

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S729i Souza, Andrezza Muniz Vêras de.

Interfaces entre a qualidade da educação e a boa governança nos municípios paraibanos. / Andrezza Muniz Vêras de Souza. - João Pessoa, 2019.

23 f.

Orientação: Maria Daniela de Oliveira Pereira da Silva.
Monografia (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. Governança municipal, Qualidade da educação. 2. Ensino fundamental. I. Silva, Maria Daniela de Oliveira Pereira da. II. Título.

UFPB/BC

INTERFACES ENTRE A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO E A BOA GOVERNANÇA NOS MUNICÍPIOS PARAIBANOS.

Andrezza Muniz Vêras de Souza

Maria Daniella de Oliveira Pereira da Silva

Resumo

O objetivo da pesquisa foi investigar a relação entre a qualidade da educação pública e as boas práticas de governança dos municípios paraibanos. Para isso, foi adotada como *proxy* para a qualidade da educação básica o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), e para a análise de boas práticas de governança dos municípios foram utilizadas como *proxies* o Índice de Governança Municipal proposto pelo Conselho Federal de Administração (IGM/CFA), o Volume de Investimentos para Educação e o nível de segurança dos municípios. A relação entre as variáveis foi analisada mediante *unsupervised learning* com a técnica de análise dos componentes principais (PCA). Para aprofundar a discussão sobre o impacto do ambiente na qualidade da educação, foi realizado um estudo de caso com uma visita *in loco* em uma das escolas municipais de Cabedelo/PB, possibilitando a realização de uma triangulação dos resultados quantitativos (PCA) e qualitativos (estudo de caso) levantados. Os resultados mostram indícios de que municípios com uma melhor governança (IGM/CFA), em média, apresentam melhores resultados no IDEB. Além disso, foi constatado que, em média, maiores investimentos em educação não melhoram diretamente a qualidade da educação (IDEB), porém reduzem a criminalidade. Portanto, a conclusão é que existe uma estreita relação entre a qualidade da governança e a qualidade da educação, explicada por um “efeito transbordamento”, de modo que uma boa governança afeta a administração como um todo, em suas ações, seus projetos e suas políticas públicas.

Palavras-chave: Governança Municipal; Qualidade da Educação; Ensino Fundamental.

1. INTRODUÇÃO

A qualidade da educação pública é um tema recorrente nas agendas dos municípios e governos estaduais, e trata das discussões sobre a busca por resultados e indicadores satisfatórios que atestem a melhoria no aprendizado de crianças e jovens. No entanto, a qualidade da educação está condicionada por múltiplos fatores, como saúde, segurança e acesso à cultura, que nem sempre são percebidos pelos gestores públicos e pela sociedade.

O próprio significado do que seria esta qualidade é histórico, ou seja, mudou ao longo do tempo. Nos dias atuais, é possível falar-se numa qualidade social que leva em consideração aspectos como a educação ambiental, social e cultural (Gadotti, 2010). Uma boa educação engloba, portanto, não só a qualidade do ensino e do aprendizado, mas ela afeta e é afetada por aspectos familiares, comunitários e sociais. No presente estudo, no entanto, não irá se estimar a qualidade. Ela é vista como elemento agregado através do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Dentre os múltiplos fatores que afetam a qualidade da educação pública, pode-se destacar ainda o ambiente institucional e os arranjos institucionais, que segundo Gomide e Pires (2014) nos possibilitam compreender como ocorre a relação entre burocracia e desenvolvimento e a capacidade estatal para implementar as políticas públicas. Ao mesmo tempo, “a capacidade estatal passa a se relacionar com o conceito de governança, já que a relação entre as organizações do setor público, do setor privado e da sociedade civil passa a ser fundamental para a efetividade do governo” (Gomide & Pires, 2015).

Contudo, o significado de governança também sofreu variações ao longo do tempo, passando de pouco conhecido, na década de 1970, para bastante utilizado após a virada do século (Cavalcante & Pires, 2018). No presente estudo, a governança foi trabalhada a partir do Índice de Governança Municipal (IGM/CFA) e entendida como a estratégia utilizada pelos governos para implementar e coordenar suas políticas (Cavalcante & Pires, 2018).

Uma boa gestão pública afeta a administração como um todo, gerando o que Oliveira, Menezes-Filho e Komatsu (2018) chamaram de “efeito transbordamento”, quando boas práticas de gestão são disseminadas no meio administrativo e acabam contagiando os variados setores da administração pública. Em estudo recente, Oliveira *et al* (2018) mostrou que o desempenho educacional é afetado pela gestão educacional através das suas características institucionais como, por exemplo, a *accountability*.

Rocha, Menezes Filho e Komatsu (2018) mostraram que as mudanças pedagógicas, administrativas e de avaliação na gestão educacional no município de Sobral/CE, surtiram grande efeito benéfico sobre a qualidade da educação. Dentre estas mudanças, uma de grande relevância foi o novo processo de seleção de gestores escolares, que estabeleceu critérios técnicos, permitindo uma estrutura administrativa mais qualificada nas escolas.

Com o intuito de elucidar possíveis causas que comprometem e impedem o avanço da educação pública na Paraíba quanto ao quesito qualidade, uma vez que o acesso à educação no Brasil já está praticamente solucionado, conforme Monteiro (2015) “(...) os dados mais recentes indicam que 93% das crianças entre seis e 14 anos estão matriculadas no ensino fundamental”, o presente estudo buscou investigar qual a relação entre a qualidade da educação pública e as boas práticas de governança dos municípios paraibanos. Para isso, buscou-se identificar como uma boa governança municipal pode impactar os resultados do sistema municipal de ensino.

2. A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

A qualidade da educação pode ser compreendida a partir de várias perspectivas. Pode-se pensá-la a partir da qualidade no momento em que ela é ofertada, ou seja, qualidade do ensino, da infraestrutura das escolas, do material didático, da gestão escolar e do aprendizado; e pode-se enxergá-la observando qual seria a sua finalidade e o seu potencial de transformar realidades, de promover a ascensão econômica e social, ou ainda de formar jovens aptos para o exercício da cidadania e, posteriormente, para o mercado de trabalho.

A educação está atrelada às características da sociedade e é configurada a partir delas: características culturais, sociais, econômicas e políticas. Ela é, ao mesmo tempo, constituinte e constitutiva das relações sociais (Dourado & Oliveira, 2009). Portanto, o conceito de qualidade da educação é polissêmico, ao envolver não apenas aspectos pedagógicos ou de gestão, como por estar estritamente relacionada com a estrutura social.

Sarmento, Menegat e Seniw (2016) buscaram compreender a importância da gestão escolar e consideraram-na como um elemento fundamental para a qualidade da educação nas escolas públicas. Uma gestão escolar de qualidade levaria para as escolas práticas inovadoras visando a excelência da gestão, e desta forma contribuiria substancialmente para a qualidade da educação.

Kroth e Gonçalves (2016) afirmaram que países que não tem uma boa infraestrutura social, não vão perceber os impactos da educação sobre o crescimento. Na contramão de pensar a qualidade da educação isoladamente, eles analisaram o potencial dos gastos sociais – assistência social, saúde e cultura, em contribuir com a melhoria da educação pública ao serem realizados concomitantemente com os gastos em educação.

Esta janela abriu um novo caminho para pensarmos que a educação isoladamente não consegue transformar a realidade de um país com grandes desigualdades sociais. Desta forma,

as políticas públicas para a educação devem conviver com outras políticas que possam promover a melhoria da qualidade de vida, de forma que os seus efeitos possam ser mais bem vislumbrados pela sociedade e que os indicadores necessários para o crescimento e o desenvolvimento possam evoluir.

Nesse sentido, o Brasil apresenta algumas políticas de fomento à educação, podendo ser citado como exemplo o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE que teve sua origem na década de 1940 e alcançou avanços, como a criação da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que estendeu o programa para toda a rede pública de educação básica. Ela garantiu a oferta da merenda também durante a realização de atividades complementares nos horários opostos aos horários de aulas, como a prática de esportes, aulas de reforço ou oficinas.

Essa lei possibilitou uma condição fundamental para a permanência da criança na escola e passou a ser uma preocupação cada vez maior dos gestores escolares garanti-la, configurando-se até mesmo numa atração a oferta de alimentação no ambiente escolar. Desta forma, todos os programas que promovam a melhor condição de moradia, alimentação e saúde das crianças e das famílias, seja dentro ou fora da escola, vão colaborar substancialmente para a permanência da criança e do jovem na escola e com o seu desempenho.

O produto do gasto, como no exemplo citado, a alimentação, atinge a eficiência uma vez que consegue maximizar os resultados ao aumentar o número de crianças e jovens frequentando a escola. Murnane & Ganimian (2014) *apud* Monteiro (2015) concluíram que “mais recursos só conseguem transformar a capacidade da escola ensinar quando o dinheiro ajuda a modificar o que ocorre dentro de sala de aula”.

Tendo por base o relatório Coleman, Amorim, Diniz e Lima (2017) constataram que o desempenho educacional não depende de gastos apenas em educação, mas de outras variáveis de origens socioeconômicas. Além disso, verificaram que “o controle externo tem avançado na dimensão da eficiência uma vez que os relatórios de auditoria têm retratado os indicadores socioeconômicos como uma forma de induzir os gestores na melhoria da condição de vida da população” (Silva & Revorêdo, 2005 *apud* Amorim *et al*, 2017).

A relação entre o aumento dos gastos e os indicadores educacionais se apresenta como uma das possibilidades de se pensar a qualidade da educação. Em alguns artigos que analisaram o aumento dos gastos em educação, constatou-se o aumento na escolaridade – conclusão do ensino fundamental ou do ensino médio, e também do número de matrículas que cresceu consideravelmente, mas não se verificou a melhoria na qualidade, medida por avaliações externas.

Como mostra o estudo de Monteiro (2015), os municípios que tiveram um grande aumento nas despesas com educação, devido às receitas provenientes dos *royalties* do petróleo, não obtiveram a melhora nos indicadores educacionais quando comparados a outros municípios próximos que não tiveram o mesmo volume de recursos para investir.

A qualidade da educação no Brasil geralmente costuma ser analisada a partir de dois resultados: do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, onde existe a combinação do fluxo escolar com o desempenho na Prova Brasil, e do *Programme for International Student Assessment* - PISA, uma avaliação internacional realizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE. Desta forma, quanto maiores as notas obtidas no IDEB e no PISA, melhor seria a qualidade da educação.

O processo de aprendizagem tem início na Educação Infantil (0-5 anos), seguida pelo Ensino Fundamental I (1ª-5ª série, faixa etária 6-10 anos) – a fase mais importante para que, no futuro, se alcancem bons resultados, pois é neste período que a criança é alfabetizada, passa pelo Ensino Fundamental II (6ª-9ª série, faixa etária 11-14 anos) e termina no Ensino Médio (1º-3º ano, faixa etária 15-17 anos). A Prova Brasil é aplicada de dois em dois anos

(anos ímpares) na última série do Ensino Fundamental I e II e do Ensino Médio, ou seja, 5^a, 9^a e 3^o.

No entanto, a qualidade da educação dependerá de variadas circunstâncias, que podem ser definidas, como apontou ainda Kroth e Gonçalves (2016), por fatores internos e externos. Os fatores internos seriam, por exemplo, a infraestrutura e os professores, e os externos, a família e o meio social em que o aluno vive. Desse modo, são determinantes para o bom desempenho dos alunos os seguintes aspectos: estrutura familiar, considerando principalmente as condições financeiras e o capital humano dos responsáveis, e o ambiente ou território no qual estão inseridos.

Enxergando-se a qualidade da educação a partir de outras variáveis, pode-se levar em consideração, por exemplo, a influência da gestão nos resultados escolares. No artigo de Oliveira, Menezes-Filho e Komatsu (2018) foi analisado o desempenho educacional a partir da gestão educacional e seus arranjos institucionais que afetam os resultados dos sistemas de ensino.

Para se compreender o que determina uma boa gestão educacional eles analisaram, a partir dos mecanismos institucionais como a *accountability* e a autonomia nas escolas (Hanushek e Woessmann, 2011 *apud* Oliveira *et al*, 2018), se a gestão local é bem estruturada e verificaram que os municípios com melhores indicadores de gestão também tinham obtido os melhores resultados no IDEB.

Na mesma linha de raciocínio Rocha, Menezes-Filho e Komatsu (2018) avaliaram o impacto que as políticas educacionais implantadas a partir do ano 2000 pela Secretaria Municipal de Educação, tiveram sobre os extraordinários resultados alcançados no IDEB pelo município de Sobral/CE, que obteve já em 2003 notas acima de cidades ricas como São Paulo e de instituições privadas sendo, portanto, as notas mais altas daquele ano.

Os autores constataram que as principais mudanças implementadas em Sobral quase não tinham mexido com o orçamento do município. Elas se deram no nível administrativo e pedagógico, além de ter sido criado um sistema de avaliação próprio. Os estudos sobre o caso de Sobral mostram indícios de que a qualidade da educação depende, sobremaneira, da qualidade da gestão pública.

As mudanças implementadas em Sobral no nível administrativo foram: a concentração de esforços nos anos iniciais do ensino fundamental, viável devido a um acordo com o governo estadual que assumiu o compromisso em oferecer os anos finais; a nucleação, onde ocorreu o fechamento de escolas com poucos alunos e relocação dos alunos para outras unidades assegurando o acesso a todos; e uma nova seleção para diretores escolares baseada em critérios técnicos e não políticos como é costume ocorrer.

Quanto ao nível pedagógico foi determinado um foco: a alfabetização; foi criado um material didático unificado, uma escola para formação continuada dos professores e salários acima do piso da categoria. Por último, foi criado um sistema de avaliação próprio e instituído o pagamento de bônus e premiação baseado no rendimento.

No entanto, a missão de elevar a qualidade da educação não compete, exclusivamente, à gestão. Os autores Rocha *et al* (2018) propõem uma rede de cooperação onde a família, as empresas, a comunidade e a sociedade no geral são chamadas para compartilhar esta responsabilidade.

De acordo com esta visão, a educação extrapola os muros da escola e nos faz entender que o processo educativo não está restrito às salas de aula. Ele ocorre dentro e fora da escola e toda a sociedade se torna responsável por educar suas crianças e jovens. Desta forma, segundo Rocha *et al* (2018) estariam sendo construídas “sociedades educativas”.

A responsabilidade da educação é desafiadora, pois não se trata apenas de alfabetizar e dar continuidade a este aprendizado a ser comprovado pelos sistemas de avaliação. Mais do que isso, é atribuição da escola desenvolver habilidades e competências (cognitivas e não

cognitivas), como vem exigindo a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e valores como respeito, honestidade e cidadania. Por fim, ainda recaem sobre a escola as lacunas da formação que é negligenciada no ambiente familiar.

2.1 Estudos anteriores sobre a qualidade da educação

O estudo realizado por Sarmento, Menegat e Seniw (2016) teve como objetivo verificar a importância da formação dos gestores escolares para se atingir a excelência na gestão pública e uma educação de qualidade. Mas antes, destacaram a importância de diversos documentos e eventos nacionais e internacionais considerados marcos significativos na mobilização da sociedade em busca de uma educação de qualidade.

Como exemplo pode-se citar A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989), A Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e a XVIII Conferência Ibero-americana de Educação (2008).

O método de pesquisa-ação desenvolvido neste estudo com a participação de 80 gestores da educação infantil e do ensino fundamental num município do Rio Grande do Sul buscou identificar o perfil dos gestores escolares e os principais desafios enfrentados por eles no exercício da função. Foi constatado que a excelência da gestão depende de fatores como a formação dos gestores e a responsabilização de gestores e colaboradores nos projetos.

A pesquisa desenvolvida por Kroth e Gonçalves (2016) buscou analisar em que medida os gastos públicos municipais, delimitados gastos em educação e gastos sociais (assistência social, saúde e cultura), contribuíram para a melhoria da educação pública no Brasil. Eles partem de uma perspectiva da educação incorporada ao capital humano, que tem como principal insumo a educação, uma vez que os indivíduos necessitam de um conjunto de conhecimentos e habilidades para desenvolvê-lo.

Para analisar o impacto dos gastos públicos municipais sobre a qualidade da educação, estimou-se o modelo econométrico em dados de painel, utilizando as seguintes variáveis: gastos públicos municipais por aluno em educação, gastos públicos municipais per capita na área social e indicador socioeconômico dos alunos – baseado no questionário socioeconômico aplicado juntamente com a Prova Brasil, que contempla questões como disponibilidade de eletrodomésticos, livros, computador e internet em casa, e PIB municipal per capita.

Os resultados obtidos por Kroth e Gonçalves (2016) mostraram que os gastos municipais em educação contribuem positivamente com a sua melhoria, embora não acompanhados por ela na mesma proporção. Por outro lado, as despesas com gastos sociais tiveram maior retorno do que as despesas com gastos em educação, demonstrando a relevância do indicador socioeconômico - que apresentou coeficiente positivo e elevado, e do peso do fator familiar no desempenho escolar, o que sugeriu uma complementaridade entre estes dois tipos de gastos para estimular a melhoria da qualidade.

Amorim, Diniz e Lima (2017) analisaram a eficiência dos gastos públicos municipais e o impacto sobre a educação fundamental na Paraíba. Para fazer tal análise, eles utilizaram o conceito de fronteira eficiente que realiza um diagnóstico público sobre a capacidade dos gestores de converter recursos públicos em bons resultados para a população.

O objetivo do trabalho definiu-se na análise da eficiência técnica na aplicação dos recursos públicos na educação fundamental dos municípios paraibanos, verificando se existem relações positivas com os pareceres de julgamento de contas municipais emitidos pelo Tribunal de Contas da Paraíba (TCE-PB). A eficiência técnica foi medida pela relação entre a despesa corrente por aluno e os resultados da Prova Brasil, sendo estas as variáveis mais utilizadas pelo órgão para analisar os gastos públicos na educação fundamental.

A pesquisa foi conduzida por meio de um estudo descritivo com abordagem de dados quantitativa, utilizando-se de procedimentos estatísticos e não estatísticos operacionalizados por meio de levantamento de dados. Em apoio à abordagem quantitativa, foi realizado levantamento bibliográfico e documental. Cabe lembrar que nos relatórios de auditoria produzidos pelos Tribunais de Contas constam indicadores socioeconômicos, que têm levado a uma maior preocupação dos gestores com a qualidade de vida da população e não apenas com os aspectos da legalidade e da legitimidade.

O resultado encontrado por Amorim *et al* (2017), é que existe relação positiva entre o parecer do TCE-PB emitido no julgamento das contas dos municípios, e o nível de eficiência técnica na aplicação dos recursos públicos na educação fundamental. Ou seja, a eficiência técnica é um fator que afeta a probabilidade de uma conta ser aprovada ou não. Constatou-se que quanto maior a pontuação na eficiência técnica obtida por um município, maior as chances do parecer ser favorável à aprovação daquela conta.

Oliveira, Menezes-Filho e Komatsu (2018) investigaram o impacto da boa gestão municipal sobre a gestão educacional, respaldados pela ideia de que a gestão local bem estruturada afetaria todas as áreas da administração, a partir do efeito “transbordamento”. Assim, o objetivo da investigação empírica foi verificar se a educação é atingida por esse efeito.

Para tal, eles realizaram uma análise econométrica da relação entre o Índice de Qualidade Institucional Municipal (IQIM) e o IDEB dos municípios brasileiros através de um painel de efeitos fixos. Em relação ao que seria a qualidade da educação, os autores a delimitaram pelos resultados do PISA.

Quanto aos resultados Oliveira *et al* (2018) mostraram que existe uma relação positiva entre a qualidade da gestão municipal e a qualidade da educação oferecida, uma vez que os municípios que melhoraram seus indicadores de gestão obtiveram maiores notas no IDEB.

Rocha, Menezes-Filho e Komatsu (2018) analisaram a qualidade da educação no município de Sobral/CE a partir dos resultados do IDEB. O objetivo do trabalho foi avaliar o impacto das políticas educacionais de Sobral, complementando análises qualitativas com métodos quantitativos.

O método econométrico utilizado para tentar avaliar o impacto das mudanças na gestão da educação pública sobre a qualidade do ensino de Sobral foi uma combinação de duas técnicas: o *propensity score matching* (PSM) e o estimador de diferenças em diferenças (*dif-in-dif*). O resultado obtido mostrou que as políticas educacionais foram bem sucedidas ao melhorar o nível de todos os estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental do município, onde os dados foram observados por aluno e não agrupados por escola.

O quadro abaixo consiste em trazer a síntese dos estudos anteriores:

Quadro 01: Síntese dos estudos anteriores

Autor	Período	Método	Resultado
Sarmiento, Menegat e Seniw	2016	Pesquisa-ação, questionários, diário de campo, Técnica de Análise de Conteúdo proposta por Bardin. Diagnóstico-reconhecimento e fortalecimento de identidade de grupo (1ª etapa); Planejamento das ações (2ª etapa); Aplicação de estratégias de ação, processo de observação-registro e avaliação (3ª etapa); e Reflexão e reorganização (4ª etapa).	A gestão estratégica é indispensável para a excelência na gestão da escola pública.
Kroth e Gonçalves	2016	Modelo econométrico em dados de painel.	Os gastos em educação e os gastos sociais contribuem positivamente para a

			melhoria da qualidade da educação.
Amorim, Diniz e Lima	2017	Estudo descritivo com abordagem de dados quantitativa, com uso de procedimentos estatísticos e não estatísticos operacionalizados por meio de levantamento de dados.	Existe uma relação positiva entre o parecer do TCE-PB emitido no julgamento das contas dos municípios, e o nível de eficiência técnica na aplicação dos recursos públicos na educação fundamental.
Oliveira, Menezes-Filho e Komatsu	2018	Modelo econométrico em dados de painel.	As características institucionais definem a gestão educacional, e uma boa gestão pública gera o “efeito transbordamento”.
Rocha, Menezes-Filho e Komatsu	2018	<i>Propensity score matching (PSM)</i> e o estimador <i>dif-in-dif</i> .	As políticas implantadas em Sobral – administrativas, pedagógicas e de avaliação, elevaram o nível de todos os alunos do município.

Fonte: Pesquisa 2019

Admitindo que a qualidade da educação é influenciada pelo ambiente no qual crianças e jovens estão inseridos (Kroth e Gonçalves, 2016; Oliveira *et al*, 2018) e que uma boa gestão municipal corrobora com o desenvolvimento da educação (Oliveira *et al*, 2018) a hipótese de pesquisa, do presente estudo, é que:

H_a: A qualidade da educação do ensino público no estado da Paraíba é influenciada pelas boas práticas de gestão pública dos seus municípios.

3. METODOLOGIA

3.1 Dados

Para analisar a relação da qualidade da educação no ensino público com a boa governança nos municípios paraibanos, foi adotada como *proxy* para qualidade da educação o resultado do IDEB em 2017. E como *proxies* para as boas práticas de gestão pública dos municípios foram utilizados o Índice de Governança Municipal – IGM/CFA, Volume de Investimentos para Educação e o nível de segurança dos municípios.

Os dados sobre o IDEB foram extraídos do endereço eletrônico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Do total de 223 municípios paraibanos, 218 tem o seu indicador referente ao IDEB do 5º ano (Educação Fundamental I), enquanto apenas 208 tem o IDEB do 9º ano (Educação Fundamental II). Em relação aos municípios que não apresentaram o IDEB, geralmente isso ocorre pelas seguintes razões: o número de participantes no SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) não foi suficiente para a divulgação dos resultados e as escolas podem não ter atendido aos requisitos necessários para o cálculo do desempenho, como por exemplo, o cadastramento no Censo Escolar. Uma melhor compreensão da organização da Educação Básica, conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) pode ser observada no Quadro 02 em anexo.

Quanto aos dados sobre o IGM, eles foram extraídos de *site* próprio sobre o índice, onde foi encontrado o IGM de 222 municípios paraibanos, havendo apenas um município sem o índice de governança. Os dados sobre o Volume de Investimentos para Educação tratam do Investimento per Capita - Investimento em Educação em 2017, disponíveis no endereço eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional, e o nível de segurança dos municípios trata do

Desempenho - Segurança - Índice Crimes Violentos, dados apresentados pelo Mapa da Violência em 2016.

A Educação Fundamental I também é chamada de Anos Iniciais e a Educação Fundamental II de Anos Finais. Na prática, a oferta do ensino fundamental tem-se efetuado da seguinte forma: os anos iniciais são ofertados pelos municípios em quase sua totalidade, enquanto os anos finais tem uma participação bem maior dos estados.

3.2 Variáveis

3.2.1 Índice de Governança Municipal

O Índice de Governança Municipal (IGM) é um índice que mede o desempenho da gestão pública municipal, nas dimensões fiscal, de gestão e de desempenho, consistindo numa métrica da governança pública. Ele foi desenvolvido pelo Conselho Federal de Administração (CFA) com o objetivo de fomentar o debate acerca da importância da gestão para a promoção do desenvolvimento municipal.

Para a sua construção foi realizada ampla pesquisa de índices nacionais e internacionais relacionados com desempenho e governança no setor público, assim como consultas a especialistas e banco de dados (Albuquerque, 2017).

Após a análise dos índices já existentes e seus objetos, da avaliação das fontes de informações disponíveis sobre o desempenho dos municípios, e da consulta a especialistas nas diferentes dimensões de desempenho da gestão pública, chegou-se às três dimensões de governança do índice envolvendo Gastos e Finanças Públicas, Qualidade da Gestão e Desempenho (Albuquerque, 2017).

A dimensão finanças busca verificar a situação financeira do município, observando a disponibilidade de recursos e a qualidade da gestão fiscal. Dentre as variáveis analisadas, verifica-se qual a capacidade de pagamento do município e quanto se gasta com pessoal, uma vez que é necessário se ater aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Para maiores informações sobre a dimensão finanças, verificar o Quadro 03 no anexo.

A dimensão desempenho busca observar como o município tem desempenhado seu papel na oferta de alguns serviços públicos como infraestrutura, educação e segurança, ao avaliar o resultado de políticas públicas para a sociedade. Para isso, verificou indicadores como a qualidade da educação, a qualidade da infraestrutura das habitações e o número de crimes violentos. Para maiores informações sobre a dimensão desempenho, verificar o Quadro 04 no anexo.

A dimensão gestão tem o objetivo de mensurar como está sendo realizada a gestão do município, observando o uso de mecanismos de gestão como o planejamento, a qualidade do gasto e a transparência. Para maiores informações sobre a dimensão gestão, verificar o Quadro 05 no anexo.

O IGM foi elaborado a partir de dados secundários como saúde, educação, transparência, habitação, recursos humanos e violência, extraídos de bases públicas como Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS).

Esses dados são utilizados para registrar e disseminar as boas práticas de gestão brasileiras, sendo atualizados anualmente. Desta forma, o índice contempla uma visão mais abrangente sobre as dimensões da governança pública ao buscar entender qual a relação existente entre elas e observando o conjunto de metas a ser atingido pelos municípios.

O índice foi lançado pelo CFA em 2016, mas passou por algumas atualizações em 2017 e 2018 onde foi construída uma nova metodologia. As mudanças ocorreram em três etapas: revisão dos indicadores, revisão do modelo de cálculo e apuração do desempenho seguindo essa nova metodologia. Outra alteração importante foi o agrupamento de municípios

semelhantes, permitindo uma comparação mais justa e efetiva, e a definição de metas a serem atingidas por eles.

3.2.2 Qualidade da educação

No presente trabalho a qualidade da educação terá como referência o IDEB, que é gerado a partir de duas dimensões: os resultados da Prova Brasil – proficiência obtida pelos estudantes em Português e Matemática conforme a aplicação de avaliações externas pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), e as taxas de aprovação – que têm influência sobre o fluxo escolar.

O IDEB é calculado a partir da taxa de troca entre estas duas dimensões. Portanto, para que a escola melhore o seu IDEB, ela necessita melhorar as notas da prova e as taxa de aprovação, e não apenas uma em detrimento da outra.

As avaliações são realizadas de dois em dois anos - nos anos ímpares, nas turmas do último ano de cada fase. A educação fundamental está dividida nas fases I (Anos iniciais) e II (Anos finais), sendo, portanto, o último ano de cada fase, respectivamente, o 5º e o 9º ano. Desta forma, entende-se que quanto maior a nota do IDEB, melhor a qualidade da educação ofertada pela escola, e logo, pelo município.

Todos os dados sobre este indicador foram extraídos da página do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Do total de 5.570 municípios brasileiros, 5.198 tem o seu indicador, sendo este número referente ao IDEB do 5º ano, enquanto apenas 3.312 tem o IDEB do 9º ano.

Esta grande diferença entre a quantidade de indicadores disponíveis entre uma fase e outra, ocorre pelo fato de que a educação fundamental é de obrigação do município em regime de colaboração com os estados. Contudo, em alguns estados a oferta do Ensino Fundamental II está sendo garantida por este ente, e não pelos municípios.

3.4 Métodos de Análise

3.4.1 Análise dos Componentes Principais

Os dados foram analisados por uma técnica de *unsupervised learning*, com o intuito de verificar a existência de relações entre a qualidade da educação e a qualidade da gestão municipal. Assim, a análise exploratória dos dados foi realizada pela técnica de análise dos componentes principais, que tenta fazer um agrupamento dos municípios.

A análise dos componentes principais faz uma combinação das variáveis estudadas, analisando as maiores variações, realizando combinação linear e sintetizando informações das variáveis originais em fatores (componentes). Desse modo, a análise consiste em condensar as informações de todas as variáveis em um conjunto menor (componentes).

Inicialmente foram analisadas as 223 cidades da Paraíba, porém foi realizada uma exclusão das cidades que não apresentavam as informações. Para isso, foi segregada a análise entre IDEB anos iniciais, com a análise de 212 municípios, e IDEB anos finais, com a análise de 202 cidades. A qualidade da educação (IDEB anos iniciais/finais) foi combinada com a qualidade da gestão municipal mediante a utilização das variáveis: Índice de Gestão Municipal; Investimento em Educação; e Segurança. Para isso, utilizou-se a técnica de análise dos componentes principais, resumindo os dados em dois vetores de pontuação. Assim, a análise dos resultados da técnica foi realizada por um gráfico de dispersão dos dados, biplot.

Para a execução da análise dos componentes principais é preciso testar a existência de correlação entre as variáveis. Desta forma, foi realizado o teste de esfericidade de *Bartlett* e os resultados do teste (IDEB anos iniciais: $\chi^2 = 34.05566$, $p\text{-valor} = 6.562944e-06$; IDEB anos finais: $\chi^2 = 25.23787$, $p\text{-valor} = 0.0003085021$) não levaram à rejeição da hipótese de existência de correlação entre as variáveis estudadas.

3.4.2 Estudo de caso

Para melhor aprofundar a discussão sobre o impacto do ambiente na qualidade da educação, foi realizado um estudo de caso na cidade de Cabedelo/PB. Por questão de conveniência e fácil acesso, realizou-se uma visita a Escola Municipal Maria Pessoa Cavalcanti, localizada no bairro Centro, que obteve a nota 4,8 no IDEB 2017/Anos Finais, superando a meta projetada de 4,3.

Nesta ocasião, foram realizadas entrevistas com duas pessoas, sendo um gestor e uma professora. O roteiro da entrevista apresentava questionamentos distintos abordando temas como gestão municipal, segurança, controle social e recursos.

As perguntas realizadas na entrevista foram as seguintes: 1) Como você descreve o ambiente interno da escola? 2) Como você avalia o ambiente externo da escola? 3) Em relação ao Conselho Escolar, como você avalia a participação da comunidade escolar no conselho? 4) Os pais e responsáveis pelos alunos procuram a escola para buscar informações sobre questões como cumprimento de horários, merenda escolar e recursos? 5) Você acha que a gestão municipal exerce influência sobre a qualidade da educação? 6) Você acha que a questão da segurança no município gera impacto na escola? 7) Quais melhorias ocorrem na qualidade da educação quando se tem um maior volume de investimentos?

A análise das respostas foi realizada por análise de conteúdo.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Qualidade da educação e as boas práticas de governança na Paraíba

A Tabela 01 apresenta os componentes principais dos dados, cada componente principal, PC_n , é estruturado pelas cargas das variáveis. E os componentes são distintos entre eles, ou seja, PC_1 é distinto de PC_2 . Cada componente representa uma síntese das informações dos municípios analisados, e dentro da amostra foram mais importantes os resultados para PC_1 e PC_2 , enquanto PC_3 e PC_4 não foram utilizados.

Tabela 01: Carga dos componentes principais – IDEB anos iniciais

	PC_1	PC_2	PC_3	PC_4
IGM	-0.69859227	0.06007918	0.2920042	0.6504559
IDEB_Anos_Iniciais	-0.69877170	0.13223634	-0.1933105	-0.6759162
Segurança	-0.04772281	-0.71320476	0.6433370	-0.2741879
Investimento_Educação	0.14631979	0.68574268	0.6807952	-0.2118145

Fonte: Pesquisa (2019)

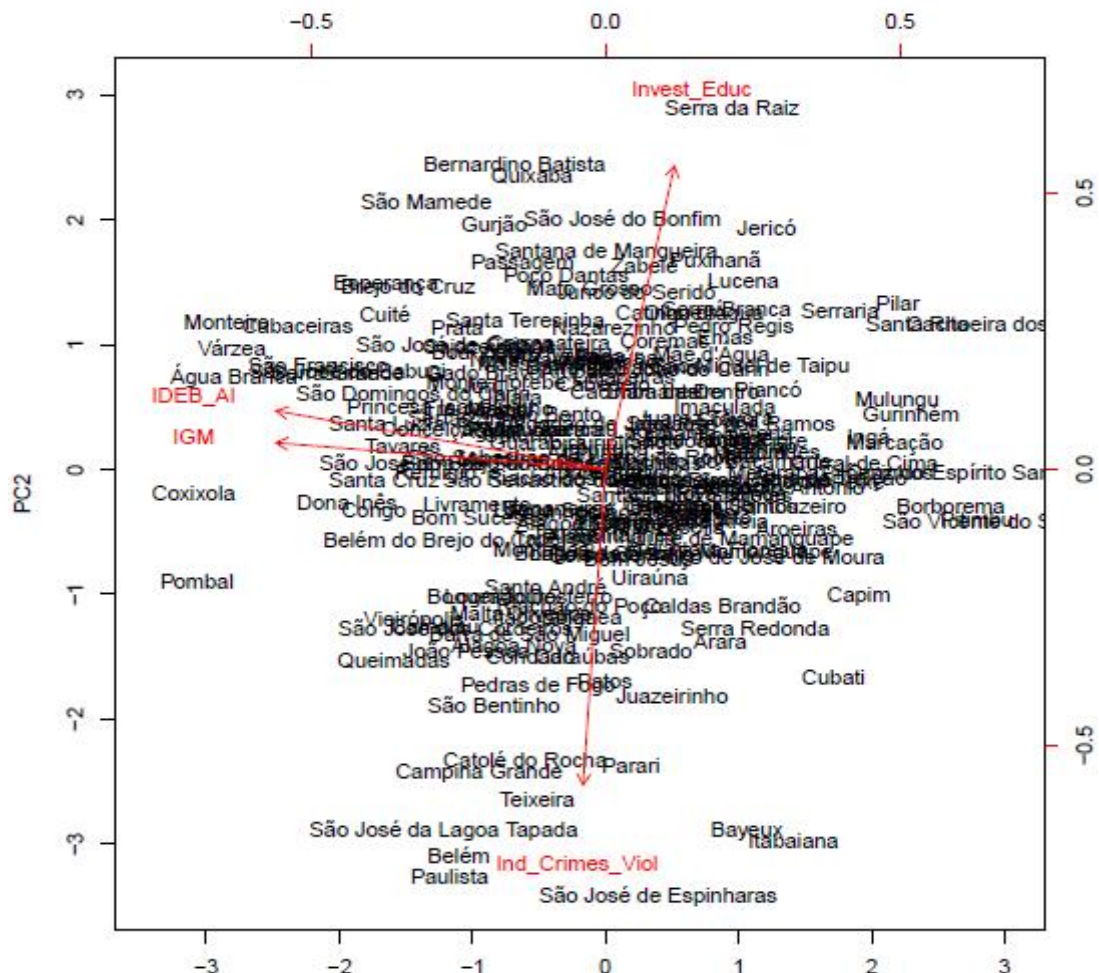
Nota: As variáveis foram padronizadas para ter média zero e desvio padrão um antes de realizar a análise dos componentes principais dos dados.

No primeiro componente PC_1 , são atribuídos pesos muito próximos para o IGM e para o IDEB, enquanto que para a variável segurança o peso foi bem menor. Sobre a variável investimento em educação, vemos que ela não representa forte influência sobre a qualidade da educação nos anos iniciais do ensino fundamental. Desse modo, o primeiro componente seria uma variável relacionada ao efeito transbordamento, enquanto o segundo componente, PC_2 , apresenta, em módulo, maiores pesos para Segurança e Investimento em Educação. Assim, o segundo componente principal poderia ser analisado como uma variável sobre investimentos públicos.

Em parte, a reorganização das variáveis por fatores corrobora com o estudo de Rocha *et al* (2018), ao constatar que a elevação da qualidade do ensino em Sobral/CE foi possível com a implementação de mecanismos gerenciais, e que não houve aumento significativo nos gastos.

A Figura 01 apresenta os dois primeiros componentes para o IDEB anos iniciais (IDEB_AI), PC₁ e PC₂, para os dados analisados. As retas superior e inferior da figura representam o primeiro componente principal, e as retas laterais, esquerda e direita, representam o segundo componente principal. As cidades são representadas pelos seus respectivos nomes na cor preta e as setas vermelhas indicam as cargas das variáveis na composição dos componentes principais. Por exemplo, no primeiro componente (PC₁) a variável IGM tem peso -0.69859227 e no segundo componente (PC₂) tem peso 0.06007918, logo a palavra IGM será centrada no ponto (-0.69859227, 0.06007918), ou seja, o peso para PC₁ será a localização do eixo x e o peso em PC₂ será a localização no eixo y. A localização do nome das cidades segue a mesma ideia atribuída para o posicionamento das variáveis na Figura 01 e na Figura 02.

Figura 01: Anos iniciais IDEB



Fonte: Pesquisa (2019)

No geral, observa-se que o Índice de Gestão Municipal (IGM) e o IDEB_AI são variáveis próximas uma da outra, isso significa que IGM e IDEB_AI são variáveis correlacionadas, ou seja, cidades que apresentam um alto índice de governança municipal tendem a apresentar uma maior qualidade na educação, quando avaliado o IDEB pelos anos

iniciais. Pode-se dizer que esse é um reflexo do efeito transbordamento, observado nas cidades de Coxixola, Várzea, Monteiro e Água Branca, visto que são as cidades que pela análise exploratória apresentam os melhores índices de governança municipal atrelado a melhores resultados no IDEB anos iniciais, conforme pode ser observado na Figura 01. Já as cidades de Borborema e Cruz do Espírito Santo representam cidades com baixo índice de governança atrelado a uma baixa qualidade da educação.

O resultado das variáveis Investimento em educação (ln_Invest) e índice de crimes violentos (Segurança) mostram que elas apresentam uma correlação inversa em função das setas apresentarem sentidos opostos, e não são diretamente correlacionadas ao IDEB_AI e IGM, pois são perpendiculares. Assim, regiões que apresentam um alto investimento em educação, tendem a apresentarem menores índices de crimes violentos. Conforme a Figura 01, a cidade Serra da Raiz, no período analisado, foi uma das cidades que mais investiram em educação e tendem a apresentar um baixo índice de crimes violentos, enquanto as cidades de São José de Espinharas e Paulista apresentam altos índices de crimes violentos. As cidades de Itabaiana e Bayeux apresentam um alto índice de violência, uma baixa qualidade educacional e um baixo índice de governança municipal.

A Tabela 02 apresenta os componentes principais das variáveis admitindo que apenas o IDEB para os anos finais, assim, cada componente principal, PC_n , é estruturado pelas cargas das variáveis. E os componentes são distintos entre eles, ou seja, PC_1 é distinto de PC_2 .

Tabela 02: Carga dos componentes principais – IDEB anos finais

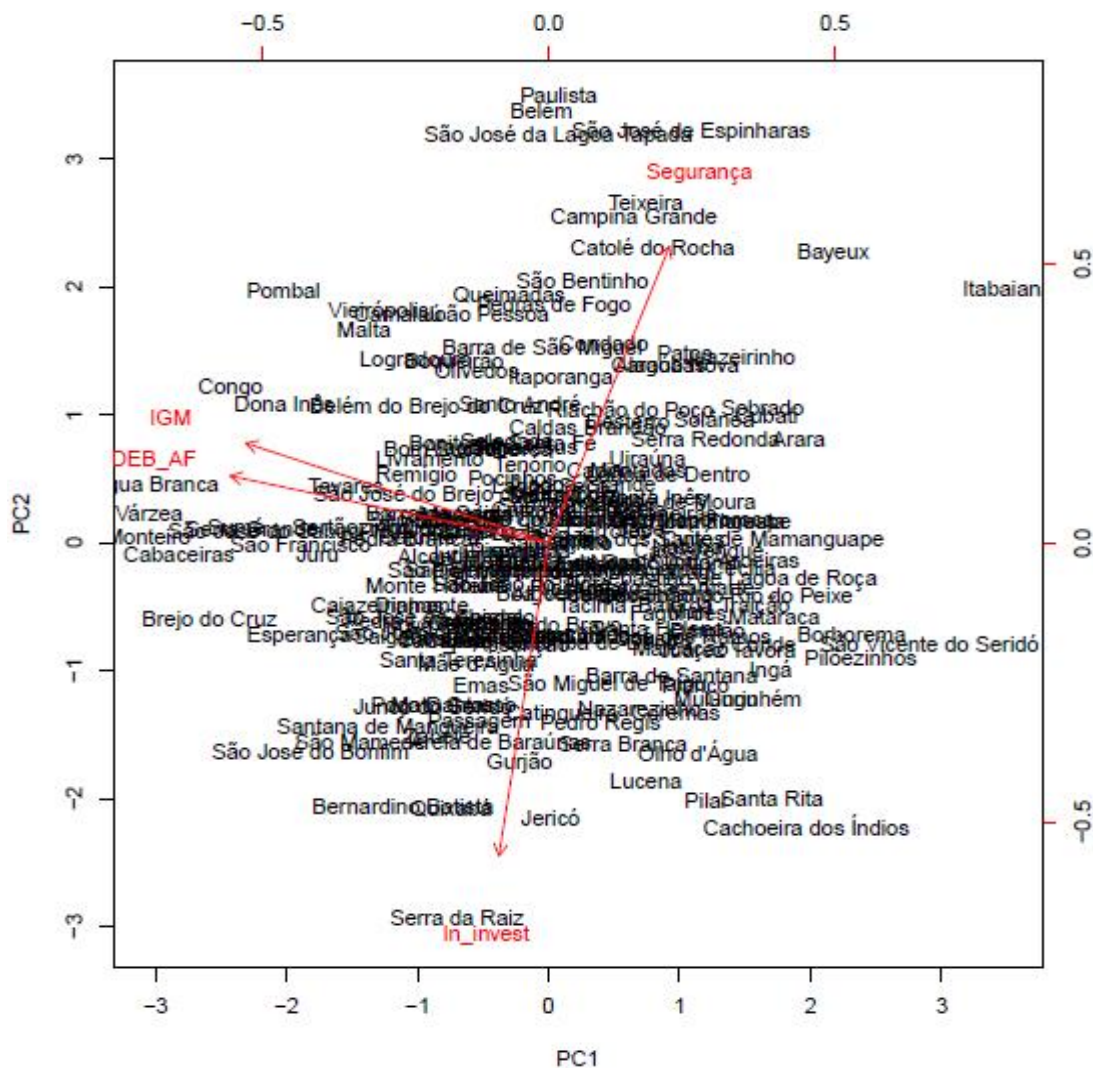
	PC_1	PC_2	PC_3	PC_4
IGM	0.6602483	-0.2223765	0.4786135	0.5343688
IDEB_Anos_Iniciais	0.6947745	-0.1492913	-0.3402554	-0.6158139
Segurança	-0.2638468	-0.6621003	0.5468276	-0.4393037
Investimento_Educação	0.1083763	0.6999172	0.5967705	-0.3771412

Fonte: Pesquisa (2019)

Nota: As variáveis foram padronizadas para ter média zero e desvio padrão um antes de realizar a análise dos componentes principais dos dados.

Para IDEB anos finais existe um comportamento semelhante ao encontrado para os anos iniciais, de modo que no primeiro componente PC_1 , os maiores pesos atribuídos foram para IGM e IDEB, que seria o reflexo do efeito transbordamento. Enquanto o segundo componente, PC_2 , apresenta, em módulo, maiores pesos para Segurança e Investimento em Educação, podendo, também, ser analisado como uma variável sobre investimentos públicos.

Figura 02: Anos finais IDEB



Fonte: Pesquisa (2019)

No geral, observa-se que o Índice de Gestão Municipal (IGM) e o IDEB_AF são variáveis próximas uma da outra, o que significa que IGM e IDEB_AF são variáveis correlacionadas, ou seja, cidades que apresentam um alto índice de governança municipal tendem a apresentar uma maior qualidade na educação, quando avaliado o IDEB pelos anos finais. Pode-se dizer que esse é um reflexo do efeito transbordamento, observado nas cidades de Várzea, Monteiro, Cabaceiras e Água Branca, visto que são as cidades que pela análise exploratória apresentaram os melhores índices de governança municipal atrelado a melhores resultados no IDEB anos finais, conforme pode ser observado na Figura 02. Já as cidades de Borborema, São Vicente do Seridó e Pilõezinhos representam cidades com baixo índice de governança atrelado a uma baixa qualidade na educação.

O resultado das variáveis Investimento em educação (In_Invest) e índice de crimes violentos (Segurança) mostram que elas apresentam uma correlação inversa em função das setas apresentarem sentidos opostos, e não são diretamente correlacionadas ao IDEB_AF e IGM, pois são perpendiculares. Assim, regiões que apresentam um alto investimento em educação, tendem a apresentar menores índices de crimes violentos. Conforme a Figura 02, a cidade Serra da Raiz, no período analisado, foi uma das cidades que mais investiram em educação e tendem a apresentar um baixo índice de crimes violentos, enquanto as cidades de São José de Espinharas e Paulista apresentam altos índices de crimes violentos. As cidades de

Itabaiana e Bayeux apresentam um alto índice de violência, apresentam uma baixa qualidade educacional e um baixo índice de governança municipal.

4.2 Estudo de caso sobre a qualidade da educação em Cabedelo – PB

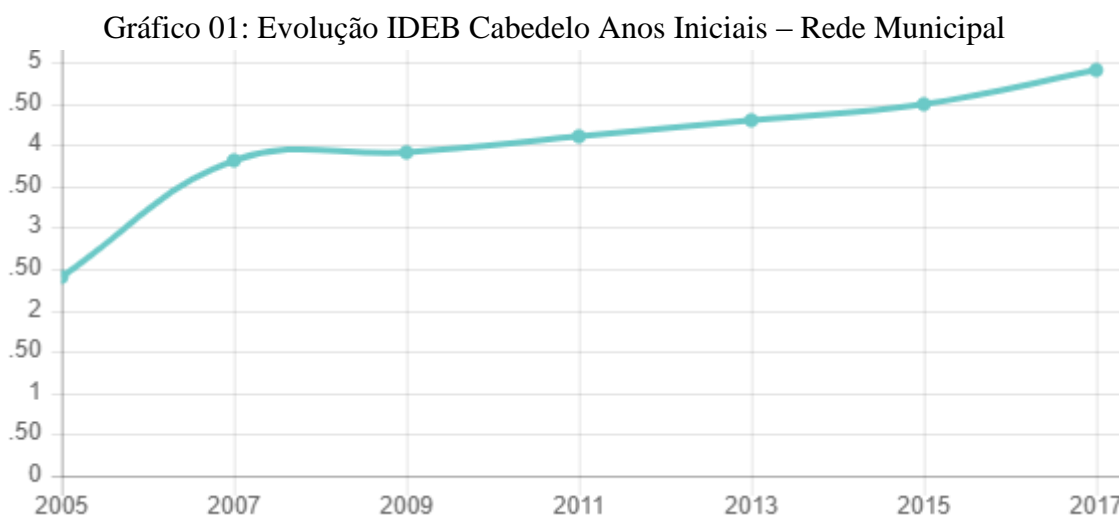
4.2.1 Educação em Cabedelo – PB

O município de Cabedelo/PB pertence à região metropolitana de João Pessoa/PB e possui uma população de aproximadamente 66.600 habitantes, segundo estimativas do IBGE em 2018. Tem uma área de 31.915km², porém tem a terceira maior arrecadação do estado, que se aproxima de R\$ 2,5 bilhões segundo dados do IBGE referentes ao ano de 2016. Como é possível acreditar, sua renda per capita é alta, ultrapassando R\$ 37mil.

Em Cabedelo, conforme dados da Secretaria Municipal de Educação (2015) existem 10 escolas estaduais, 22 escolas municipais, nove creches municipais, seis escolas privadas e três instituições de educação superior.

A oferta da educação básica é prioridade dos municípios e estados, conforme a Constituição Federal em seu artigo 211, mas a Carta Magna não determina uma divisão entre a oferta do ensino fundamental e a oferta do ensino médio com os dois entes, que devem agir em regime de colaboração.

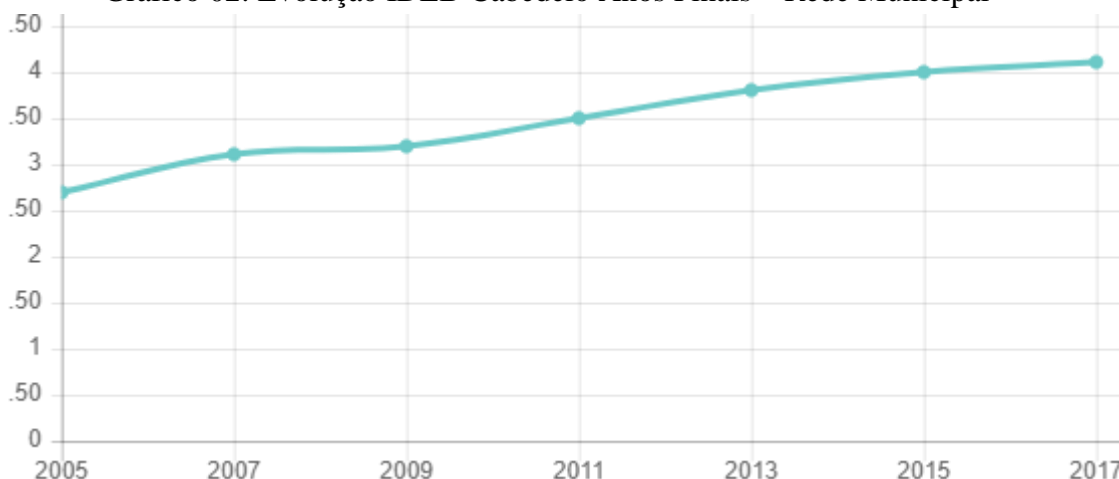
Deste modo, o ensino fundamental no município é ofertado pelas duas redes, sendo que a rede municipal responde por 80,75% das matrículas desta fase, conforme dados do IBGE. Abaixo, seguem os gráficos sobre a evolução do IDEB do município no período 2005 a 2017.



Fonte: IBGE (2017)

Como mostra o gráfico, ocorreu uma melhoria na nota do IDEB que evoluiu entre 2005 e 2017 escalonadamente de 2,4 para 4,9, ultrapassando a meta projetada que foi de 4,0 para o ano de 2017. No entanto, das 19 escolas do município listadas pelo INEP no seu endereço eletrônico, nem todas obtiveram notas no IDEB. No ano de 2017 apenas seis escolas tiveram resultados, o que pode ter ocorrido pelos motivos já citados no item 3.1.

Gráfico 02: Evolução IDEB Cabedelo Anos Finais – Rede Municipal



Fonte: IBGE (2017)

Em relação aos anos finais, também ocorreu crescimento do índice, que evoluiu neste período de 2,7 para 4,1 em 2017 que tinha como meta 4,2. Logo, das 10 escolas listadas pelo INEP apenas duas obtiveram nota no IDEB 2017, provavelmente pelas mesmas razões citadas anteriormente. Este fator pode desvirtuar o resultado do IDEB do município para este ano, visto que poucas escolas obtiveram notas e uma grande parte não obteve.

4.2.2 Pesquisa na Escola Municipal Maria Pessoa Cavalcanti

A Escola Municipal Maria Pessoa Cavalcanti é uma das mais antigas do município, com ano de fundação em 1951. Ela funciona atualmente nos turnos matutino e vespertino com a oferta dos anos finais do ensino fundamental, e tem aproximadamente 360 alunos. O quadro da gestão é formado por um gestor geral, um gestor adjunto, um coordenador pedagógico e uma supervisora. A escola possui um total de 16 professores e 21 funcionários entre merendeiras, porteiros, cuidadoras e serviços gerais.

A Escola Municipal Maria Pessoa, como é conhecida, assim como muitas escolas do município, não dispõe de infraestrutura adequada. São comuns várias limitações estruturais como a falta de quadra poliesportiva para a prática de educação física e salas que atendam à realização de diversas atividades como as oficinas do programa Mais Educação, a preparação para campeonatos e olimpíadas e demais projetos desenvolvidos na escola. Este problema tem persistido mesmo quando são feitas reformas, devido, entre outros, ao fato de engenheiros e arquitetos não conhecerem a dinâmica e as necessidades do ambiente escolar.

Com a realização da entrevista a um membro da gestão escolar, pôde-se entender que o ambiente interno da escola apresenta características como a busca por uma gestão democrática, “sem retaliação”, ao ouvir demandas de professores e funcionários e atendê-las dentro das reais possibilidades. Foi indagado como é o ambiente externo à escola, ao que foi elogiado como sendo um local central e bastante movimentado devido à proximidade do mercado público, comércio varejista, agência bancária e Correios. Foi falado ainda que, em geral, é um “ambiente tranquilo” e que “não tem tantos problemas de violência” como ocorre em outros bairros da cidade.

Ao ser questionada sobre a influência da gestão municipal na qualidade da educação, a gestão escolar respondeu que afeta a educação, tanto no aspecto pedagógico quanto nas condições estruturais. Quanto à segurança, foi perguntado se esse fator geraria impacto sobre a escola e a resposta foi sim, ressaltando-se a importância da guarda municipal e a sua presença na escola aonde vem se desenvolvendo um “trabalho de parceria”.

Em relação ao quesito investimentos foi questionado se ao dispor de um maior volume de recursos se obtém melhorias e quais são elas. Com uma resposta afirmativa, foi informado que a primeira melhoria que ocorre é na parte estrutural: reformas, construção de quadras e aquisição de carteiras escolares.

Foi relatado também na entrevista que as reuniões do Conselho Escolar ocorrem regularmente com a participação de todos os representantes da comunidade escolar (gestores, professores, funcionários, pais e alunos) e que se preza pela transparência nas informações que envolvem, por exemplo, as verbas disponíveis para serem usadas mediante consulta ao conselho, embora a gestão apresente as prioridades sob o seu ponto-de-vista.

Quanto ao controle social, foi questionado se os pais ou responsáveis procuram a escola em busca de informações como assiduidade dos professores e merenda escolar, onde se teve uma resposta afirmativa com ênfase na “merenda escolar que nenhum dia durante a sua gestão faltou”.

A segunda entrevista foi realizada com uma professora, que relatou sua insatisfação quanto ao ambiente interno devido à “infraestrutura inadequada” e problemas como mofo nas salas de aula. Quanto ao ambiente externo foi informado que “também não é favorável” devido à proximidade com a feira e um prédio vizinho abandonado, aonde chegam muitos odores no ambiente escolar.

Quanto à pergunta se a gestão municipal tem influência sobre a qualidade da educação, respondeu que sim, pois “se a gestão estiver bem vai refletir no andamento da educação”. Quanto à segurança relatou que a escola não está num bairro violento e se há interferência é “muito branda”.

Em outro ponto abordado na entrevista sobre a questão dos investimentos, foi opinado que se há maiores investimentos, a qualidade da educação melhora, mas que o desempenho escolar depende de um “conjunto harmônico”.

Quanto à participação dos pais no Conselho Escolar informou que “o convite é feito”, mas que a população não tem muito o interesse em participar. E em relação ao controle social, observou que não existe interesse dos pais em questões como merenda escolar e assiduidade dos professores.

Pode-se constatar por meio das entrevistas a percepção dos entrevistados de que uma boa gestão municipal influenciaria positivamente a qualidade da educação, onde houve posições unânimes e enfáticas quanto a esse ponto, indo de encontro ao que apontaram os resultados e ao efeito transbordamento.

Contudo, em relação à questão dos investimentos e maior volume de recursos, o entendimento dos entrevistados de que com mais recursos também se melhora a qualidade da educação, se distancia dos resultados encontrados, onde maiores investimentos em educação não melhoram diretamente a qualidade.

5. CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo verificar qual a relação existente entre a boa governança e a qualidade da educação, verificando em que medida a qualidade da gestão municipal, observada a partir dos indicadores de governança, interfere na qualidade da rede de ensino municipal, especificamente do ensino fundamental.

Através dos resultados encontrados, não se rejeita a hipótese de que a qualidade da gestão pública gera uma educação de melhor qualidade. Em relação às variáveis investimento em educação e segurança, constatou-se que maiores investimento em educação não melhoram diretamente a qualidade da educação (IDEB), porém reduzem a criminalidade.

Ao analisar *in loco* uma escola, constatou-se que os entrevistados dispõem da visão de que quando o município faz uma boa gestão, a gestão da educação também é beneficiada e usufrui da boa governança, tanto no âmbito da secretaria de educação quanto da gestão escolar, gerando, portanto, uma melhor qualidade para o sistema de ensino.

Desse modo, observa-se que existe um efeito transbordamento com base nos dados quantitativos analisados, mas a percepção da gestão escolar é distinta quanto ao quesito disponibilidade de recursos, pois acredita que o maior volume de recursos e investimentos na educação melhora significativamente a sua qualidade.

Consta-se então, que quando o município apresenta melhores índices de governança municipal, em média, os resultados do IDEB tendem a ser melhores. Desta forma, atribuímos à gestão pública uma ampla importância devido a sua interface com a qualidade não apenas da educação, como dos demais serviços oferecidos pelo Estado. O “efeito transbordamento” é real, pois a boa governança afeta a administração como um todo: suas ações, seus projetos e suas políticas públicas.

Algumas limitações se impuseram à pesquisa como a utilização de apenas um indicador de governança, o IGM, e acesso limitado ao ano de 2018. Outro fator que mereceria uma maior atenção são os aspectos culturais de cada região e municípios que não foram observados. Por fim, para a realização de estudos futuros poderia ser mais explorada a investigação *in loco* e a necessidade de conhecer e aprofundar o estudo sobre os aspectos sociais, culturais e políticos, e dados sobre a educação e a gestão local.

REFERÊNCIAS

Abrucio, F. L. (2010). Gestão escolar e qualidade da educação: um estudo sobre dez escolas paulistas.

Albuquerque, A. J. L. de, Salem, I., Moura, R., N., Martins, H. F. & Porto, G. (2017, julho). Índice CFA de governança municipal. *Anais do Congresso CONSAD de Gestão Pública*, Brasília, DF, Brasil, 10.

Amorim, K. A. F., Diniz, J. A., & de Lima, S. C. (2017). A visão do controle externo na eficiência dos gastos públicos com educação fundamental. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 11(29), 56-67.

Cavalcante, P., & Pires, R. (2018). Governança pública: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental.

Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED), Diretoria de Avaliação da Educação Básica (DAEB). *Resultados do índice de desenvolvimento da educação básica (Resumo Técnico)*. INEP, Ministério da Educação.

Gadotti, M. (2010). Qualidade na educação: uma nova abordagem, 7-20.

Gomide, A. D. Á., & Pires, R. (2014). *Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas*. IPEA, 15-30.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2018). *Censo Escolar*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/cabedelo/pesquisa/13/78117>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2018). *Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2018*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>

Kroth, D. C., & Gonçalves, F. O. (2016). O impacto dos gastos públicos municipais sobre a qualidade da educação: uma análise de variáveis instrumentais entre 2007 e 2011. In *Anais do XLII Encontro Nacional de Economia [Proceedings of the 42nd Brazilian Economics Meeting]* (No. 061). ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia [Brazilian Association of Graduate Programs in Economics].

Monteiro, J. (2015). Gasto público em educação e desempenho escolar. *Revista Brasileira de Economia*, 69(4), 467-488.

Oliveira, V., Menezes-Filho, N., & Komatsu, B. (2018). A Relação entre a Qualidade da Gestão Municipal e o Desempenho Educacional no Brasil. *São Paulo: Insper*.

Pires, R. R. C., & Gomide, A. D. Á. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de sociologia e política*, 24(58), 121-143.

Rocha, R. H., Menezes-Filho, N. & Komatsu, B. K. (2018, outubro). Avaliando o impacto das políticas de Sobral. *Policy Paper*, 35.

Sarmiento, D. F., Menegat, J. & Seniw, R. M. (2016). Qualidade educacional e gestão. Formação, investigação e práticas gestoras. *Revista Ibero-americana de Educação*, 70, 55-76.

Secretaria Municipal de Educação (2015). *Plano Municipal de Educação (2015-2025)*. Prefeitura Municipal de Cabedelo – Paraíba.

Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil (2016)*.

ANEXOS

Quadro 02: Organização da Educação Básica

Fases	Séries	Instituição	Faixa etária	Oferta
Educação Infantil	Infantil I	Creches	0-3 anos	Prioritariamente o município
	Infantil II			
	Infantil III			
	Infantil IV	Pré-escola	4-5 anos	
	Infantil V			
Educação Fundamental I	1º ano	Escolas	6-10 anos	Prioritariamente o município e o estado
	2º ano			
	3º ano			
	4º ano			
	5º ano			
Educação Fundamental II	6º ano	Escolas	11-14 anos	Prioritariamente o município e o estado
	7º ano			
	8º ano			
	9º ano			
Ensino Médio	1º ano	Escolas	15-17 anos	Prioritariamente o município e o estado
	2º ano			
	3º ano			

Fonte: produção própria/LDB

Quadro 03: Dimensão fiscal

Dimensão	Indicador	Variável	Objetivo	Forma de cálculo	Fonte	Ano	Periodicidade	Polaridade
Finanças	Fiscal	Receita própria	Mensurar a capacidade de geração de receita própria	Valor da receita própria/Valor da receita total do município	Sistema FIRJAN	2016	Anual	Maior-melhor
		Investimentos	Medir a capacidade de investir	Valor de investimentos/Valor da receita total do município	Sistema FIRJAN	2016	Anual	Maior-melhor
		Liquidez	Medir a capacidade de pagamento das obrigações	Valor de caixa - Restos a pagar/Valor da receita total do município	Sistema FIRJAN	2016	Anual	Maior-melhor
		Gasto com pessoal	Mensurar o nível de gastos com pessoal	Valor de gastos com pessoal/Valor da receita total do município	Sistema FIRJAN	2016	Anual	Maior-melhor
		Custo da dívida	Mensurar o comprometimento do orçamento com custos da dívida	Valor de juros e amortizações/Valor da receita total do município	Sistema FIRJAN	2016	Anual	Maior-melhor
	Investimento per capita	Gastos per capita em saúde	Medir o grau de investimento na saúde pública	Valor de despesas com saúde/População	Secretaria do Tesouro Nacional	2016	Anual	Maior-melhor
		Gastos per capita em educação	Medir o grau de investimento na educação	Valor de despesas com educação/População	Secretaria do Tesouro Nacional	2016	Anual	Maior-melhor

	Custo do Legislativo	Gasto per capita do Legislativo	Medir o gasto com o Poder Legislativo	Despesas empenhadas na conta do Legislativo/População	Secretaria do Tesouro Nacional	2017	Anual	Menor-melhor
	Equilíbrio previdenciário	Indicador da situação previdenciária	Medir a adequação e sustentabilidade financeira do sistema previdenciário	Nota obtida pelo ISP conforme os critérios da metodologia	Secretaria de Previdência do Ministério da Economia	2017	Anual	Maior-melhor

Fonte: IGM/CFA

Quadro 04: Dimensão de desempenho

Dimensão	Indicador	Variável	Objetivo	Forma de cálculo	Fonte	Ano	Periodicidade	Polaridade
Desempenho	Saúde	Mortalidade infantil	Medir o número de crianças que sobreviveram ao primeiro ano de vida	Nº de óbitos de crianças com menos de um ano/Total de nascidos vivos x 1000	Datasus	2016	Anual	Menor-melhor
		Cobertura de Atenção Básica	Medir a cobertura da população atendida pela Atenção Básica	População coberta pelas equipes da Saúde da Família e Atenção Básica/População total	Datasus	2018	Anual	Maior-melhor
		Cobertura vacinal	Avaliar a capacidade de realizar campanhas de vacinação	Medir a cobertura populacional de todas as campanhas vacinais (utiliza-se a categoria de imunizações)	Datasus	2017	Anual	Maior-melhor
	Educação	Abandono escolar	Indicar o percentual de alunos que deixam de frequentar a escola nos anos iniciais	Razão entre a quantidade de abandonos e o total das matrículas efetuadas no ano, nos anos iniciais, x 1000	INEP	2017	Bianual	Menor-melhor
		IDEB 5º ano	Medir a qualidade e o aprendizado da rede de ensino municipal	Resultado do município no IDEB	INEP	2017	Bianual	Maior-melhor
		Taxa de distorção idade-série	Medir o aprendizado dos alunos da rede municipal nos anos iniciais	Proporção de alunos nos anos iniciais do ensino fundamental com mais de 2 anos de atraso em escolas públicas municipais rurais e urbanas	INEP	2017	Bianual	Menor-melhor
	Segurança	Crimes violentos	Mensurar o número de crimes violentos no município	Utiliza a metodologia do Mapa da Violência para crimes violentos envolvendo armas de fogo utilizando CID 10	Mapa da Violência	2016	Bianual	Menor-melhor
	Qualidade habitacional	Acesso à água	Avaliar a população com acesso à água	População com serviço de água dividido pela população total (IN055)	SNS	2017	Anual	Maior-melhor
		Acesso à esgoto	Avaliar a população com acesso à esgoto	População com serviço de esgoto dividido pela população total (IN056)	SNS	2017	Anual	Maior-melhor

	Vulnerabilidade social	Vulnerabilidade e social	Avaliar o % da população em situação de vulnerabilidade econômica considerando o CadÚnico	Número de pessoas cadastradas no CadÚnico/População do município	Ministério da Cidadania	2018	Anual	Menor-melhor
--	------------------------	--------------------------	---	--	-------------------------	------	-------	--------------

Fonte: IGM/CFA

Quadro 05: Dimensão de gestão

Dimensão	Indicador	Variável	Objetivo	Forma de cálculo	Fonte	Ano	Periodicidade	Polaridade
Gestão	Planejamento	Planejamento da despesa	Mensurar a adequação do planejamento de despesas	Valor de restos a pagar não processados/Despesa total do município	Secretaria do Tesouro Nacional	2018	Anual	Menor-melhor
		Captação de recursos	Avaliar a capacidade de captação de recursos	Valor de recursos captados em convênios/Receita corrente total do município	Secretaria do Tesouro Nacional	2017	Anual	Maior-melhor
		Lei Geral/MPE	Medir a implementação da Lei Geral de incentivo a MPEs	Nº de itens da Lei implementados/Total de itens da Lei	SEBRAE	2018	Anual	Maior-melhor
	Colaboradores	Servidores <i>per capita</i>	Verificar a proporção de servidores da administração pública direta e indireta na população	Total de colaboradores na administração direta e indireta/População do município	MUNIC-IBGE	2017	Bianual	Menor-melhor
		Comissionados <i>per capita</i>	Verificar a proporção de comissionados no total de servidores (administração direta e indireta)	Total de comissionados sem vínculo na administração direta e indireta/Total de colaboradores	MUNIC-IBGE	2017	Bianual	Menor-melhor
	Qualidade do investimento	Qualidade do investimento em educação	Avaliar os gastos e os resultados gerados em educação	Custo-benefício dos gastos per capita em educação em relação aos resultados em educação mensurados pelo IGM	IGM	2018	Anual	Maior-melhor
		Qualidade do investimento em saúde	Avaliar os gastos e os resultados gerados em saúde	Custo-benefício dos gastos per capita em saúde em relação aos resultados em saúde mensurados pelo IGM	IGM	2018	Anual	Maior-melhor
	Transparência	Qualidade das informações	Verificar o nível de informações prestadas nas bases de dados federais	Nº de informações disponíveis/Total de bases de dados	IGM	2018	Anual	Maior-melhor

		CAUC	Analisar a regularidade do município com o CAUC	Nº de pendências do CAUC em relação ao total de itens	Secretaria do Tesouro Nacional	2018	Anual	Menor-melhor
		Transparência MPF	Medir o nível de cumprimento dos municípios com relação às leis referentes à transparência no Brasil	<i>Checklist</i> realizado pelo MPF com os municípios	Ministério Público Federal	2016	Bianual	Maior-melhor

Fonte: IGM/CFA