADEs	0,233	0,209	1,115	0,265
Tipo de associativismo: Cons + *	0,227	0,090	2,523	0,012
Tipo de associativismo: Cons Estadual + União	0,046	0,048	0,961	0,337
Tipo de associativismo: Cons Intermunicipal	0,001	0,116	0,007	0,994
Tipo de associativismo: Cons Estadual	-0,062	0,074	-0,837	0,403
Tipo de associativismo: Cons União	0,315	0,118	2,683	0,007

Tabela A.4.20 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 3 da variável
Taxa de distorção idade-série

Variável: Categoria	Estimativa	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	1,238	1,006	1,231	0,219
Esperança	-0,028	0,013	-2,085	0,037
Porcentagem de funcionários ativos	-1,316	0,119	-11,079	0,000
Porcentagem de funcionários com ensino superior: > 0,30	0,008	0,040	0,197	0,844
Porcentagem de funcionários com ensino superior: Ausente	0,294	0,084	3,505	0,000
Sistema de Educação: Sim	0,172	0,037	4,692	0,000
Tipo de associativismo: ADEs	-0,490	0,278	-1,763	0,078
Tipo de associativismo: RM (capital)	0,279	0,100	2,798	0,005
Tipo de associativismo: RM (não capital)	-0,062	0,048	-1,306	0,192
Tipo de associativismo: Cons + ADEs	-0,701	0,208	-3,374	0,001
Tipo de associativismo: Cons + *	0,162	0,088	1,841	0,066
Tipo de associativismo: Cons Estadual + União	-0,010	0,050	-0,201	0,841
Tipo de associativismo: Cons Intermunicipal	0,023	0,121	0,187	0,852
Tipo de associativismo: Cons Estadual	-0,204	0,086	-2,356	0,019
Tipo de associativismo: Cons União	0,174	0,132	1,324	0,186

Tabela A.4.21 – Valores p referentes aos modelos completos da variável Porcentagem de funções docentes com ensino superior

Variável	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Esperança de vida ao nascer	0,000	0,000	0,000
Transferência da União per capita	0,573	0,271	0,000
Transferência estadual per capita	0,928	0,044	0,001
Porcentagem de funcionários ativos estatutários + CLT	0,000	0,000	0,000
Porcentagem de funcionários ativos com ensino superior	0,000	0,000	0,000
SME exclusiva	0,860	0,247	0,705
Sistema de Educação	0,053	0,289	0,228
Tipo de associativismo	0,000	0,026	0,000

Tabela A.4.22 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 1 da variável Porcentagem de funções docentes com ensino superior

Variável: Categoria	Estimativa	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	-3,803	0,845	-4,499	0,000
Esperança	0,046	0,012	3,853	0,000
Porcentagem de funcionários ativos	0,682	0,121	5,617	0,000
Porcentagem de funcionários com ensino superior: > 0,30	0,566	0,047	11,994	0,000
Porcentagem de funcionários com ensino superior: Ausente	-0,070	0,078	-0,901	0,368
Sistema de Educação: Sim	-0,091	0,045	-2,006	0,045
Tipo de associativismo: ADEs	-0,175	0,201	-0,869	0,385
Tipo de associativismo: RM	0,100	0,076	1,321	0,187
Tipo de associativismo: Cons + ADEs	-0,335	0,168	-1,992	0,046
Tipo de associativismo: Cons + *	-0,179	0,113	-1,580	0,114
Tipo de associativismo: Cons Estadual + União	-0,342	0,062	-5,476	0,000
Tipo de associativismo: Cons Intermunicipal	0,052	0,136	0,381	0,703
Tipo de associativismo: Cons Estadual	0,116	0,100	1,154	0,249
Tipo de associativismo: Cons União	-0,088	0,166	-0,527	0,598

Tabela A.4.23 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 2 da variável
Porcentagem de funções docentes com ensino superior

Variável: Categoria	Estimativa	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	-9,490	1,003	-9,465	0,000
Esperança	0,132	0,014	9,662	0,000
Transferência Estadual	0,0001	0,000	2,522	0,012
Porcentagem de funcionários ativos	0,562	0,138	4,077	0,000
Porcentagem de funcionários com ensino superior: > 0,30	0,423	0,047	9,001	0,000
Porcentagem de funcionários com ensino superior: Ausente	0,048	0,098	0,489	0,625
Tipo de associativismo: ADEs	-0,108	0,200	-0,542	0,588
Tipo de associativismo: RM	-0,168	0,066	-2,531	0,011
Tipo de associativismo: Cons + ADEs	-0,297	0,295	-1,008	0,314
Tipo de associativismo: Cons + *	-0,112	0,126	-0,882	0,378
Tipo de associativismo: Cons Estadual + União	0,064	0,067	0,966	0,334
Tipo de associativismo: Cons Intermunicipal	0,087	0,162	0,533	0,594
Tipo de associativismo: Cons Estadual	0,255	0,100	2,549	0,011
Tipo de associativismo: Cons União	-0,165	0,168	-0,982	0,327

Tabela A.4.24 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 3 da variável
Porcentagem de funções docentes com ensino superior

Variável: Categoria	Estimativa	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	-3,640	1,210	-3,007	0,003
Esperança	0,059	0,016	3,717	0,000
Transferência União	-0,0002	0,000	-4,262	0,000
Transferência Estadual	0,0001	0,000	3,263	0,001
Porcentagem de funcionários ativos	0,823	0,142	5,796	0,000
Porcentagem de funcionários com ensino superior: > 0,30	0,321	0,046	6,934	0,000
Porcentagem de funcionários com ensino superior: Ausente	0,262	0,105	2,503	0,012
Tipo de associativismo: ADEs	0,088	0,290	0,302	0,762
Tipo de associativismo: RM (capital)	0,006	0,129	0,044	0,965
Tipo de associativismo: RM (não capital)	-0,321	0,054	-5,900	0,000
Tipo de associativismo: Cons + ADEs	0,072	0,223	0,320	0,749
Tipo de associativismo: Cons + *	-0,035	0,108	-0,324	0,746
Tipo de associativismo: Cons Estadual + União	0,048	0,060	0,802	0,422
Tipo de associativismo: Cons Intermunicipal	-0,066	0,148	-0,446	0,656
Tipo de associativismo: Cons Estadual	0,156	0,100	1,552	0,121
Tipo de associativismo: Cons União	-0,007	0,161	-0,041	0,968

Tabela A.4.25 – Valores p referentes aos modelos completos da variável Taxa de analfabetismo

Variável	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Esperança de vida ao nascer	0,000	0,000	0,000
Transferência da União per capita	0,000	0,001	0,000
Transferência estadual per capita	0,000	0,000	0,000
Porcentagem de funcionários ativos estatutários + CLT	0,002	0,000	0,149
Porcentagem de funcionários ativos com ensino superior	0,002	0,021	0,000
SME exclusiva	0,877	0,859	0,019
Sistema de Educação	0,422	0,035	0,000
Tipo de associativismo	0,002	0,000	0,000

Tabela A.4.26 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 1 da variável Taxa de analfabetismo

Variável: Categoria	Estimativa	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	3,709	0,289	12,817	0,000
Esperança	-0,071	0,004	-17,544	0,000
Transferência União	0,000	0,000	10,701	0,000
Transferência Estadual	-0,001	0,000	-10,424	0,000
Porcentagem de funcionários ativos	0,125	0,041	3,058	0,002
Porcentagem de funcionários com ensino superior: > 0,30	0,049	0,016	3,108	0,002
Porcentagem de funcionários com ensino superior: Ausente	-0,023	0,027	-0,875	0,382
Tipo de associativismo: ADEs	-0,208	0,071	-2,912	0,004
Tipo de associativismo: RM	0,036	0,025	1,436	0,151
Tipo de associativismo: Cons + ADEs	-0,159	0,059	-2,702	0,007
Tipo de associativismo: Cons + *	-0,027	0,038	-0,697	0,486
Tipo de associativismo: Cons Estadual + União	-0,016	0,021	-0,765	0,444
Tipo de associativismo: Cons Intermunicipal	0,040	0,046	0,870	0,384
Tipo de associativismo: Cons Estadual	0,037	0,034	1,091	0,276
Tipo de associativismo: Cons União	-0,074	0,058	-1,273	0,203

Tabela A.4.27 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 2 da variável
Taxa de analfabetismo

Variável: Categoria	Estimativa	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	7,846	0,388	20,206	0,000
Esperança	-0,130	0,005	-24,579	0,000
Transferência União	0,000	0,000	3,203	0,001
Transferência Estadual	0,000	0,000	-7,846	0,000
Porcentagem de funcionários ativos	-0,292	0,055	-5,311	0,000
Sistema de Educação: Sim	-0,042	0,021	-2,060	0,040
Tipo de associativismo: ADEs	0,092	0,078	1,180	0,238
Tipo de associativismo: RM	-0,189	0,029	-6,524	0,000
Tipo de associativismo: Cons + ADEs	0,212	0,110	1,924	0,055
Tipo de associativismo: Cons + *	0,009	0,051	0,182	0,856
Tipo de associativismo: Cons Estadual + União	0,035	0,026	1,371	0,171
Tipo de associativismo: Cons Intermunicipal	0,026	0,063	0,416	0,678
Tipo de associativismo: Cons Estadual	-0,015	0,039	-0,385	0,700
Tipo de associativismo: Cons União	0,120	0,066	1,832	0,067

Tabela A.4.28 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 3 da variável
Taxa de analfabetismo

Variável: Categoria	Estimativa	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	5,715	0,532	10,738	0,000
Esperança	-0,110	0,007	-15,569	0,000
Transferência União	0,000	0,000	10,031	0,000
Transferência Estadual	0,000	0,000	-5,716	0,000
Porcentagem de funcionários com ensino superior: > 0,30	-0,111	0,020	-5,585	0,000
Porcentagem de funcionários com ensino superior: Ausente	0,050	0,045	1,110	0,267
SME exclusiva: Sim	-0,043	0,018	-2,359	0,018
Sistema de Educação: Sim	-0,147	0,019	-7,750	0,000
Tipo de associativismo: ADEs	0,092	0,116	0,788	0,431
Tipo de associativismo: RM (capital)	-0,270	0,065	-4,131	0,000
Tipo de associativismo: RM (não capital)	-0,227	0,026	-8,618	0,000
Tipo de associativismo: Cons + ADEs	0,094	0,082	1,137	0,256
Tipo de associativismo: Cons + *	-0,078	0,047	-1,671	0,095
Tipo de associativismo: Cons Estadual + União	-0,011	0,025	-0,424	0,672
Tipo de associativismo: Cons Intermunicipal	-0,020	0,061	-0,328	0,743
Tipo de associativismo: Cons Estadual	-0,022	0,041	-0,540	0,589
Tipo de associativismo: Cons União	-0,155	0,073	-2,108	0,035

Tabela A.4.29 – Valores p referentes aos modelos completos da variável Taxa de frequência líquida à pré-escola

Variável	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Esperança	0,001	0,000	0,009
Transferência União	0,000	0,026	0,000
Transferência Estadual	0,000	0,052	0,000
Porcentagem de funcionários ativos	0,306	0,001	0,000
Porcentagem de funcionários com ensino superior	0,001	0,788	0,559
SME exclusiva	0,933	0,002	0,043
Sistema de Educação	0,000	0,164	0,004
Tipo de associativismo	0,140	0,635	0,001

Tabela A.4.30 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 1 da variável Taxa de frequência líquida à pré-escola

Variável: Categoria	Estimativ a	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	1,678	0,560	2,996	0,003
Esperança	-0,025	0,008	-3,209	0,001
Transferência União	0,000	0,000	6,728	0,000
Transferência Estadual	-0,001	0,000	-7,026	0,000
Porcentagem de funcionários com ensino superior: > 0,30	0,108	0,030	3,548	0,000
Porcentagem de funcionários com ensino superior: Ausente	-0,009	0,050	-0,169	0,866
Sistema de Educação: Sim	0,102	0,029	3,464	0,001

Tabela A.4.31 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 2 da variável Taxa de frequência líquida à pré-escola

Variável: Categoria	Estimativ a	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	-2,497	0,740	-3,376	0,001
Esperança	0,036	0,010	3,632	0,000
Transferência União	0,000	0,000	2,226	0,026
Transferência Estadual	0,000	0,000	2,165	0,031
Porcentagem de funcionários ativos	-0,342	0,102	-3,371	0,001
SME exclusiva: Sim	0,107	0,033	3,218	0,001

Tabela A.4.32 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 3 da variável Taxa de frequência líquida à pré-escola

Variável: Categoria	Estimativ a	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	-2,770	0,954	-2,902	0,004
Esperança	0,033	0,013	2,643	0,008
Transferência União	0,000	0,000	3,645	0,000
Transferência Estadual	0,000	0,000	4,330	0,000
Porcentagem de funcionários ativos	0,454	0,114	3,983	0,000
SME exclusiva: Sim	0,066	0,033	2,025	0,043
Sistema de Educação: Sim	0,100	0,034	2,941	0,003
Tipo de associativismo: ADEs	0,249	0,227	1,099	0,272
Tipo de associativismo: RM (capital)	-0,203	0,100	-2,022	0,043
Tipo de associativismo: RM (não capital)	-0,096	0,044	-2,174	0,030
Tipo de associativismo: Cons + ADEs	0,193	0,161	1,195	0,232
Tipo de associativismo: Cons + *	-0,015	0,085	-0,181	0,857
Tipo de associativismo: Cons Estadual + União	0,139	0,047	2,990	0,003
Tipo de associativismo: Cons Intermunicipal	0,001	0,113	0,011	0,991
Tipo de associativismo: Cons Estadual	0,090	0,076	1,177	0,240
Tipo de associativismo: Cons União	-0,136	0,126	-1,079	0,281

Tabela A.4.33 – Valores p referentes aos modelos completos da variável Porcentagem de crianças entre 0 e 5 anos na escola

Variável	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Esperança	0,000	0,000	0,000
Transferência União	0,000	0,002	0,000
Transferência Estadual	0,000	0,011	0,000
Porcentagem de funcionários ativos	0,137	0,001	0,000
Porcentagem de funcionários com ensino superior	0,007	0,007	0,000
SME exclusiva	0,456	0,009	0,910
Sistema de Educação	0,002	0,051	0,000
Tipo de associativismo	0,000	0,197	0,001

Tabela A.4.34 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 1 da variável
Porcentagem de crianças entre 0 e 5 anos na escola

Variável: Categoria	Estimativ a	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	1,725	0,415	4,152	0,000
Esperança	-0,032	0,006	-5,435	0,000
Transferência União	0,000	0,000	6,357	0,000
Transferência Estadual	0,000	0,000	-6,506	0,000
Porcentagem de funcionários com ensino superior: > 0,30	0,067	0,023	2,973	0,003
Porcentagem de funcionários com ensino superior: Ausente	0,017	0,038	0,451	0,652
Sistema de Educação: Sim	0,065	0,022	2,977	0,003
Tipo de associativismo: ADEs	0,038	0,097	0,395	0,693
Tipo de associativismo: RM	-0,022	0,037	-0,598	0,550
Tipo de associativismo: Cons + ADEs	-0,137	0,082	-1,678	0,094
Tipo de associativismo: Cons + *	0,096	0,054	1,771	0,077
Tipo de associativismo: Cons Estadual + União	-0,049	0,030	-1,631	0,103
Tipo de associativismo: Cons Intermunicipal	0,067	0,066	1,021	0,308
Tipo de associativismo: Cons Estadual	0,075	0,049	1,535	0,125
Tipo de associativismo: Cons União	-0,337	0,086	-3,926	0,000

Tabela A.4.35 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 2 da variável
Porcentagem de crianças entre 0 e 5 anos na escola

Variável: Categoria	Estimativa	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	1,479	0,522	2,835	0,005
Esperança	-0,028	0,007	-3,923	0,000
Transferência União	0,000	0,000	2,895	0,004
Transferência Estadual	0,000	0,000	2,759	0,006
Porcentagem de funcionários ativos	-0,256	0,071	-3,605	0,000
Porcentagem de funcionários com ensino superior: > 0,30	0,074	0,024	3,056	0,002
Porcentagem de funcionários com ensino superior: Ausente	0,099	0,052	1,891	0,059
SME exclusiva: Sim	0,065	0,023	2,765	0,006
Sistema de Educação: Sim	0,063	0,026	2,410	0,016

Tabela A.4.36 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 3 da variável
Porcentagem de crianças entre 0 e 5 anos na escola

Variável: Categoria	Estimativ a	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	-4,133	0,605	-6,830	0,000
Esperança	0,046	0,008	5,719	0,000
Transferência União	0,000	0,000	4,136	0,000
Transferência Estadual	0,000	0,000	3,528	0,000
Porcentagem de funcionários ativos	0,265	0,074	3,607	0,000
Porcentagem de funcionários com ensino superior: > 0,30	0,064	0,024	2,708	0,007
Porcentagem de funcionários com ensino superior: Ausente	-0,111	0,054	-2,039	0,042
Sistema de Educação: Sim	0,098	0,022	4,537	0,000
Tipo de associativismo: ADEs	0,050	0,141	0,357	0,721
Tipo de associativismo: RM (capital)	0,223	0,064	3,482	0,001
Tipo de associativismo: RM (não capital)	0,078	0,028	2,756	0,006
Tipo de associativismo: Cons + ADEs	0,292	0,100	2,922	0,004
Tipo de associativismo: Cons + *	0,099	0,054	1,836	0,067
Tipo de associativismo: Cons Estadual + União	0,071	0,029	2,422	0,016
Tipo de associativismo: Cons Intermunicipal	-0,056	0,072	-0,771	0,441
Tipo de associativismo: Cons Estadual	0,050	0,048	1,049	0,294
Tipo de associativismo: Cons União	0,086	0,080	1,066	0,287

Tabela A.4.37 – Valores p referentes aos modelos completos da variável Porcentagem
de jovens entre 15 e 17 anos na escola

Variável	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Esperança	0,935	0,438	0,117
Transferência União	0,001	0,004	0,786
Transferência Estadual	0,000	0,600	0,000
Porcentagem de funcionários ativos	0,942	0,009	0,158
Porcentagem de funcionários com ensino superior	0,238	0,010	0,216
SME exclusiva	0,092	0,000	0,003
Sistema de Educação	0,000	0,766	0,030
Tipo de associativismo	0,005	0,322	0,199

Tabela A.4.38 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 1 da variável
Porcentagem de jovens entre 15 e 17 anos na escola

Variável: Categoria	Estimativa a	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	1,385	0,015	93,474	0,000
Transferência União	0,000	0,000	3,309	0,001
Transferência Estadual	0,000	0,000	-3,901	0,000
Sistema de Educação: Sim	0,083	0,018	4,544	0,000
Tipo de associativismo: ADEs	0,109	0,083	1,312	0,190
Tipo de associativismo: RM	-0,014	0,030	-0,453	0,651
Tipo de associativismo: Cons + ADEs	0,059	0,068	0,871	0,384
Tipo de associativismo: Cons + *	0,023	0,046	0,507	0,612
Tipo de associativismo: Cons Estadual + União	0,048	0,025	1,917	0,055
Tipo de associativismo: Cons Intermunicipal	0,044	0,055	0,803	0,422
Tipo de associativismo: Cons Estadual	-0,048	0,040	-1,200	0,230
Tipo de associativismo: Cons União	-0,233	0,064	-3,648	0,000

Tabela A.4.39 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 2 da variável
Porcentagem de jovens entre 15 e 17 anos na escola

Variável: Categoria	Estimativa a	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	1,483	0,055	27,160	0,000
Transferência União	0,000	0,000	3,135	0,002
Porcentagem de funcionários ativos	-0,187	0,064	-2,910	0,004
Porcentagem de funcionários com ensino superior: > 0,30	-0,063	0,021	-2,954	0,003
Porcentagem de funcionários com ensino superior: Ausente	-0,021	0,047	-0,443	0,658
SME exclusiva: Sim	0,085	0,021	4,077	0,000

Tabela A.4.40 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 3 da variável
Porcentagem de jovens entre 15 e 17 anos na escola

Variável: Categoria	Estimativa	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	2,543	0,565	4,499	0,000
Esperança	-0,014	0,007	-1,874	0,061
Transferência Estadual	0,000	0,000	5,610	0,000
SME exclusiva: Sim	0,062	0,020	3,063	0,002

Tabela A.4.41 – Valores p referentes aos modelos completos da variável Porcentagem de alunos com resultado insuficiente

Variável	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Esperança	0,000	0,000	0,000
Transferência União	0,620	0,045	0,082
Transferência Estadual	0,209	0,102	0,137
Porcentagem de funcionários ativos	0,934	0,004	0,220
Porcentagem de funcionários com ensino superior	0,709	0,197	0,043
SME exclusiva	0,026	0,709	0,137
Sistema de Educação	0,048	0,000	0,009
Tipo de associativismo	0,000	0,005	0,000

Tabela A.4.42 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 1 da variável Porcentagem de alunos com resultado insuficiente

Variável: Categoria	Estimativa	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	7,535	0,622	12,122	0,000
Esperança	-0,111	0,009	-12,491	0,000
Transferência Estadual	0,000	0,000	-2,611	0,009
SME exclusiva: Sim	0,071	0,033	2,191	0,029
Sistema de Educação: Sim	0,065	0,033	1,975	0,048
Tipo de associativismo: ADEs	-0,164	0,150	-1,093	0,275
Tipo de associativismo: RM	0,247	0,056	4,451	0,000
Tipo de associativismo: Cons + ADEs	0,098	0,120	0,809	0,418
Tipo de associativismo: Cons + *	0,193	0,083	2,328	0,020
Tipo de associativismo: Cons Estadual + União	0,120	0,045	2,664	0,008
Tipo de associativismo: Cons Intermunicipal	0,045	0,099	0,457	0,648
Tipo de associativismo: Cons Estadual	-0,142	0,075	-1,885	0,060
Tipo de associativismo: Cons União	0,079	0,123	0,645	0,519

Tabela A.4.43 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 2 da variável
Porcentagem de alunos com resultado insuficiente

Variável: Categoria	Estimativa	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	15,698	0,852	18,430	0,000
Esperança	-0,223	0,012	-19,318	0,000
Transferência União	0,000	0,000	-4,085	0,000
Porcentagem de funcionários ativos	-0,373	0,118	-3,150	0,002
Sistema de Educação: Sim	0,158	0,043	3,666	0,000
Tipo de associativismo: ADEs	0,277	0,178	1,561	0,119
Tipo de associativismo: RM	0,201	0,057	3,516	0,000
Tipo de associativismo: Cons + ADEs	-0,093	0,276	-0,337	0,736
Tipo de associativismo: Cons + *	-0,001	0,110	-0,013	0,990
Tipo de associativismo: Cons Estadual + União	0,017	0,057	0,302	0,763
Tipo de associativismo: Cons Intermunicipal	-0,126	0,141	-0,887	0,375
Tipo de associativismo: Cons Estadual	-0,131	0,089	-1,484	0,138
Tipo de associativismo: Cons União	0,172	0,143	1,203	0,229

Tabela A.4.44 – Estimativas referentes ao modelo reduzido do Grupo 3 da variável
Porcentagem de alunos com resultado insuficiente

Variável: Categoria	Estimativa	Erro padrão	Estatística t	Valor p
Intercepto	7,131	1,047	6,812	0,000
Esperança	-0,116	0,014	-8,374	0,000
Transferência União	0,000	0,000	-2,437	0,015
Sistema de Educação: Sim	0,090	0,037	2,404	0,016
Tipo de associativismo: ADEs	-0,236	0,279	-0,845	0,398
Tipo de associativismo: RM (capital)	0,540	0,099	5,460	0,000
Tipo de associativismo: RM (não capital)	0,199	0,048	4,142	0,000
Tipo de associativismo: Cons + ADEs	-0,151	0,186	-0,815	0,415
Tipo de associativismo: Cons + *	0,061	0,093	0,659	0,510
Tipo de associativismo: Cons Estadual + União	0,099	0,051	1,946	0,052
Tipo de associativismo: Cons Intermunicipal	-0,178	0,133	-1,340	0,180
Tipo de associativismo: Cons Estadual	-0,099	0,086	-1,143	0,253
Tipo de associativismo: Cons União	-0,075	0,140	-0,530	0,596