

III ENEPCP

ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS

Democracia no século XXI e os desafios para a Gestão Pública

Natal/RN, 27 a 30 de agosto de 2019

ST 7 – FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

ANÁLISE DO IEGM COMO INSTRUMENTO DE MENSURAÇÃO DA EFETIVIDADE: ESTUDO DE CASO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CURVELO

Nathalia Bertú Moura (FJP)

João Batista Rezende (FJP)

Silvio Ferreira Júnior (FJP)

Bruno Lazzarotti Diniz (FJP)

Análise do IEGM como Instrumento de Mensuração da Efetividade: Estudo de Caso da Educação no Município de Curvelo

Resumo: A demanda por informações voltadas à formulação de políticas públicas municipais no Brasil, no contexto de descentralização administrativa e tributária instaurado pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), e a decorrente institucionalização do processo de planejamento público em âmbito local, colocaram em destaque a busca pela efetividade da prestação municipal dos serviços públicos, particularmente quanto ao alcance dos direitos sociais destacados na CF/88. O conceito de efetividade, que envolve a perícia na promoção dos resultados pretendidos, reflete a capacidade da gestão municipal e fundamenta o cálculo do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, a fim de cumprir com sua função de controle e auxílio às gestões municipais. O estudo analisa os condicionantes da baixa efetividade da gestão da educação municipal pela análise do baixo nível de adequação da gestão da educação, revelado pela dimensão educacional do IEGM - o i-Educ - no município de Curvelo.

Palavras-chave: Educação, Efetividade, Gestão Municipal, IEGM, Índice.

1 Introdução

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), as informações sociais e demográficas voltadas à formulação de políticas públicas municipais no Brasil, dado o contexto de descentralização administrativa e tributária em favor dos municípios e da institucionalização do processo de planejamento público em âmbito local (JANUZZI, 2017), tiveram acréscimo de demanda. Nesse sentido, o conhecimento do significado, limites e potencialidades dos indicadores sociais, além do seu cálculo e aplicação, se revelam aspectos de grande utilidade para os entes e instituições envolvidos na formulação da agenda decisória e na definição das prioridades sociais e alocação de recursos.

Os indicadores e índices são instrumentos capazes de enriquecer a interpretação empírica da realidade social e orientar de forma mais acurada a análise, formulação e implementação das políticas públicas. Ainda, são relevantes por contribuírem no apontamento da magnitude das carências presentes nas áreas de intervenção que demandam ações por parte da Administração Pública, particularmente quando da negociação das prioridades sociais (JANUZZI, 2017). Assim, Januzzi (2017) afirma que os indicadores constituem recurso metodológico, empiricamente referido, capaz de fornecer informações sobre um aspecto da realidade ou mudanças que estão se processando.

Especificamente, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) foi criado seguindo as novas necessidades de compreensão, controle e gatilhos à gestão municipal originários da tendência de descentralização pela CF/88. Sua elaboração inicial foi realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), sendo posteriormente difundido pelo órgão referência em pesquisa e inovação dos tribunais de contas do Brasil – o Instituto Rui Barbosa - em outros estados no Brasil e adotado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG). A finalidade do IEGM está em reunir informações passíveis de serem utilizadas como parâmetros para o controle e aperfeiçoamento das ações governamentais, com a divulgação dos níveis de adequação e efetividade das ações tomadas, conforme seu Manual (TCEMG, 2016).

A proposta conceitual e prática apresentada pelo índice em questão se torna ainda mais relevante quando se considera que a efetividade da educação é requisito básico à prestação de serviço público de qualidade e tema atual a uma sociedade contemporânea, competitiva e em busca de avanços e progresso, mas marcada por óbices relacionados às bases socioeconômicas e às desigualdades de oportunidades. O estabelecimento de critérios de medida da efetividade da educação revela não apenas o status no qual o serviço público de educação se encontra, mas também abre espaço a projeções quanto ao impacto na formação dos estudantes e a identificação de pontos de gargalo, sejam eles estruturais ou não, que demandem intervenções. Ademais, informa acerca da capacidade estatal de tais entes (ARRETCHE, 2004).

A realização do estudo, portanto, se justifica pela relevância da compreensão de como se dá a gestão municipal da educação e das causas de sua classificação no IEGM, de modo a elucidar suas características e efeitos e fornecer subsídio aos municípios - em especial Curvelo, objeto deste estudo – para observação e revisão das suas atuações, pela oferta de reflexões e proposições que podem, futuramente, auxiliar planos de ação do município. Ademais, pode iluminar possibilidades de aplicação e melhorias do índice pelo TCEMG para cumprimento de suas funções de controle e auxílio ao alcance de graus mais elevados de efetividade na gestão educacional pelos municípios mineiros.

Assim, considerando-se o papel preponderante da efetividade da gestão da educação local para a prestação dos serviços educacionais como preconizados pela CF/88, este trabalho tem como objetivo responder ao questionamento quanto aos condicionantes da baixa efetividade da gestão da educação municipal. Para tal, analisa em estudo de caso o baixo nível de adequação da gestão da educação expresso no IEGM pelo i-Educ no município de Curvelo, cuja classificação passou de “efetiva” para “baixo nível de adequação” no período de 2014 a 2015. Especificamente, busca:

- a) Analisar características da educação municipal em Curvelo, segundo o i-Educ;
- b) Estudar os indicadores de efetividade do i-Educ;
- c) Analisar as causas da reduzida efetividade evidenciada pelo i-Educ para Curvelo;
- d) Elaborar propostas para melhorias desse indicador.

A metodologia de pesquisa adotada se baseou em três abordagens, sendo a primeira delas de revisão bibliográfica e de pesquisa documental, com estudo de autores que tratam dos temas relativos à burocracia, aos indicadores e à efetividade e sua manifestação na educação, além da observância de documentos e informações disponibilizados pela Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE), pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), pela Secretaria Municipal de Educação de Curvelo e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A segunda linha de pesquisa se desenvolveu pelo uso de dados secundários do IEGM, particularmente do i-Educ, de modo a traduzir os dados disponíveis em informações e conhecimentos acerca da gestão educacional no município.

Por fim, a terceira abordagem foi de uma série de entrevistas semiestruturadas, sendo a primeira delas no TCEMG, e outras associadas à pesquisa de campo, contando com observação direta e coleta de dados primários via entrevistas semiestruturadas na Secretaria Municipal de Educação de Curvelo, Conselho de Educação e duas escolas municipais para obtenção de informações que compuseram o estudo de caso da efetividade educacional no município de médio porte de Curvelo.

2 Referencial Teórico

Nesta seção, são discutidos os conceitos de efetividade adotados por autores diversos, a influência neles ocasionada pela atuação da burocracia, uma breve discussão acerca das capacidades estatais nesse contexto e a interpretação de efetividade conforme o Manual do IEGM (TCEMG, 2016). Além disso, são estudados os índices e indicadores sociais, seus conceitos e propriedades, em análise que, posteriormente, os conecta às possibilidades de mensuração da efetividade educacional.

2.1 O Conceito de Efetividade

A noção de efetividade, como indicada por Marinho e Façanha (2001), trata da capacidade de promoção dos resultados pretendidos, o que implica dizer que a efetividade de programas sociais está intimamente ligada à implementação e ao aprimoramento de objetivos, estando desconsiderados elementos relativos a possíveis insuficiências de orientação e a falhas na especificação dos objetivos iniciais almejados. Portanto, a efetividade é relacionada à permanência e estruturação real e prática de objetivos desejados, assim como à construção de critérios decisórios que conduzam a regras confiáveis e críveis a serem seguidas no ambiente de atuação (MARINHO; FAÇANHA, 2001).

Reforçam esse conceito as visões apresentadas por Sander (1995) e Davok (2007), que afirmam, respectivamente, que a efetividade consiste no critério político refletor da capacidade administrativa de satisfazer as demandas concretas expressas pela sociedade, além de caracterizar uma espécie de critério indicador da capacidade da gestão em responder e atender às preocupações, exigências e necessidades do universo extrínseco à camada administrativa.

Complementarmente, Marinho e Façanha (2001), indicam que a dimensão da eficiência na prestação de serviços públicos e execução de políticas públicas só é alcançada quando está demonstrada sua efetividade, uma vez que aquela denota a competência de produção de resultados através do dispêndio mínimo possível de recursos e esforços, conduzindo à avaliação positiva de custo-benefício. Nesse mesmo sentido, Kreps (1990) traz que a efetividade é pré-requisito necessário à eficiência, estando estabelecida, portanto, relação de equivalência entre esta e a efetividade organizacional, já que ambas são dimensões organizacionais amplas e que se desenvolvem em interdependência.

Destarte, as dimensões da gestão da educação se estruturam de forma que a eficiência é subsumida pela eficácia, a eficácia e a eficiência são subsumidas pela efetividade e o conjunto composto pela efetividade, eficácia e eficiência é subsumido pela relevância (SANDER, 1995). A relevância, por sua vez, está relacionada à necessidade e qualidade da ação pública nos seus diversos sentidos de atuação. Portanto, tem-se que a efetividade, aliada à relevância, é a condição necessária para que o objeto educacional, dado por um serviço, produto ou resultado, exiba valor para a sociedade (SCRIVEN, 1991).

Dessa forma, o valor de um serviço ou programa público trata dos impactos líquidos das atividades a ele relacionadas, dados pela capacidade que têm de produzir mudanças significativas e duradouras para o público-alvo (FRASSON, 2001). Logo, a avaliação da efetividade, como sintetiza

Arretche (1998), analisa a relação entre a implementação de um programa ou ação e seus impactos e/ou resultados, que refletem o sucesso ou fracasso na obtenção de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias do público-alvo.

O conceito de efetividade trabalhado pelo Manual do IEGM (TCEMG, 2016) é baseado na conjugação de três aspectos. O primeiro deles consiste na mensuração da qualidade dos gastos municipais pelas quantidades e qualidades adequadas e o melhor preço de prestação dos serviços públicos – a denominada economia. O segundo é a avaliação das ações e políticas desenvolvidas pelos gestores municipais, pela compreensão de qual a melhor relação entre os meios utilizados e os resultados obtidos – eficiência. Por fim, o terceiro elemento se baseia na análise de tais aspectos tendo em vista o alcance dos objetivos específicos fixados no planejamento público, pela visão e objetivos estratégicos dos municípios – a eficácia. A efetividade que o IEGM busca medir, portanto, é a sumarização de aspectos de qualidade, eficiência e economia da gestão pública municipal e os resultados da prestação de serviços públicos naquela esfera.

2.2 Indicadores Sociais e Índices

Os indicadores sociais são medidas, geralmente quantitativas, dotadas de significado social e utilizadas para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, seja ele de interesse teórico ao mundo acadêmico ou programático, na formulação de políticas públicas por parte de governos e Administração Pública. Nesse sentido, constituem o elo entre os modelos explicativos e as evidências empíricas encontradas (JANUZZI, 2017).

Para seu adequado emprego, Januzzi (2017) afirma que o indicador social deve gozar de uma série de propriedades, dadas por: relevância, validade, confiabilidade, grau de cobertura, sensibilidade, especificidade, inteligibilidade, atualidade, periodicidade, economicidade, desagregabilidade e historicidade. Ao observar tais requisitos, cabe ressaltar que dificilmente um indicador será capaz de abarcar todas as dimensões de forma completa ou com qualidade – assim, mesmo que a disponibilidade de indicadores sociais para diagnóstico da realidade social empírica ou análise da mudança social se condicione à oferta e às características das estatísticas existentes, pesquisadores e formuladores de políticas devem avaliar o seu grau de aderência às propriedades e aos objetivos do seu emprego (JANUZZI, 2017).

Já os índices são conceituados por Siche et al. (2007) como o valor agregado final de todo um procedimento de cálculo onde se utilizam, dentre os subsídios que compõem suas variáveis, uma série de indicadores. São capazes de revelar, pelo valor numérico resultante dos seus cálculos, o estado de um sistema ou fenômeno, pela correta interpretação da realidade. Podem, então, assim como nas definições de indicadores sociais dadas por Januzzi (2017), ser utilizados como instrumento de tomada de decisão e previsão, mas com qualidade superior por realizar a junção de indicadores e/ou variáveis (SICHE et al., 2007). Ainda, os sistemas de indicadores e índices de educação são, num geral, compostos pelos

cálculos relativos a indicadores dados pela taxa de analfabetismo, as medidas de escolaridade média e os coeficientes técnicos de recursos (JANUZZI, 2001).

No entanto, a escolha dos indicadores e índices educacionais, como revela Marchesi (2000), não consiste em tarefa simples, uma vez que, dado que o objetivo está no fornecimento de uma representação tão completa quanto possível da realidade que ali se desenrola, a construção de índices ou de sistemas de indicadores deve observar não apenas as relações que existem entre eles, mas também com as teorias, conceitos ou modelos educacionais em que se fundamentam, assim como os valores com que se relacionam. No entanto, não existem modelos integrados que expliquem a totalidade dos processos educacionais.

As dificuldades envolvidas na passagem de um conceito para um instrumento de medição ocasionam risco de reducionismo na seleção dos indicadores, de modo que, ao final do processo, aqueles selecionados sejam os mais facilmente mensuráveis e não necessariamente aqueles que melhor refletem a realidade educacional. Nesse sentido, a interpretação dos indicadores deve ser prudente e considerar o contexto em que se inserem, tendo como base um modelo inicial que oriente a interpretação da realidade estudada. Assim, abre-se a possibilidade à seleção dos indicadores mais relevantes, assim como ao estabelecimento de relações entre variáveis (MARCHESI, 2000).

Complementarmente, cabe atentar às críticas sofridas pelos índices como instrumentos, realizadas por Januzzi (2017), em contraposição aos aspectos positivos apresentados, chamando atenção para os riscos de se haver a substituição, pelo índice, do conceito indicado pelas medidas supostamente criadas para operacionalizá-lo. Não havendo modificação no valor do indicador, não se identificariam reais alterações nas condições de vida ou desenvolvimento, ainda que se realizassem políticas públicas com tal objetivo. Ademais, os indicadores e índices participam da construção social da realidade, em vez de simplesmente mensurá-la, ultrapassando a representação e atingindo as práticas, disputas, mediações, conexões e a rede técnica, científica, cultural e institucional que a compõe (OLIVEIRA; PISA, 2015; TELLES, 2003) Outras fragilidades indicadas são a inconsistência das teorias ou marcos metodológicos em que se apoia a operação de síntese de indicadores sociais em um único índice, além da recorrente associação de indicadores de estoque – como a alfabetização – com indicadores de fluxo – como é o caso da escolaridade bruta – ocasionando empecilhos para comparações intertemporais (JANUZZI, 2017).

Especialmente na proposição de um modelo de avaliação para políticas públicas, a complexidade da matriz de indicadores sociais ganha destaque, uma vez que deve contemplar as diferentes políticas setoriais, fases do processo de implementação, os resultados e os seus objetivos. Dessa forma, é relevante que as administrações municipais reúnam esforços de estruturação de seus sistemas próprios de informações municipais, otimizando suas possibilidades de avaliação e a sua capacidade administrativa (JANUZZI, 2017).

Ademais, os indicadores de efetividade são coerentes com os conceitos apresentados na seção anterior, tratando do impacto social do programa e noções de justiça social e contribuição para aumento da sociabilidade e engajamento político, de modo a revelar os efeitos do programa.

2.3 A Questão das Capacidades

A construção de capacidades pelas administrações envolve recursos ligados ao aumento de eficiência, efetividade e responsividade governamental, dependentes do desenvolvimento de atributos e práticas de competência gerencial, técnica e administrativa (GRIN, ABRUCIO, 2017). Precisamente, a capacidade administrativa dos municípios está englobada pelas denominadas capacidades estatais, que ampliam as possibilidades de observância, intervenção e autonomia de ação governamental nas políticas públicas, pela combinação da autonomia política municipal com a dependência das políticas públicas federais (GRIN, ABRUCIO, 2017; WRIGHT, 1988).

Essa temática não foi ignorada pela Carta Constitucional, que trouxe consigo considerações acerca da complexidade da federação brasileira em sua engenharia institucional (ABRUCIO, 2010). A CF/88 (BRASIL, 1988) trata de medidas de combate à desigualdade entre os entes, principalmente financeiras, além da manutenção de um grande poder legislativo para que a União propusesse políticas nacionais; e na indicação da necessidade de implantação de mecanismos e instrumentos de cooperação entre os níveis de governo para a produção de políticas públicas, conforme o art. 23.

Uma das exigências para a efetividade das relações intergovernamentais no cenário de descentralização de competências e, portanto, de políticas públicas, trata exatamente das capacidades estatais dos entes subnacionais (GRIN; ABRUCIO, 2018). Nesse sentido, tem-se que as interlocuções entre as esferas devem envolver, a fim de promover esses objetivos, a oferta de assistência técnica para desenvolvimento da capacidade dos servidores públicos de governos locais em gerenciarem seus programas ou administrarem suas responsabilidades (BURGESS, 1975).

As capacidades estatais, conforme Ingraham (2007), tratam da habilidade dos governos em utilizar e direcionar recursos públicos para os objetivos políticos desejados; gerir programas e pessoas com eficiência, avaliar se as metas governamentais estão sendo alcançadas. Esses elementos implicam no desenvolvimento de competências para cumprimento das suas finalidades políticas, organizacionais e legais, tendo, dentre seus recursos, o efetivo uso de instrumentos adequados de gestão. Esses instrumentos estão ligados às atividades-meio, que envolvem, em uma gama de segmentos, a gestão financeira, de pessoas, tecnologia da informação e organização administrativa (GRIN; ABRUCIO, 2018). Reforçam essa ideia Veloso et al. (2011, p. 18), que a trazem como uma capacidade organizacional fundamental, baseada em sistemas e atividades institucionais, de modo que a gestão se configura como um de seus principais componentes.

Observa-se, portanto, que os mecanismos e recursos administrativos e financeiros que apoiam a intervenção em políticas (PIERSON, 1995) têm relevância no cenário de descentralização. Eles refletem no conjunto de capacidades que repousam no núcleo de qualquer aparato estatal (KJAER;

HANSEN; THOMSEM, 2002; SKOCPOL, 2002) - as “capacidades centrais”, que podem ser dadas pela disponibilidade financeira e gestores/equipes qualificados tecnicamente, fatores críticos para a gestão e o alcance de seus resultados (BOWNAN; KEARNEY, 1988). Nesse sentido, uma baixa capacidade administrativa influi negativamente nos objetivos das ações e políticas públicas.

Ainda que, conforme Arretche (2004), a descentralização fiscal e de políticas tenha potencializado a ampliação das capacidades estatais administrativas, fiscalizadoras e de produção de serviços nos governos subnacionais, Abrucio (2010) indica que a permanência de uma baixa capacidade nesses aspectos é influenciada por fatores atinentes às discrepâncias nos resultados da municipalização das políticas, desigualdade econômica e dependência financeira da União, que ocasionam escassez de recursos. Concomitantemente, ela implica em dificuldades em termos de planejamento e gestão, no que o autor denomina “paradoxo federativo”, com um *trade-off* entre desenvolvimento de capacidades e autonomia. A disparidade é indicativa de distintas condições organizacionais e capacidade institucional que, conforme Losada (2013), costuma ser tão mais fraca quanto menor o porte de cada localidade, já que esse fator está associado, em geral, à dependência em relação às transferências intergovernamentais para sua sustentabilidade (LOSADA, 2013).

A descentralização convive, destarte, com a existência de municípios com baixa capacidade administrativa, de modo que seu êxito e as maneiras pelas quais se desenvolve são influenciados pelas limitações institucionais locais para responder aos seus encargos (ABRUCIO, 2005). A expertise e as práticas administrativas e de gestão, ligadas não apenas à metodologia de desenvolvimento e aplicação das políticas públicas, mas também ao trabalho de controle, monitoramento e avaliação, assim como a sistematização em relatórios gerenciais ou registros administrativos, estão intimamente ligadas à sua possibilidade de readequação ou expansão e, conseqüentemente, à sua eficiência, eficácia e efetividade. Os resultados das políticas públicas, portanto, são influenciados pelas capacidades administrativas.

2.4 O IEGM

Em consonância com a lógica da necessidade de atuação conjunta e estímulo ao desenvolvimento de capacidades administrativas municipais ou, ainda, fornecer aos municípios mecanismos de avaliação e acompanhamento dos resultados de suas ações e políticas públicas - e, particularmente, de qualidade da atuação da gestão - foi desenvolvido e propagado o IEGM, na busca em trazer para a análise os parâmetros voltados ao controle e aperfeiçoamento das ações governamentais.

O Brasil tem tido avanços na produção de indicadores municipais, como indicam Nahas et al. (2006), o que revela a tendência de conscientização acerca da relevância do uso de indicadores nessa esfera da federação, com fins de planejamento e atuação nas políticas públicas. O IEGM, então, teve seu advento no contexto de busca por observar a qualidade dos gastos municipais e os efeitos das políticas

e atividades públicas desempenhadas pelo gestor municipal, de modo que seu conceito implícito de efetividade é baseado em critérios de qualidade, eficiência e eficácia, conceitos tratados anteriormente.

O IEGM se constitui como um índice de periodicidade de apuração anual e cujo objetivo está em evidenciar a correspondência entre as ações dos governos e as exigências da sociedade. Para tal, o seu Manual (TCEMG, 2016) revela que o índice mede a qualidade dos gastos municipais e avalia as políticas e atividades públicas do gestor municipal e, ao longo do tempo, evidencia se há o alcance efetivo da visão e objetivos estratégicos dos municípios.

Assim, podem ser observados os meios empregados pelos municípios no exercício das suas atividades e os consequentes resultados obtidos, tendo em vista o alcance dos objetivos específicos definidos na fase de planejamento da política e/ou serviços públicos. A composição do índice abre possibilidade, portanto, para que ele se coloque como um instrumento técnico a ser utilizado nas análises das contas públicas, sem que se perca o foco do planejamento em relação às necessidades da sociedade, como indica seu Manual (TCEMG, 2016). Ademais, o cálculo do índice propicia a formulação de relatórios de diagnóstico para as áreas do planejamento público que abarca, fornecendo suporte às gestões municipais (TCEMG, 2016), além de alimentar com dados técnicos a atuação fiscalizatória pelos Tribunais de Contas, de modo que se constitui como ferramenta capaz de auxiliar as atividades de controle externo.

As múltiplas visões proporcionadas pelo IEGM quanto à gestão municipal se baseiam em sete dimensões de execução do orçamento público, compostas pelas áreas de educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas, e governança em tecnologia da informação, cuja apuração fornece subsídios para a composição de demonstrativos de eficiência e eficácia que permitem a aferição de resultados, correção de rumos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento. Especificamente, os cálculos relativos à educação, pelo i-Educ, têm como objetivo apresentar a lista com o posicionamento de municípios com indicadores que meçam as ações da/sobre a gestão da educação pública municipal.

A metodologia aplicada envolve o fornecimento, a cada órgão jurisdicionado, de uma série de quesitos específicos de gestão municipal relativos à educação básica, a serem respondidos eletronicamente, e uma fase de fiscalização de amostra por parte do TCEMG para averiguar as informações recebidas. As faixas de resultado são representadas por notas, que variam entre “A”, “B+”, “B”, “C+” e “C”, sendo que “A” implica em uma gestão altamente efetiva, “B+”, muito efetiva, “B”, efetiva, “C+”, em fase de adequação e “C”, baixo nível de adequação. A fórmula de cálculo do índice final é dada pela multiplicação dos valores aferidos em cada dimensão pelos seus pesos respectivos, em relação a 100. Os pesos dados às dimensões de educação, saúde, planejamento e fiscal são vinte, cada uma, a dimensão ambiental tem peso dez e cidade e governança de TI têm peso cinco, cada.

Para o i-Educ, em particular, o cálculo da nota por município ocorre pela aplicação de fórmula matemática composta pelo somatório do valor obtido para os seus indicadores, dividido por cem, após

realizada a análise fatorial de cada um deles. As respostas dadas via questionário – e que compõem tais indicadores - têm sua valoração dada de dois modos, concomitantemente, de acordo com o tipo de pergunta. O primeiro deles se dá conforme padrões pré-elencados, cada um correspondente a determinada pontuação, como ocorre em perguntas tais como “A prefeitura aplicou algum programa municipal de avaliação de rendimento escolar?”, cujas respostas podem ser “Sim, avaliação própria”, contando com três pontos, “Sim, aderiu ao Simave”, com dois pontos, “Sim, terceirizada”, valendo um ponto, ou “Não”, não contabilizando pontos. O segundo modo consiste no próprio valor numérico que apresentam, como é o caso de “Qual a quantidade de professores efetivos destinados à creche?”. Seu memorial de cálculo revela que o índice é apoiado pelo Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (Sicom) em bases multivaloradas.

3 Apresentação e Análise de Resultados

Nesta seção, são apresentados os resultados decorrentes da pesquisa relativa à situação da gestão da educação municipal em Curvelo em 2015, classificada como em baixo nível de adequação pelo i-Educ (nota “C”), pela análise dos requisitos da dimensão educacional do IEGM e dos aspectos concernentes à eficiência da gestão pública a nível meio, na Secretaria Municipal de Educação de Curvelo, e a nível fim, pelas escolas municipais e seus gestores.

3.1 Aspectos Metodológicos do IEGM

A metodologia de cálculo do IEGM foi, como informado, baseada na reprodução do modelo implantado pelo TCESP, mas não há indicações, na divulgação dos resultados para os municípios mineiros pelo TCEMG, da forma como se deu sua incorporação no processo de implantação no estado de Minas Gerais. A entrevista realizada no TCEMG revelou que a estratégia adotada foi a realização de workshops com a equipe do TCESP para compreensão dos aspectos do índice, de modo que ele sofreu apenas algumas alterações pontuais na sua composição, mas que não afetaram ou ampliaram o conteúdo e a matriz norteadora das informações a serem coletadas junto às gestões das escolas mineiras. Não foram informados o ferramental estatístico e as fórmulas de cálculo empregados para obtenção dos resultados fracionados, relativos às dimensões que abarca, ou totais do IEGM para os municípios, sob alegação de que essa atribuição foi dada ao Setor de Tecnologia da Informação do TCEMG.

O Manual do IEGM (TCEMG, 2016) informa que o índice tem como metodologia de composição da dimensão educacional a utilização de dados obtidos via questionários respondidos pelos jurisdicionados e outros dados governamentais, mas não se identificam nele especificações concretas quanto à composição destes. A entrevista realizada revelou que eles são relativos ao cumprimento do gasto mínimo com educação, definido pelo art. 212 da CF/88, pelo Sicom, e se existe Plano Municipal de Educação, informação esta fornecida pela SEE, e que, apesar de existir a possibilidade técnica de utilização de dados de avaliações externas ou do Censo Escolar – seja para agregar mais informações

ao índice, seja para conferência dos dados apresentados pelas escolas -, não se utilizam tais dados para a composição do índice. Isso se justifica pelo fato de que a finalidade do IEGM para o TCEMG consiste na alimentação de uma matriz de risco focada em informações estruturais. No entanto, cabem questionamentos, a serem tecidos na seção de considerações finais, quanto à adequação desse objetivo ao princípio de efetividade que pauta a elaboração do IEGM e, necessariamente, implica na observação de resultados concomitantemente aos meios.

Ademais, existe, na metodologia do IEGM, a impossibilidade de que se controle quem é o respondente dos questionários, dado que a responsabilidade pelo preenchimento é do prefeito, mas o TCEMG reconhece que essa atribuição acaba sendo realizada pelos Secretários de cada área, pelos assessores ou algum outro membro integrante da Prefeitura. Assim, corre-se o risco de que as informações obtidas não sejam verossímeis ou exatas, mas esse aspecto pode ser positivo, uma vez que gestores com conhecimento mais apurado poderão fornecer as informações solicitadas de forma mais confiável. Ademais, a existência de sanção para os não respondentes ou para os municípios que preencherem os questionários de forma incoerente com a realidade – diagnóstico obtido por fiscalização amostral - pode ser uma forma de controle da qualidade das respostas. Fica, então, o *trade-off* da confiabilidade dos dados, dada a impossibilidade de sua conferência completa, mas a flexibilidade na prática para que essas informações sejam mais concretas.

3.2 Evidências dos Questionários

O município de médio porte de Curvelo se localiza na Região de Planejamento Central do estado de Minas Gerais e tinha população de 74.219 pessoas em 2010, conforme o Censo Demográfico referente ao ano, e sua população estimada para 2017 era de 79.878 pessoas, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cabe informar que os municípios de médio porte, conforme o IBGE, são aqueles cuja população é composta por 50.001 até 100.000 habitantes. O sistema educacional local público – estadual e municipal – tinha a sua rede, em 2015, composta por 15 (quinze) escolas estaduais e 10 (dez) escolas municipais, cuja equipe docente totaliza em 770 professores, que se concentram, principalmente, no ensino fundamental, com 289 pessoas alocadas no sistema estadual e 207 no municipal. Apenas escolas estaduais cuidam do ensino médio, com 206 docentes, e escolas municipais do ensino pré-escolar, com 68 docentes, de acordo com dados do MEC.

A apuração do IEGM para o município de Curvelo, em 2015, revelava que a gestão da educação possuía “baixo nível de adequação”, o que o posiciona abaixo da média da Região Central, segundo as Regiões para Fins de Planejamento, na qual se insere, e que foi caracterizada como “em fase de adequação”, e ainda mais abaixo da média nacional, julgada “efetiva” pelo IEGM Brasil. Esse resultado também implica em uma queda considerável em relação ao valor do índice para o ano de 2014, que indicava a gestão educacional como “efetiva”. Pelas informações extraídas dos questionários referentes ao município de Curvelo, foi possível identificar, como gargalos e possíveis justificativas para o baixo nível de adequação da gestão da educação, conforme os critérios do IEGM, os seguintes aspectos.

O primeiro deles, relativo ao suporte material oferecido aos alunos, informa que não houve entrega do uniforme escolar à rede municipal. Já no que tange a pessoal, não houve aplicação de recursos municipais na capacitação e avaliação do corpo docente municipal em 2015 para a creche, a pré-escola e os anos iniciais. Não existe um programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula, incluindo os afastamentos legais, nem registro do número de crianças de 4 a 5 anos de idade não matriculadas na pré-escola em 2015. A prefeitura municipal também não realizou pesquisas ou estudos para levantar o número de crianças que necessitavam de creches, pré-escola ou anos iniciais.

Por outro lado, quando se trata do acompanhamento da demanda e dos aspectos de retenção, abandono e progressão no sistema de ensino, foram identificadas ações e medidas realizadas por parte da prefeitura municipal para monitoramento da taxa de abandono das crianças na idade escolar, julgada como do primeiro ao quinto ano dos anos iniciais, e não houve abandono justificado por razões de necessidade de trabalho, dificuldade de aprendizado, doenças crônicas ou mudança de endereço, apenas com ocorrência de abandono por parte de 3 (três) crianças por falta de incentivo dos pais. Também foi possível perceber que os requisitos relativos a transporte escolar, merenda, fiscalização e infraestrutura se revelavam adequados.

3.3 A Atuação da Gestão em Curvelo

Os aspectos de maior dificuldade na gestão em nível de Secretaria Municipal de Curvelo, identificados por entrevista, consistiam na insuficiência orçamentária para atendimento de todas as demandas das escolas e a elevada dependência das transferências intergovernamentais, que muitas vezes não ocorreram nos prazos previstos, para oferta dos serviços públicos de educação no município.

Observou-se, também, que a atuação da Secretaria Municipal de Educação de Curvelo tem seu enfoque centrado na promoção dos recursos materiais e de infraestrutura necessários à melhor operação das escolas, e esse elemento pôde ser comprovado nas visitas ao Centro de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Caic) Dr. Viriato Marcarenhas Gonzaga e à Escola Municipal Carmelita Arrieiro. São ambas escolas municipais de periferia nas quais foi possível perceber o esforço da Secretaria e das gestões escolares em manutenção física, oferecimento dos materiais pedagógicos adequados, observação da qualidade da merenda escolar e, inclusive, a compra de camas laváveis para as crianças da creche. Ademais, a Secretaria Municipal de Educação é protagonista na formação de parcerias entre entidades e as escolas, como é o caso da Secretaria de Obras, que realiza a manutenção da sua estrutura física, além de outras parcerias com a Polícia Militar e a Secretaria de Saúde.

São congruentes os resultados apresentados pelas entrevistas e observação direta realizadas em duas escolas de periferia do município – a Escola Municipal Carmelita Arrieiro e o Caic Dr. Viriato Mascarenhas Gonzaga – que indicam que, ainda que as escolas sejam objetos de opostos reconhecimentos pela comunidade e tenham diferentes dimensões estruturais e números de alunos atendidos, apresentam entraves semelhantes à gestão e à obtenção dos resultados educacionais esperados e, portanto, da efetividade do serviço que prestam. Tais entraves se revelam principalmente pelo escasso

acompanhamento dos responsáveis por alunos de baixa aprendizagem, a violência do entorno, o tráfico de drogas e as invasões e furtos.

Ademais, no que tange às informações reveladas pelo IEGM, os entrevistados, em nível de Secretaria Municipal, indicam que há exigência de que o questionário seja preenchido apenas com informações comprováveis em documentação oficial e a atuação do órgão, dada sua proximidade à realidade local e ao cotidiano da população, não costumava manter registro formal de todas as ações executadas. Nesse sentido, o questionário foi respondido com apenas o informe de dados que pudessem ser comprovados via documentação, de modo que várias de suas ações de levantamento e acompanhamento não constam na ferramenta para o cálculo do índice. A Secretaria Municipal de Educação de Curvelo alterou alguns de seus métodos com base nas indicações e exigências do TCEMG e ampliou a sistematização de informações, mas considera que o registro de todas as ações e levantamentos educacionais é dispendioso e julga que não seriam ações tão relevantes para a transparência no município, dada a abertura e a proximidade da comunidade escolar.

3.4 Estudo do i-Educ

Pela observância da realidade local, associada ao estudo das características metodológicas de cálculo do i-Educ, é possível identificar se e como o índice em questão atende às propriedades dos indicadores sociais apontados por Januzzi (2017).

Os pontos de adequação se revelam, inicialmente, pelo fato de que sua relevância, ao tratar de tema importante nas discussões da agenda da política social, é confirmada. Isso porque a efetividade dos serviços públicos é crucial ao atendimento da demanda populacional e à qualidade do que se oferece para tal. O grau de cobertura também é atendido, uma vez que engloba todos os municípios do estado de Minas Gerais e possui meios coercitivos de garantir a obtenção de dados para o cálculo do índice, pela penalização dos prefeitos dos municípios que não os fornecerem. É inteligível, ao utilizar conceitos simples e claros no seu Manual (TCEMG, 2016), disponível a qualquer jurisdicionado/cidadão, além de ser atual, por contar com atualizações periódicas, bianuais. Ademais, é econômico por praticamente não ter custos ao se utilizar de meios eletrônicos – sendo seu gasto mais relevante o da fiscalização de amostra, realizada conforme as possibilidades financeiras do TCEMG no período. Tem a característica de especificidade, ao abarcar, de forma setorial, elementos de execução e os efeitos de políticas públicas de diversas áreas de atuação municipal. Por fim, tem-se que é um índice amplamente desagregável em termos geográficos e goza de historicidade, possibilitando comparações da sua evolução temporal.

Ainda, há confiabilidade quanto aos dados utilizados, seja porque alguns são extraídos diretamente de sistemas oficiais como o Sicom e da SEE, seja porque há fiscalização por parte do TCEMG de modo a atestar a validade dos dados de amostras. Paralelamente, existe o risco de subdimensionamento do índice, pelo não informe de dados que não estejam sistematizados – exigência da ação fiscalizadora – e que, portanto, não podem ser comprovados por documentação oficial, apenas

pelo contato cotidiano com atividades da Secretaria Municipal de Educação e escolas, ou por entrevistas confiáveis com o público-alvo.

Por sua vez, os pontos de inadequação se revelam pelo fato de o IEGM não atender perfeitamente à propriedade de validade, uma vez que falha ao buscar representar o conceito de efetividade, dado pela capacidade de promoção dos resultados pretendidos, pela implementação e aprimoramento de objetivos (MARINHO; FAÇANHA, 2001), e para os quais se utilizam do planejamento e do gerenciamento dos recursos humanos, materiais e financeiros. Além disso, não considera o suporte pedagógico oferecido pelas Secretarias Municipais de Educação e a questão da participação ativa da comunidade escolar na construção das políticas públicas de educação, crucial para que estas sejam adequadas à realidade local e, portanto, efetivas.

O índice, que é de efetividade, acaba por mensurar principalmente a eficiência da gestão municipal educacional, pois abarca com enfoque a infraestrutura e o emprego de recursos materiais e financeiros de forma abrangente, mas não aprofunda a questão do acompanhamento e monitoramento via indicadores – solicitando apenas informações quanto à utilização de instrumentos de pesquisa, mas não seus resultados para o cálculo do i-Educ – e não engloba as avaliações internas e externas, medidas dos resultados finais da gestão educacional no município e o alcance ou não dos resultados de aprendizagem e permanência desejados.

Ademais, falha quanto aos critérios de sensibilidade ao demandar informações que só possam ser comprovadas de maneira oficial e documentada, desconsiderando diversos aspectos da atuação da gestão municipal no cotidiano. O contato direto com a população e o público-alvo das políticas públicas educacionais é aspecto característico da gestão de municípios de pequeno e médio porte e do comportamento dos burocratas de médio escalão e que, muitas vezes, não recebem esforços de sistematização pela falta de recursos de tempo a serem despendidos com tais tarefas, ainda que sejam relevantes.

Por fim, cabe informar que o I-EDUC não relaciona a taxa de concluintes e distorção idade-série com os gastos municipais, tratando apenas da taxa de atendimento pelos serviços. Também não trata de informações relativas às avaliações externas e dados educacionais, de modo a utilizar seus valores de forma concreta no cálculo do valor final do índice.

4 Considerações Finais

Causas possíveis para justificar a baixa efetividade da gestão municipal da educação podem ser divididas em duas classes de componentes, sendo eles externos e internos à Administração Pública.

Os componentes externos se dão pela realidade social e as trocas entre gestão e comunidade escolar, de modo que cenários de realidade socioeconômica de baixa renda, baixo acompanhamento por parte das famílias, baixa escolaridade dos pais ou responsáveis, vulnerabilidade social e baixa

participação da comunidade escolar na definição de direcionamentos da política de educação municipal, comprometem a efetividade da gestão ao torná-la mais complexa e multisetorial.

Considerada a lógica dos componentes externos, cabe à gestão local buscar meios de absorver melhor as demandas da população pelo contato cotidiano, abertura ao recebimento de sugestões e reclamações e promoção de espaços participativos, tais como Assembleias e Conselhos. Para além, alcançar maior valorização do ambiente das escolas como de aprendizagem ao incentivar a participação das famílias na vida escolar dos alunos, nos eventos realizados pelas escolas e na própria gestão escolar, pelas Assembleias e Conselhos, também configura elemento de destaque para que a gestão seja efetiva e condizente com a realidade municipal. Ademais, é relevante o estabelecimento e fortalecimento de parcerias com entidades locais ou supralocais, governamentais ou não, nos espaços da escola, seja para melhoria de sua infraestrutura, seja para atendimentos de saúde, eventos esportivos e religiosos, ou oficinas a serem realizadas com a comunidade. Parcerias entre as escolas, visando troca de experiências e de ideias criativas, também são atitudes passíveis de serem adotadas pela composição de rede de replicação e formulação de práticas inovadoras de gestão.

Já o segundo grupo de componentes, internos à Administração Pública, trata da relevância do papel pedagógico e do papel estrutural por ela desempenhados, seja pela Secretaria Municipal de Educação, seja pela direção das escolas, cujos óbices à gestão se caracterizam pela baixa capacitação do corpo técnico, não acompanhamento dos dados educacionais, não tomada de atitudes para solucionar os gargalos, as restrições orçamentárias e o não oferecimento de infraestrutura, transporte e materiais pedagógicos e alimentares adequados às escolas.

O estudo de caso do município de Curvelo revelou que a gestão financeira, estrutural e pedagógica da dimensão educacional atendia à grande maioria dos elementos dos componentes internos, havendo mais interferência daqueles relativos aos componentes externos. A pesquisa de campo indicou que o acompanhamento nutricional e pedagógico, a gestão orçamentária e o suporte tecnológico oferecido pela Secretaria e/ou detido pelas escolas era adequado e ambas as escolas visitadas se encontravam em excelentes condições de funcionamento e desenvolvimento de suas atividades pedagógicas, além de haver abertura do seu ambiente à comunidade e o estabelecimento de uma série de parcerias, inclusive para manutenção da infraestrutura física, elementos esses não filtrados pelo índice.

Paralelamente, observa-se o diagnóstico prático não converge plenamente com o resultado de baixa adequação da educação informado pelo i-Educ para 2015, uma vez que o índice se baseia nos componentes internos. O principal fundamento identificado para o resultado i-Educ em Curvelo está na não sistematização do acompanhamento dos dados educacionais por parte da gestão municipal. Essa questão é problemática ao impedir o acompanhamento da evolução da situação do município, especialmente em caso de troca de gestão, mas não é, necessariamente, indicativa de que o trabalho de acompanhamento e conseqüente busca por solução de gargalos não seja realizado pela gestão municipal.

Por outro lado, cabe ressaltar que é evidente que o trabalho de fiscalização do TCEMG necessita de acesso a dados sistematizados e oficiais para comprovação ágil de que o acompanhamento é realizado e permitir comparação temporal

Esse ponto remete tanto à questão da baixa capacidade administrativa, em um cenário em que a ampliação da demanda gerencial dos municípios resultou do processo de descentralização (MELO, 1996; SOUZA E CARVALHO, 1999), quanto às especificidades da gestão local. Esta, marcada pela proximidade com a população e limitada pela disponibilidade de pessoal, acaba optando por não dispende esforços em trabalhos de registro, o que compromete o acompanhamento e readequação das políticas a médio e longo prazo. Esse aspecto tem potencial de influenciar negativamente sobre a efetividade das ações e políticas públicas educacionais no município.

Quanto à causa da reduzida efetividade do i-Educ para o município de Curvelo, a principal justificativa se encontra no subdimensionamento do índice, ao serem informados apenas os dados documentados em vez de todo o escopo de atuação da Administração Pública municipal na área de educação. A pesquisa de campo aponta na direção de que o receio gerado pelas exigências e a visita do TCEMG em 2014 conduziu ao informe reduzido de dados relativos às práticas de gestão empregadas pela Secretaria Municipal de Curvelo no período seguinte, comprometendo o cálculo do valor do i-Educ e levando à redução do seu resultado entre os períodos de 2014 e 2015. O índice, para Curvelo, não contabilizou as informações de acompanhamento de dados educacionais, pois este, apesar de realizado, não foi sistematizado pela Secretaria. O fato de a ação ser realizada, mas não haver sistematização e, portanto, não ser passível de constar no cálculo do índice, pode conduzir à sua distorção ao não revelar exatamente a realidade de gestão municipal, de modo que o índice não é capaz de absorver completamente os aspectos da realidade local.

Ainda, considerada especificamente a dimensão estrutural do i-Educ, a baixa efetividade é justificada, também, pelo fato de que o município enfrenta dificuldades orçamentárias que comprometem a compra de certos materiais, como o uniforme escolar, e problemas de invasões às escolas, com furto de materiais e alimentos, que exigem investimentos em segurança e gastos para ressarcir às escolas tudo o que foi violado. Assim, é importante que o município invista, novamente, na cultura de valorização à educação e encontre formas de superar a dependência fiscal em relação às transferências intergovernamentais, como pela ampliação das suas bases de arrecadação, por exemplo.

A reduzida efetividade da gestão da educação é problemática capaz de gerar efeitos deletérios contínuos sobre os serviços educacionais, a aprendizagem e a progressão dos alunos, ao não proporcionar as condições adequadas para desenvolvimento das políticas públicas de educação e, conseqüentemente, os resultados educacionais almejados. Complementarmente, o não reconhecimento da validade do índice pelo município, especialmente pela não captação de uma série de elementos da realidade cotidiana da gestão municipal de pequeno e médio porte – justificada pela ausência de sistematização de determinadas informações, que seriam relevantes não apenas para as atividades de

controle, mas para o próprio planejamento de médio e longo prazo, especialmente após trocas de gestão – acaba por incorrer em não aplicação do i-Educ como instrumento de auxílio à compreensão da situação da educação nos municípios pelas suas próprias Administrações.

Esse fato é agravado pela constatação de que o i-Educ não emprega todas as dimensões educacionais relativas à efetividade, por ter seu enfoque na questão estrutural, material e financeira, e considerando em baixa escala a gestão pedagógica, crucial para que se atinjam os resultados esperados, além de não fazer uso dos resultados educacionais, provas concretas da efetividade da gestão da educação municipal. Ademais, cabe ressaltar que o questionário a ser respondido eletronicamente pelos jurisdicionados solicita informações tais como existência de ações de monitoramento da taxa de abandono de crianças em idade escolar, mas não coleta informações numéricas que possam integrar o cálculo do índice. É, portanto, também focado nos procedimentos administrativos, mas não necessariamente nos resultados alcançados.

Pela análise das causas da baixa efetividade da gestão da educação em Curvelo e pelo estudo dos elementos componentes do questionário do i-Educ, associam-se ao índice em questão debilidades metodológicas que podem culminar no não atendimento dos preceitos por ele levantados, relativos à intenção de mensuração da efetividade da gestão da educação municipal, ora por não incorporar o real conceito de efetividade – relacionado à interação entre meios e fins/objetivos das políticas públicas – ora por não buscar dados detalhados quanto às práticas de gestão e aos resultados por elas atingidos. Isso culmina no reducionismo do conceito, de modo que o índice não necessariamente reflete a realidade educacional, como alertado por Marchesi (2000).

Para além, cabe indicar que dados como aqueles fornecidos pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e pela Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (Proeb), não apenas permitem comparações entre entes federados, como trazem informações relevantes acerca da aprendizagem, a qualidade e o fluxo escolar com baixa retenção e distorção idade-série. As características das avaliações externas, logo, são argumentos favoráveis à incorporação de tais dados no i-Educ, de modo que seus indicadores apresentem conclusões mais coerentes com a realidade educacional dos municípios, ultrapassando as fronteiras de atividades de rotina da Secretaria, da infraestrutura física e de gestão de recursos da escola, para associar também os resultados educacionais obtidos – elementos que, em conjunto, são mais precisos ao indicar de fato os aspectos relativos à medida da efetividade e seu conceito propostos pelo IEGM.

Então, a realização de investimentos no fortalecimento técnico da equipe gestora responsável pelo cálculo do IEGM, de modo que ela seja capaz de propor e realizar alterações no seu questionário ou metodologia de cálculo, assim como a abertura da possibilidade e incentivo de que o preenchimento dos questionários seja realizado por pessoal de cada área específica nos municípios, de modo a torná-lo mais permeável à realidade local, são elementos interessantes para medir com qualidade a efetividade da gestão e ampliar a confiabilidade do índice.

Para além, é relevante a promoção de uma cultura de colaboração entre municípios e TCEMG, especialmente em situações de auditoria das informações para o índice, associada à disseminação de métodos gerenciais e de registro a nível local. A descentralização convive com a existência de municípios com baixa capacidade administrativa. Concomitantemente, pressiona por mais capacidade estatal municipal, mas não tem tido êxito em apoiar os governos locais no seu desenvolvimento. Lidar com as capacidades estatais municipais é temática de relevância para todas as esferas da federação (ABRUCIO, 2005; SOUZA, 2005), especialmente porque elas ampliam as possibilidades de atuação, geram mais autonomia de ação e reduzem a dependência em relação a suporte das esferas supralocais (GRIN; ABRUCIO, 2018).

A adoção desse rol ações elevaria os patamares do índice, pela sua composição metodológica, a um instrumento-diagnóstico mais acurado à realidade mineira, seja em termos de suas especificidades locais, seja em termos de dimensão - o estado de Minas Gerais tem 853 municípios em sua composição, quantidade considerável quando comparada aos 654 municípios paulistas, em que o índice teve base. Acresce-se a isso o fato de que há uma participação significativa dos municípios de pequeno e médio porte em Minas Gerais, cujas características de gestão são ainda mais específicas, pela proximidade cotidiana às demandas e pressões da população local e limitações em termos de capacidade administrativa e de recursos.

Assim, a matriz de risco, a ser elaborada pelo TCEMG com base no diagnóstico ofertado pelo índice, poderia compor diagnósticos que funcionassem efetivamente como ferramental de suporte à gestão local, fomentando o processo de aplicação do índice como insumo de planejamento na esfera municipal, além de aperfeiçoar a atividade de controle ao captar de forma mais acurada os elementos da sua realidade. A conjugação desses aspectos forneceria ao i-Educ a possibilidade de deixar de se configurar unicamente como instrumento de controle externo e realmente medir a efetividade da gestão da educação municipal, ao associar meios de execução das políticas públicas aos seus resultados concretos.

Considerado esse cenário, é importante ainda que novas pesquisas sejam desenvolvidas, de modo a aprofundar nas temáticas de capacidades estatais nos municípios mineiros, a fim de evidenciar suas lacunas, potenciais e qualidades, na relação entre os ferramentais e órgãos de controle e a efetividade nas políticas públicas municipais e, também, na composição metodológica do IEGM e sua qualidade em representar os conceitos de efetividade.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento" in **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**, Romualdo Portela Oliveira e Wagner Santana (eds.). Brasília; Unesco, 2010.

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula". **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n.24, jun. 2005.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo Perspec., São Paulo , v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 jun. 2019.

_____. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/50209154/Tendencias-no-estudo-sobre-avaliacao-Marta-Arretche>>. Acesso em: 18 mai. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 mai. 2019.

BOWMAN, Ann O'M.; KEARNEY, Richard C. Dimensions of State Government Capability. **The Western Political Quarterly**, v. 41, n. 2, jun. 1988.

BURGESS, Philip M. Capacity building and the elements of public management. **Public Administration Review**, 35, 1975.

DAVOK, Delsi Fries. Qualidade em Educação. **Avaliação**. Campinas; Sorocaba, SP, v. 12, n. 3, p. 505-513, set. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v12n3/a07v12n3.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

FRASSON, Ieda. **Critérios de Eficiência, Eficácia e Efetividade Adotados pelos Avaliadores de Instituições Não-Governamentais Financiadoras de Projetos Sociais**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Florianópolis. 2001. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/82184/175094.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> . Acesso em: 05 mai. 2019.

GRIN, E. ABRUCIO, F. O comitê de articulação federativa no governo lula: os percalços da cooperação territorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 2018.

_____. O que dizer das capacidades estatais dos municípios brasileiros em um contexto de descentralização de políticas? **XIII Congreso Nacional de Ciencia Política: La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática.** Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 2-5 ago. 2017.

INGRAHAM, Patrícia W. **In pursuit of performance: management systems in state and local government.** Baltimore (MD), The John Hopkins University Press, 2007.

JANUZZI, Paulo de Martino. Indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.36, p. 51-72, jan/fev 2001. Disponível em: <<https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2012.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

_____. **Indicadores Sociais no Brasil.** Conceitos, Fontes de Dados e Aplicações. 6a Ed. Campinas, São Paulo. Alínea. 2017.

KJAER, M.; HANSEN, O. H; THOMSEN, J. P. F. Conceptualizing State Capacity. 2002. Disponível em: <http://www.demstar.dk/papers>. Acesso em: 16 fev. 2019.

KREPS, David M. Corporate culture and economic theory. In: ALT, J., SHAPSLE, K. (eds.). **Perspectives on positive political economy.** New York: Cambridge University Press, p. 90-143, 1990a. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=wKJu6g5ovhcC&oi=fnd&pg=PR7&dq=KREPS,+D.+Corporate+culture+and+economic+theory.+In:+ALT,+J.,+SHAPSLE,+K.+\(eds.\).+Perspectives+on+positive+political+economy.+&ots=A Yb-pXmVxD&sig=bHFYCEjd7ai54DoF4MS8CzrjJ0k&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=wKJu6g5ovhcC&oi=fnd&pg=PR7&dq=KREPS,+D.+Corporate+culture+and+economic+theory.+In:+ALT,+J.,+SHAPSLE,+K.+(eds.).+Perspectives+on+positive+political+economy.+&ots=A Yb-pXmVxD&sig=bHFYCEjd7ai54DoF4MS8CzrjJ0k&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)> . Acesso em: 20 jun. 2018.

LOSADA, Paula Ravanelli. Agenda nacional de apoio à gestão municipal. **XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Montevideo, Uruguay, 29 out. - 1 nov 2013.

MARINHO, Alexandre. FAÇANHA, Luís Otávio. Programas Sociais: Efetividade, Eficiência e Eficácia como Dimensões Operacionais da Avaliação. **Textos para Discussão N° 787.** Ipea. Rio de Janeiro, abril de 2001. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2328/1/TD_787.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2019.

MARCHESI, Álvaro. Un sistema de indicadores de desigualdad educativa. **Revista Iberoamericana de Educación.** N° 23, p. 135-163, 2000.

MELO, Marcus André . Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização?, **São Paulo em Perspectiva**, v.10, n.3, 1996.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa. GONÇALVES, Éber. SOUZA, Renata Guimarães Vieira de. VIEIRA, Carine Martins. Sistemas de Indicadores Municipais no Brasil: experiências e metodologias. **XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais - ABEP**, Caxambu - MG, 18-22 set. 2006

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de. PISA, Beatriz Jackiu.IGovP: índice de avaliação da governança pública — instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública – RAP**, 49(5), 2015. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241042209009>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policies. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, v. 8, n. 4, 1995.

SANDER, Benno. **Gestão da Educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento**. Campinas, SP : Autores Associados, 1995. Disponível em: <http://bennosander.com/textos_detalhe.php?cod_texto=15>. Acesso em 18 mai. 2019.

SCRIVEN, Michael. **Evaluation thesaurus**. 4. ed. Newbury Park, CA: Sage, 1991. <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=koL0Fs_ZSvQC&oi=fnd&pg=PR7&ots=K82x-RFm9C&sig=SQJN2hOZzOTwWT22TnvNzgoeb2c&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 18 mai. 2019.

SICHE, Raúl; AGOSTINHO, Feni; ORTEGA, Henrique; ROMEIRO, Ademar. Índices versus indicadores: precisões conceituais na discussão da sustentabilidade de países. **Ambiente & Sociedade**. Campinas. V. X, n. 2, p. 137-148. Jul.-dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v10n2/a09v10n2> >. Acesso em: 21 jun. 2019.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. **Bringing the state back in**. PETER, B. EVANS; DIETRICH, Rueschmeyer, Theda Skocpol (eds.), Cambridge: Cambridge University Press. 2002.

SOUZA, Celina. CARVALHO, Inaiá M. M. Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades. **Lua Nova**, 48, 1999.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005.

TELLES, Vera. Medindo coisas, produzindo fatos, construindo realidades sociais. In: **Seminário Internacional sobre Indicadores Sociais para Inclusão Social**. Núcleo de Estudos e Pesquisas em

Seguridade e Assistência Social do Programa de Estudos Pós-Graduados da PUC-SP, São Paulo, 15-16 mai. 2003. Disponível em: <www.dhnet.org.br/direitos/indicadores/sistema_br/novib_mat06.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TCEMG). **Índice de Efetividade da Gestão Municipal**: Manual 2016. TCEMG. 2016.

VELOSO, João Francisco A. et al. **Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. Brasília, **Ipea**, 2011.

WRIGHT, Deil S. **Understanding Intergovernmental Relations**, Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company, 1988.