idp

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

01.10.2020

Nº 33

CAPACIDADE BUROCRÁTICA NA EDUCAÇÃO BÁSICA: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS MARANHENSES

ROBERTH SEGUINS FEITOSA

www.idp.edu.br

debates em administração pública

CAPACIDADE BUROCRÁTICA NA EDUCAÇÃO BÁSICA: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS MARANHENSES

ROBERTH SEGUINS FEITOSA[1]

[1] Roberth Seguins Feitosa é Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), e-mail: roberth.feitosa@hotmail.com

IDP

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

Diretor Geral
Francisco Schertel
Coordenador do Mestrado em Administração Pública
Caio Cordeiro de Resende
Coordenador do Mestrado em Economia
José Luiz Rossi

CONSELHO EDITORIAL

Coordenação
Paulo Alexandre Batista de Castro
Supervisão e Revisão
Renan Holtermann, Matheus Gonçalves, Mathias Tessmann, Milton Sobrinho, Alessandro Freire, Jackline Oliveira e Anderson Silva
Comunicação e Marketing
Antonio Zaninetti e Daniel Jordão
Projeto gráfico e diagramação
Juliana Vasconcelos

www.idp.edu.br

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Revista Técnica voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

Convidamos a comunidade acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

As publicações da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: www.idp.edu.br

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP.

Qualquer citação aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....7

2. Capacidades Estatais, Burocracia e Políticas Públicas.....10

2.1 ***Fundamentos Constitucionais para o Estudo da Política Pública de Educação Relacionada à Teoria das Capacidades Burocráticas***.....11

2.2 ***Por que se Tratar de Capacidade Burocrática na Educação Básica nos Municípios Maranhenses?***.....13

3. Metodologia.....16

4. A Capacidade Burocrática dos Municípios Maranhenses em Educação Básica.....19

5. Conclusão.....28

6. Referências Bibliográficas.....31

idp

Resumo: Este artigo se concentra no seguinte problema de pesquisa: os municípios maranhenses dotados de burocracias profissionalizadas obtém melhores resultados na implementação de ações governamentais no âmbito da educação básica? Para avaliar a questão testa-se a teoria das capacidades estatais em relação a sua dimensão técnico-administrativa ou burocrática nos 217 municípios do Estado do Maranhão. Tomando por base dados estatísticos contidos na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) e no Censo Escolar da Educação Básica (CENSO ESCOLAR), nos períodos 2010-2012 e 2012-2014, constrói-se um Índice de Capacidade Burocrática (ICB) da educação básica a ser confrontado com os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), dos anos 2013 e 2015. Os levantamentos revelam uma gama de dados importantes acerca dos municípios maranhenses, como, por exemplo, que 91,2% deles possuem Secretarias Municipais de Educação exclusivas, 94,5% dos gestores possuem formação de nível superior, e 83,9% da amostra detém ICB médio ou alto. Foram evidenciadas relações de causalidade entre indicadores do ICB e fatores socioeconômicos, demonstrando que subsistem diferentes níveis de capacidades burocráticas, ora mais alinhadas ao perfil do órgão gestor, corpo técnico/docente e arcabouço legal, mas em geral, associadas a IDHM médio ou alto (0,601 a mais), PIB superior a R$ 5.001,00 e municípios de porte populacional médio. Verificou-se, ainda, uma variação crescente estatisticamente significativa na média do IDEB dos municípios maranhenses tanto para o 5º quanto para o 9º ano, tendo aumentado de 65 para 109 o número daqueles que atingiram a meta do IDEB entre as séries de 2013 e 2015.

Palavras-chave: Capacidades estatais; Educação básica; Governos municipais; Burocracia; Políticas públicas.

Abstract: This article focuses on the following research problem: do municipalities in Maranhão endowed with professionalized bureaucracies obtain better results in the implementation of governmental actions in the scope of basic education? To assess the issue, the theory of state capabilities is tested in relation to its technical-administrative or bureaucratic dimension in the 217 municipalities of the State of Maranhão. Based on statistical data contained in the Basic Municipal Information Survey (MUNIC) and the Basic Education School Census (SCHOOL CENSUS), in the periods 2010-2012 and 2012-2014, a Bureaucratic Capacity Index (ICB) of education is constructed to be compared with the results of the Basic Education Development Index (IDEB), from the years 2013 and 2015. The surveys reveal a range of important data about Maranhão municipalities, such as, for example, that 91.2% of them have Secretaries Exclusive Education Municipalities, 94.5% of managers have higher education, and 83.9% of the sample have medium or high ICB. Causal relationships

between ICB indicators and socioeconomic factors were evidenced, demonstrating that different levels of bureaucratic capacities persist, now more aligned with the profile of the management body, technical / teaching staff and legal framework, but in general, associated with medium or high IDHM (0.601 more), GDP over R$ 5,001.00 and medium-sized municipalities. There was also a statistically significant increasing variation in the IDEB average of Maranhão municipalities for both the 5th and 9th years, having increased from 65 to 109 the number of those who reached the IDEB target between the 2013 and 2015 series.

Keywords: State capabilities; Basic education; Municipal governments; Bureaucracy; Public policy.

1. INTRODUÇÃO

Políticas públicas de caráter nacional que envolvem a participação dos entes da federação nos três níveis tendem a obter melhores resultados quando conseguem jungir altas capacidades burocráticas e políticas.

Este trabalho tem interesse nas denominadas capacidades estatais, tendo em vista o conceito de aparelho de Estado formulado por Bresser-Pereira e Spink (1998), assim como no apreço às instituições do Estado, de forma mais específica a instituição burocrática, tomada a partir do conceito de capacidade do Estado.

Cingolani (2013) e Souza (2015) afirmam que o conceito de capacidades estatais possui uma longa trajetória nas Ciências Sociais e vem sendo tecido por diferentes autores de acordo com variados escopos investigativos e sob diversas abordagens. De fato, o tema vem sendo visitado e se tornado objeto de estudo por vários autores, podendo-se destacar, sem prejuízo de tantos outros: Tilly (1975; 1981), Skocpol (1979; 1985), Skocpol e Finegold (1982), Mann (1984; 1993), Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), Chubb e Peterson (1989), Evans (1995), Geddes (1996) e Grindle (1997; 2007; 2012). No Brasil, sem prejuízo de outros trabalhos, destacam-se os feitos por Gomide e Pires (2014); Gomide, Silva e Pires (2014); Pires e Vaz (2014), Pires e Gomide (2016), Souza (2015; 2017), Anastasia e Oliveira (2015), Grin (2016), Vaz (2016; 2017) e Marenco, Stroshchoen e Joner (2017).

Tais estudos, em regra, partem da análise dos Estados federais. O artigo, entretanto, parte do pressuposto de que as capacidades estatais também podem ser estudadas, analisadas e testadas cientificamente em ambiente institucional de governos locais, como os municípios do Maranhão.

Assim, o artigo tem como objetivo principal testar a dimensão burocrática dessa capacidade estatal na educação básica municipal do estado do Maranhão, a fim de verificar, se a tendência de algum ganho em termos de capacidade burocrática se confirma nos governos locais.

Ressalta-se que há um pequeno número de trabalhos que se debruçam a pesquisar dimensão e perfil de burocracias em governos locais e sua afinidade com as políticas públicas municipais no Brasil, como, por exemplo, o realizado por Grin (2016), Sátyro, Cunha e Campos (2016) e Marenco, Strohschoen e Joner (2017).

Além do aspecto inovador quanto ao ambiente espacial da pesquisa, vale referir que embora existam muitos estudos e documentos produzidos sobre educação, poucos são os que se destinam a analisá-la sob o prisma das capacidades estatais, tanto ao nível de sua

burocracia, quanto ao nível político (Grin, 2016; Vaz, 2016 e Marenco, Strohschoen e Joner, 2017).

Nesse sentido, a escolha da educação básica como objeto de estudo se deu considerando a competência constitucionalmente conferida aos Municípios para atuar nessa política pública e, também, por supor que a presença de capacidades semelhantes ao nível municipal tendem a contribuir para o desenvolvimento regional e para a cooperação federativa horizontal e vertical (Anastasia e Oliveira, 2015).

O problema de pesquisa pode ser assim enunciado: os municípios maranhenses dotados de burocracias profissionalizadas obtém melhores resultados na implementação de ações governamentais no âmbito da educação básica?

Para avaliar a questão testa-se a teoria das capacidades estatais em relação a sua dimensão técnico-administrativa ou burocrática nos 217 municípios do Estado do Maranhão. Tomando por base dados estatísticos contidos na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) e no Censo Escolar da Educação Básica (CENSO ESCOLAR), nos períodos 2010-2012 e 2012-2014, constrói-se um Índice de Capacidade Burocrática Educacional Básica (ICB) a ser confrontado com os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), dos anos 2013 e 2015. Analisa-se, ainda, as diferenças existentes entre os municípios a partir de indicadores de sua capacidade burocrática que permitam verificar se a tendência se confirma.

O artigo está dividido em três seções, além desta introdução. A primeira seção encarrega-se do marco teórico, abordando aspectos conceituais relativos às capacidades burocráticas e aos fundamentos constitucionais que tratam da educação básica. Nesta seção, apresenta-se também a contextualização da educação básica como política pública a ser testada e sua relação com os mencionados indicadores.

A segunda seção, de cunho analítico-metodológico, trata da forma como será testada a hipótese. Partindo dos autores que tentaram definir capacidade burocrática, pretende-se definir capacidade burocrática educacional básica. Para cumprir este intento é procedida à operacionalização do conceito, seguida da escolha das variáveis, sendo uma independente (ICB) e outra dependente (IDEB). Utilizando dados sobre municípios maranhenses encontrados no CENSO ESCOLAR e na MUNIC, são empregados testes estatísticos com pretensão de identificar variações do IDEB, cotejando-as com distintas subvariáveis explicativas.

Por fim, a terceira seção procede a uma análise descritiva, oferecendo achados e descobertas da pesquisa, por meio da associação das variáveis em relação ao atingimento da

meta do IDEB, verificando altas, médias e baixas capacidades burocráticas. A seguir, faz uma análise inferencial dos fatores selecionados, realizando correlações estatísticas a fim de verificar a confirmação das tendências da descrição e procedendo a uma regressão multivariada, no intuito de estabelecer algum grau de causalidade com significância estatística quanto a capacidade burocrática na educação básica dos municípios maranhenses. Por último, apresentam-se algumas considerações finais.

2. Capacidades Estatais, Burocracia e Políticas Públicas

Nas últimas décadas o desenvolvimento de capacidades estatais tem surgido com vigor nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Trata-se de variável determinante e condicional ao comportamento das burocracias governamentais no âmbito de suas competências e responsabilidades executivas para tomada de decisão e para gestão de políticas públicas (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985; Evans, 1995; Rauch e Evans, 2011; Cardoso Jr, 2012).

Nesse sentido, capacidades estatais envolvem pelo menos duas gerações de análise, sendo a primeira (macro) relacionada aos atributos de Estados que logram se elevar e, com um mínimo de condições, definir um norte de ações governamentais em direção a resolutividade de seus conflitos e problemas internos. A segunda geração de estudos (micro), por sua vez, guarda relação com as qualidades que indicam a presença de uma atuação estatal no sentido de reconhecer problemas, formular soluções, implementar ações e entregar resultados, em um processo coordenado que recrudesce em políticas públicas de desenvolvimento (Gomide, Silva e Pires, 2014; Pires e Gomide, 2016).

Na dimensão macro, as capacidades estatais estão associadas a múltiplas dimensões como coercitiva, legal, administrativa, fiscal, política, transformativa e territorial (Marenco, Strohschoen e Joner, 2017). Enquanto que na dimensão micro, o modelo tem servido a análise de diversos temas como crescimento econômico (Evans e Rauch, 1999; Gomide, Silva e Pires, 2014), prosperidade (Acemoglu e Robinson, 2012), poder do Estado para arrecadar impostos (Tilly, 1985) ou qualidades de democracias (Rothstein, 2011), permitindo, por exemplo, associações ao sucesso dos Estados desenvolvimentistas do Leste Asiático, objeto de trabalho de autores como Wade (1990) e Evans (1995).

Interessa ao trabalho o enfoque nas capacidades estatais com fundamento no neoinstitucionalismo, tendo em vista o conceito de Aparelho do Estado formulado por Bresser-Pereira e Spink (1998), como também no apreço às instituições do Estado, de forma mais específica a instituição burocrática, tomada a partir do conceito de capacidade do Estado. Corroborando essa linha de raciocínio, Souza (2015) afirma que

A qualidade da atuação das instituições do Estado – Executivo, dos três níveis de governo nos países federais como o Brasil, Legislativo, Judiciário, burocracia e administração pública – depende, em grande medida, da gestão de seus recursos – financeiros, humanos, tecnológicos – e da efetividade da sua ação, ou seja, dos benefícios para o público-alvo. Dentre as instituições do Estado, a tarefa de formular e implementar políticas públicas cabe

principalmente aos governos, nos quais se articulam três instituições do Estado: o Executivo, a burocracia e a administração pública (Bresser-Pereira e Spink, 1998)

Mann (1984), cunhando a expressão "poder infraestrutural do Estado", define capacidade estatal como aquela da qual é provido o Estado para adentrar o meio social no intuito de implementar decisões políticas. Segundo Skocpol (1985), capacidades estatais dizem respeito às aptidões do Estado para implementar as metas oficiais, sobretudo diante da presença da oposição, real ou potencial, de grupos sociais influentes ou mesmo de circunstâncias socioeconômicas desfavoráveis.

Já Peter Evans (1992), de forma objetiva, define capacidade estatal como "a capacidade de ação do Estado". Pierson (1995) defende que as capacidades estatais estejam ligadas aos recursos administrativos e financeiros disponíveis para adaptar intervenções de políticas públicas. Dincecco (2011), por sua vez, conceitua capacidade estatal como a combinação de centralização na captação de recursos e a limitação do Poder Executivo por meio do sistema de checks and balances institucionais.

Tendo em vista essa gama conceitual, Cingolani (2013) entende que capacidade estatal ainda é um conceito inacabado e em construção com campo ainda a ser definido. Souza (2017) associa a ideia de modernização do Estado a construção de capacidade estatal burocrática para implementação de políticas públicas e o faz por entender que tal capacidade detém atribuições para formular e implementar políticas, seguindo caminho pelas trilhas abertas por Mann (1984) e Skocpol (1985) em relação aos mecanismos que transformam atributos em poder.

Anastasia e Oliveira (2015) atestam que a capacidade de ação estatal varia em tipos e graus, a depender da natureza das instituições políticas. De modo que a formação do Estado e as capacidades estatais são faces da mesma moeda, ambiente em que a forma como o Estado se desenvolve condiciona suas capacidades (Souza, 2017). Este cenário, permite afirmar que a combinação de política e burocracia potencializaria a atuação do Estado em níveis mais eficientes (Bresser-Pereira e Theuer, 2012; Vaz, 2016), na medida em que o desenvolvimento conjunto das capacidades estatais (burocráticas e políticas), tendem à obtenção de produtos mais eficazes na implementação das políticas públicas (Vaz, 2017).]

2.1 *Fundamentos Constitucionais para o Estudo da Política Pública de Educação Relacionada à Teoria das Capacidades Burocráticas*

Com foco específico para o sistema educacional forjado na Constituição Federal, o presente tópico ocupa-se em abordar as bases de participação dos municípios nesse sistema para a gestão e o financiamento da educação e suas respectivas vinculações.

A Constituição de 1988, em seu artigo 208, assegura a garantia de educação básica obrigatória dos 4 aos 17 anos de idade, com oferta gratuita, inclusive, aos que não tiveram acesso na idade própria; a progressiva universalização do ensino médio gratuito; o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; e a educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 anos de idade (Mendes, 2016).

O texto constitucional também se encarregou de definir nos §§ 2.º e 4.º do art. 211 o campo de atuação dos municípios, estabelecendo que estes entes atuarão prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental, definindo formas de colaboração com os demais entes (União, Estados e Distrito Federal), de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório, no âmbito da organização de seus sistemas de ensino.

Em conformidade com o artigo 211 da Constituição, a LDB confirmou a autonomia dos Municípios para organizar seus sistemas de ensino, prevendo que essa sistematização ocorresse em regime de colaboração e segundo determinadas incumbências, contidas nos artigos 11 e 18 da referida lei (Magalhães Filho, 2016). Para tanto, a Constituição estabeleceu um modelo de federalismo cooperativo, no qual cumpre aos entes federados organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração, cabendo a União o papel de exercer função redistributiva e supletiva, garantindo a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade, mediante assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios (Abicalil, 2012).

Para Mendes (2016), a Constituição fala em regime de colaboração entre os sistemas de ensino, porém esse regime acabou não sendo plenamente institucionalizado, posto que, na prática, cada ente federado cuida apenas de sua atribuição isolada, sem que ocorram esforços para cobrir toda a trajetória dos alunos. Isto porque os Municípios embora sendo, em sua grande maioria, entes com reduzida capacidade fiscal, ficaram responsáveis pela etapa mais dispendiosa da educação (educação infantil formada por creche e pré-escola).

Quanto ao aporte de recursos, a Constituição de 1988 estabeleceu as bases para o financiamento da educação brasileira possibilitando a entrada tanto de recursos públicos quanto de recursos privados, ao permitir o funcionamento de escolas particulares juntamente às escolas públicas, por meio de uma quádrupla vinculação (Amaral, 2016).

Ainda que tentativas de articular o regime de colaboração como o sistema de fundos, ampliando o compromisso da União com a educação básica, mereçam referência, faltam mecanismos que estimulem melhorias de gestão nos municípios, gerando um efeito perverso oriundo da vinculação de recursos, na forma do necessário gasto de todo o recurso, deixando a preocupação com melhorias na gestão para o segundo plano (Mendes, 2016).

Amaral (2016), sob a ótica dos recursos financeiros disponíveis para investimento em educação, entende que a cooperação federativa ainda é um grande desafio a ser superado, porém, enxerga na metodologia do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) um relevante componente a ser utilizado em um futuro Sistema Nacional de Ensino (SNE), face aos fortes e concretos instrumentos de articulação e de colaboração entre os entes da federação brasileira.

Para Magalhães Filho (2016) a possibilidade de selecionar metodologias que estabeleçam prioridades, racionalizando investimentos, fortalecendo o diálogo entre os atores governamentais e a sociedade torna-se possível, favorecendo o planejamento de metas e a definição dos objetivos a serem alcançados.

Tem-se, portanto, sob fundamentos constitucionais, a materialização das condições sociopolíticas, dotadas do necessário amparo legal, para a construção de capacidades burocráticas nas diversas esferas federativas, por meio de recursos financeiros assegurados, conjunto normativo específico e regramentos para atuação da burocracia por meio de carreira, mediante concursos públicos e definição da arena de atuação dos diversos players.

2.2 *Por que se Tratar de Capacidade Burocrática na Educação Básica nos Municípios Maranhenses?*

Importa tratar de capacidade burocrática na educação básica em virtude da dimensão que essa política pública tem para o desenvolvimento do país, para a plenitude da cidadania e para a efetividade desse direito humano fundamental social. A análise do papel do Estado nos âmbitos socioeconômico e de gestão de políticas públicas também demonstram o grande valor da atuação estatal para o desenvolvimento da sociedade por meio de ações governamentais no âmbito da educação. O posicionamento geopolítico e socioeconômico dos municípios objeto do estudo igualmente se torna importante para

descortinar os desafios impostos às gestões públicas municipais de uma Unidade da Federação periférica, com baixos índices de desenvolvimento humano e com imbricações territoriais típicas de uma expansão territorial e urbana sem planejamento, impactando diretamente na vida de sua população e na efetivação das políticas públicas em educação.

Dados da MUNIC 2014 dão conta de que todos os municípios brasileiros possuem algum tipo de órgão responsável pela educação, sendo mais comum a existência de secretaria municipal exclusiva de educação, presente em 59,2% dos municípios brasileiros. No Maranhão esse percentual é bem superior à média nacional, chegando a 91,2% do total, o que equivale a 198 dos 217 municípios maranhenses. Segundo a pesquisa, tal estrutura administrativa é mais frequente nos municípios maiores, sendo possível observar, no entanto, que a presença dessa estrutura vem crescendo em municípios de todas as classes de tamanho desde 2009.

A MUNIC atribui esse aumento de secretarias exclusivas de educação à intensificação da especialização nas administrações locais, provavelmente como estratégia para lidar com a crescente complexidade e diversidade das políticas educacionais a cargo dos municípios. Contudo, a existência de secretarias conjuntas que se responsabilizem simultaneamente por mais de uma pasta não implica necessariamente em menor esforço de especialização por parte do município.

Outro indicador relevante, também presente na MUNIC 2014, para ilustrar o avanço na profissionalização das estruturas administrativas locais na área de educação refere-se a melhoria na qualificação do titular do órgão gestor de educação, com um aumento crescente no percentual de municípios com gestores municipais que possuem cursos de pós-graduação no patamar de 65,2%. No Maranhão, entretanto esse percentual é menor, representando 51,6% dos gestores municipais.

Segundo o Censo Escolar, em 2014, os gestores municipais de educação foram responsáveis por 40.981.726 (quarenta milhões, novecentos e oitenta e um mil, setecentos e vinte e seis) matrículas de crianças, jovens e adultos nos diferentes níveis e modalidades do ensino público municipal. Desse total foram matriculados 1.805.380 (um milhão, oitocentos e cinco mil, trezentos e oitenta) alunos nas escolas das redes públicas municipais de ensino no Maranhão.

Assim, a boa formação dos dirigentes municipais de educação é fundamental para a eficiência na gestão educacional, de modo que, avaliar a capacitação desses gestores para o exercício do cargo constitui informação relevante. Nesse sentido, a MUNIC informa que 55,2% dos gestores municipais de educação em municípios brasileiros concluíram, nos

últimos cinco anos, algum curso de capacitação em gestão educacional. Desse conjunto, 47,4%, obtiveram formação por meio do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME), oferecido pelo Ministério da Educação (MEC), e 32,5%, participaram do Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações (Formação pela escola) oferecido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O Maranhão, nesse quesito, se manteve na média nacional com 56,3% dos gestores concluindo cursos de capacitação em gestão educacional, sendo que 13,8% cursaram o PRADIME/MEC e 32,5% cursaram o Formação pela escola/FNDE (MUNIC, 2014).

Palermo (2000), ao debater instituições políticas e gestão de governo, demonstra a existência de riscos e implicações no modelo brasileiro em virtude da fragmentação, redundância ou sobreposição organizacional, dos embates entre agências estatais (visões distintas, alinhamento com grupos sociais), da perda de coesão e coerência nas ações, da introdução de novos atores nos processos decisórios (legislativo, judiciário, controles, sociedade, mercado), gerando dificuldades na implementação de políticas. Tais dificuldades se replicam de forma ainda mais preocupante nas relações municipais, originando muita das vezes tensões em vez de complementaridades na execução das políticas.

Assim, a estruturação desse referencial teórico é importante no sentido de fornecer elementos de análise e de disposição dos substratos burocráticos empregados no território objeto de estudo no âmbito de suas atividades e ações governamentais, notadamente se sopesadas as provocações, sob o ponto de vista do ativismo estatal, a que são submetidos os municípios em implementar com efetividade e eficiência as diversas políticas públicas.

O referencial trazido fornece uma aproximação inicial relevante acerca do modelo pelo qual são estruturadas burocracias municipais, porém ainda faltam informações sobre a forma como esses substratos são operacionalizados. O intento do trabalho é verificar se a hipótese do trabalho se confirma, demonstrando que, também, na esfera municipal é possível observar que administrações públicas mais profissionalizadas tendem a obter melhores resultados na educação básica enquanto política pública. Assim, a próxima seção se destina a guarnecer o suporte metodológico para a realização do teste empírico desse modelo.

3. Metodologia

A questão fundamental que este trabalho pretendeu responder foi: Pode-se afirmar que os municípios maranhenses dotados de burocracias profissionalizadas para executar políticas públicas no âmbito da educação básica tendem a obter melhores resultados nessas políticas?

Para tanto, a hipótese de partida foi de que diferentes ajustes nessas capacidades burocráticas poderiam gerar diferentes gradações no nível de sucesso passível de ser alcançado no campo das ações governamentais pelos municípios, de forma que, quão maiores as capacidades burocráticas, maiores as possibilidades de eficiência fruto do processo de planejamento e gestão das políticas públicas (Vaz, 2016).

Para tanto, define-se capacidade burocrática educacional básica como aquela que, restrita ao nível da profissionalização da burocracia governamental municipal na área da educação básica, contempla as competências dos agentes estatais para o fortalecimento das habilidades e condições para implementar as políticas públicas da educação, por meio de ações coordenadas e dirigidas para o alcance de resultados eficientes (Evans, 1995; Geddes, 1996; Evans & Rueschmeyer, 2002; Gomide, Silva e Pires, 2014).

Para isso, retomando o referencial metodológico do estudo realizado por Vaz (2016), fundado em quatro focos de atuação, adaptou-se o modelo do autor testando-o no âmbito das gestões municipais do Maranhão, a fim de mensurar as capacidades burocráticas por meio do Índice de Capacidade Burocrática (ICB), elegendo-se variáveis relacionadas ao ambiente técnico-administrativo do ambiente objeto do estudo. Tal índice serviu como variável independente dos modelos especificados. Além disso, determinou-se o IDEB como a variável dependente ou resposta.

Destaca-se que para compor o ICB foram selecionados indicadores presentes nos bancos de dados do CENSO ESCOLAR e da MUNIC, estritamente em relação aos municípios maranhenses, no intuito de identificar variações do índice classificando-as em alta, média e baixa capacidade técnico-administrativa na educação básica desses municípios. Tais indicadores estão relacionados a três categorias de análise da dimensão técnico-administrativa: 1) Perfil do órgão gestor; 2) Perfil do corpo técnico/docente e 3) Arcabouço da legislação educacional municipal.

Procedeu-se a análise de bases de dados e indicadores existentes e confiáveis relacionados a gestão e a educação básica na esfera de dependência administrativa

municipal. Dentre os indicadores consultados, estão o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil onde é disponibilizado o IDHM de todos os municípios brasileiros, conforme os censos demográficos de 1991, 2000, e 2010; a MUNIC dos anos 2010 a 2015; o CENSO ESCOLAR, 2010 a 2015; e o IDEB, 2007 a 2015.

Considerando que se tratam de bases de dados com períodos de pesquisa distintos, tornou-se necessário eleger critérios que permitissem proceder ao estudo comparativo entre os resultados ali verificados. Dessa forma, baseou-se a escolha em três critérios. O primeiro deles foi relativo a presença de dados sobre educação municipal, descartando-se períodos ou bases que não referem à educação. O segundo referiu-se a probabilidade de comparar as bases de dados umas com as outras, possibilitando obter variáveis explicativas e explicadas. Já o terceiro critério foi de ordem cronológica, ou seja, as bases teriam de gerar dados em um mesmo período.

Como o IDHM e sua variável IDHM-Educação têm intervalos decenais, conforme dados expressados nos censos populacionais do IBGE (1991, 2000 e 2010), enquanto que as bases de dados MUNIC e CENSO ESCOLAR têm frequência anual e o IDEB bienal, optou-se por comparar essas três últimas.

No intuito de superar essa dificuldade, decidiu-se por formular uma comparação entre indicadores possíveis existentes na MUNIC e no CENSO ESCOLAR dos anos de 2010, 2012 e 2014 com as séries do IDEB relativas aos anos 2013 e 2015, resultando, nesse caso, em uma análise de fluência do ICB sobre o IDEB. Vale registrar, ainda, que durante as análises ocorreu uma possibilidade de ampliação do espectro, por meio de uma análise fatorial, com base nos elementos faixa populacional, mesorregião geográfica, IDHM e PIB municipal, estabelecendo-se categorias antes de testar o modelo hipotético, retratando outras relações além das inicialmente previstas.

Assim, entre as duas bases de dados foram selecionados inicialmente oito indicadores para análise na pesquisa: 1) Secretaria Municipal de Educação (SME); 2) Cursos de Capacitação no MEC ou FNDE; 3) Escolaridade/Formação acadêmica dos gestores da educação nos municípios; 4) Vínculo do corpo técnico/docente com os municípios; 5) Escolaridade/Formação acadêmica dos docentes; 6) Plano Municipal de Ensino (PME); 7) Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS); e 8) Definição de recursos para educação em Lei Orgânica Municipal (LOM). Além desses indicadores outros dois foram testados ao longo da pesquisa, sendo eles: 1) Estabelecimentos de ensino fundamental; e 2) Turmas de ensino fundamental. Assim, tornou-se possível construir uma matriz analítica, por meio desses

indicadores e dos fatores referidos, permitindo avaliar relações com significância estatística relacionadas ao IDEB.

Concluídas estas etapas, coube estabelecer o nível de correlação entre essas variáveis, permitindo uma melhor compreensão quanto ao que são graus de variação da capacidade burocrática. Seguindo a fórmula de Vaz (2016), adaptou-se o modelo para o caso sob estudo, atribuindo-se peso igual a 1 (um) a dimensão capacidades burocráticas, sendo esse peso distribuído dentre suas três subdimensões: Perfil do Órgão Gestor da Educação (0,3), Corpo Técnico (0,4) e Arcabouço Legal (0,3), sendo que, dentro de cada qual, o valor foi redistribuído igualmente entre suas respectivas variáveis.

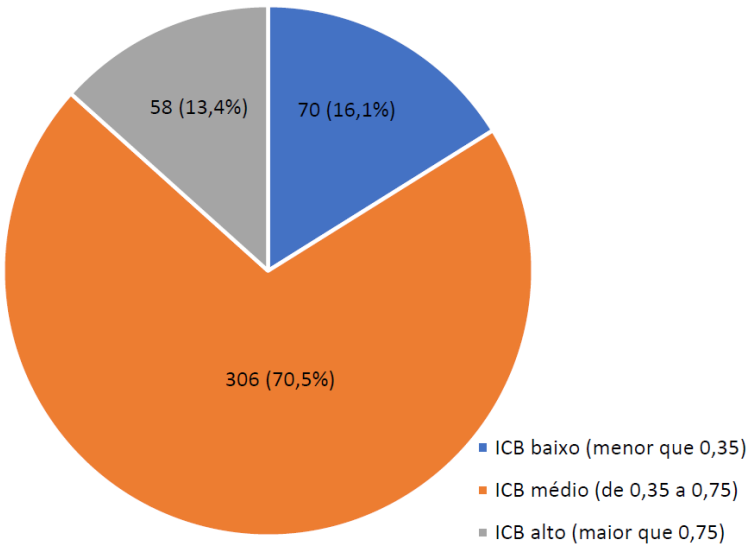
Esse formato de divisão do peso contribuiu para a diminuição do grau de arbitrariedade na sua atribuição. Assim, a soma das variáveis consistirá na capacidade burocrática expressa por meio do ICB, que poderá apresentar variação de +0,5 a -0,5, de maneira que quanto mais próximo a +0,5 haverá maior capacidade e quanto mais próxima a -0,5 menor capacidade. Portanto, os municípios poderão apresentar um ICB baixo, médio ou alto.

4. A Capacidade Burocrática dos Municípios Maranhenses em Educação Básica

Partindo da premissa de que um município mais capaz é aquele que consegue alcançar melhores resultados e melhor desempenho em suas políticas reunindo os elementos necessários para a implementação de ações governamentais coordenadas no âmbito da educação básica, investigou-se até que ponto seria possível formar uma burocracia mais profissionalizada e qualificada que oferecesse melhores resultados na educação básica, mesmo diante das precárias condições de vida nos municípios maranhenses, dos baixos rendimentos da maioria da população, dos críticos índices de educação e da baixa capacidade técnico-administrativa para dar resposta a essas demandas.

Como definido na estratégia metodológica, o cálculo do ICB feito a partir dos oito indicadores selecionados gerou um escore que variou de -0,05 a +0,05, que foi transformado em escore decimal de 0 a 1 para facilitar a interpretação da medida. Observou-se, após o processamento dos dados, que a maior parcela dos municípios maranhenses apresentou ICB médio (70,5%), seguido pelo ICB baixo (16,1%) e apenas 13,4% da amostra foi categorizada com ICB alto, conforme a Figura 1 abaixo.

Figura 1. Distribuição dos Municípios Maranhenses pelas Categorias de ICB



Fonte: Elaboração própria.

Os resultados sugerem um cenário em que a presença de uma burocracia mais profissionalizada tem permitido aos municípios alcançar um padrão mediano em termos de capacidade burocrática, com extremos de alta e baixa capacidade, em menor proporção, quando os municípios se tornam mais dependentes de fatores de ordem socioeconômica.

A distribuição das variáveis socioeconômicas e territoriais entre as categorias de baixo, médio e alto ICB no Maranhão, permitiu associar significância estatística entre tais categorias e área territorial, população, IDHM, PIB per capita e SMM.

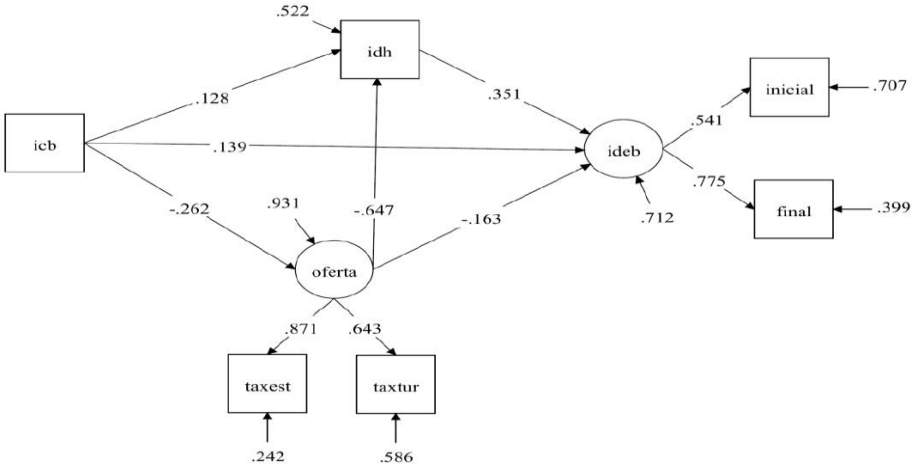
Observou-se relações estatisticamente significantes do nível de ICB com porte do município ($P = 0,006$), IDHM ($P < 0,001$) e PIB per capita ($P < 0,001$). Pela análise notou-se que a maior proporção de ICB alto ocorreu em municípios de médio porte quando comparados aos de pequeno e grande porte, equivalendo a 26,7% da amostra. A proporção de municípios com ICB alto foi elevada nos municípios dotados de IDHM médio e alto (0,601 ou mais) e também naqueles onde o PIB per capita é superior a R$ 10.001,00, equivalendo a 25% e 19,2% da amostra, respectivamente.

Em sentido oposto, verificou-se que o ICB baixo tendeu a se concentrar mais em municípios de pequeno porte (porte 1 e 2), equivalendo a 28,9% da amostra, em municípios dotados de baixo IDHM (até 0,600), alcançando 21,3% da amostra e com PIB per capita até R$ 5.000,00, chegando nesse caso a 31,7% dos municípios maranhenses.

A questão fundamental enfrentada pelo modelo escolhido diz respeito em saber se municípios dotados de burocracias profissionalizadas tendem a obter melhores resultados na implementação de ações no âmbito da educação básica. Os resultados dos testes até aqui conduzem para a confirmação desse tendência, ainda que nem sempre essa relação seja direta, haja vista a existência de condições causais associadas a um melhor resultado nos municípios, como, por exemplo, melhores performances no IDHM, maior PIB per capita municipal e contingentes populacionais maiores.

Foi especificado um modelo de equação estrutural multivariada. Nesse modelo a representação gráfica com a direção dos caminhos, coeficientes padronizados e resíduos estão descritos na Figura 2 e na Tabela 2. O objetivo foi testar a influência da variação do ICB sobre o IDEB. Os índices do modelo mostraram um bom ajuste, com todas as medidas dentro do padrão recomendado (Tabela 1).

Figura 2. Modelo de Equação Estrutural



Fonte: Elaboração própria. ICB = Índice de Capacidade Burocrática, IDHM = Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, Oferta = Oferta Educacional Pública Municipal, Taxtur = Turma de EF municipais por 1000 habitantes, Taxest = Estabelecimentos municipais de EF por 1000 habitantes, IDEB = Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, Inicial = IDEB 5º ano, Final = IDEB 9º ano.

Tabela 1. Índices de Ajuste do Modelo de Equação Estrutural

Índices	Medidas de Ajuste	Padrão Recomendado
P (χ2)	0,11	> 0,05
RMSEA	0,05	≤ 0,05
CFI	0,98	> 0,95
TLI	0,96	> 0,95
SRMR	0,02	< 0,05

Fonte: Elaboração própria. P (χ2) = valor de probabilidade a partir do teste qui-quadrado. RMSEA = Root Mean Square Error of Approximation. CFI = Comparative Fit Index. TLI = Tucker-Lewis Index. SRMR = Standardized Root Mean Square Residual.

Tabela 2. Carga Fatorial das Relações no Modelo de Equação Estrutural Multivariado

Caminhos	Estimativa Padronizada	Erro Padrão	P Valor
Construto IDEB			
Inicial (IDEB 5º Ano)	0,541	0,075	<0,001*
Final (IDEB 9º Ano)	0,775	0,087	<0,001*
Construto OFERTA (educacional municipal)			

TAXEST (UEF municipal por 1000 hab)	0,871	0,050	<0,001*
TAXTUR (TEF municipal por 1000 hab)	0,643	0,053	<0,001*
Influência sobre IDHM			
OFERTA	-0,647	0,058	<0,001*
ICB	0,128	0,057	0,024*
OFERTA ICB	-0,262	0,072	<0,001*
Influência sobre IDEB			
OFERTA	-0,163	0,127	0,200
IDH	0,351	0,119	0,003*
ICB	0,139	0,081	0,085

Fonte: Elaboração própria. *Medida estatisticamente significante (P < 0,05). IDEB = Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. UEF = Número de Unidades Escolares de Ensino Fundamental. TEF = Número de Turmas de Ensino Fundamental. IDHM = Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. ICB = Índice de Capacidade Burocrática.

Vale ressaltar que dois construtos foram concebidos neste modelo de equação estrutural, sendo o primeiro constructo IDEB tomando por base os anos iniciais (IDEB 5º ano) e finais (IDEB 9º ano) e o segundo constructo OFERTA a partir das variáveis TAXEST (número de unidades escolares do EF/1000 habitantes) e TAXTUR (número de turmas do EF/1000 habitantes).

As estimativas, ajustadas e padronizadas, revelaram que o fator que mais contribuiu para a formação do constructo IDEB foi o IDEB do 5º ano, enquanto que a Taxa de turma por 1.000 habitantes (TAXTUR) foi o fator que mais contribuiu para o constructo OFERTA educacional. Os coeficientes de regressão padronizados mostraram que quanto maior o ICB maior o IDHM (EP = 0,128; P 0,024). O ICB foi menor nos municípios com OFERTA educacional municipal pública maior (EP = -0,262; P < 0,001), sendo a OFERTA educacional municipal pública maior nos municípios com IDHM mais baixo (EP = -0,647; P < 0,001). O valor do ICB total não influenciou a variação de IDEB, embora tenha apresentado valor de probabilidade limítrofe (EP = 0,139; P 0,085). Também, restou demonstrado que quanto maior o IDHM maior o IDEB (EP = 0,351; P = 0,003).

Em suma, o ICB maior está associado a maior IDHM, significando, nesse modelo de equação proposto, que o resultado do IDEB melhor está mais associado a melhores

condições de vida (IDHM) que a existência de uma burocracia profissionalizada no território, passando o ICB, nessa situação, a condição de variável explicada, explicitando uma circularidade que remete a um fértil campo de estudos em agenda futura de pesquisa acerca das capacidades estatais.

Para um melhor entendimento e avaliação da hipótese de estudo, procedeu-se a uma análise de regressão linear múltipla da influência dos fatores do ICB sobre o IDEB do 5º e 9º ano nos municípios maranhenses, de acordo com os elementos presentes na Tabela 3.

Para o IDEB 5º ano, detectou-se que quanto maior a proporção de docentes com vínculo empregatício estável maior foi o valor do IDEB (β = 1,56; P = 0,046). Para o 9º ano, contribuíram de forma positiva para o valor do IDEB, a proporção de docentes com vínculo estável (β = 1,67; P = 0,012) e municípios que possuíam recursos para a educação na LOM (β = 1,07; P = 0,020).

A análise conduz a verificação de que alguns fatores componentes do ICB contribuíram para melhor resultados no IDEB, todavia, não foi detectada relação direta do ICB no resultado do IDEB, como o foi em relação ao IDHM quando testada a equação estrutural da Figura 2, rechaçando, em parte, a teoria.

Tabela 3. Análise de Regressão Linear Múltipla da Influência dos Fatores Referentes ao ICB sobre o IDEB do 5º e 9º Ano do Ensino Fundamental

Fatores do ICB	IDEB 5º Ano		IDEB 9º Ano	
	β	P	β	P
Intercepto (α)	3,48	< 0,001	3,16	< 0,001
Fator 1: Secretaria Municipal de Educação	0,45	0,609	0,54	0,472
Fator 2: Cursos de capacitação PRADIME e Proformação	0,39	0,440	0,19	0,653
Fator 3: Formação acadêmica dos gestores da educação	0,44	0,689	-0,80	0,398
Fator 4: Vínculo docentes	1,56	0,046*	1,67	0,012*
Fator 5: Escolaridade docentes	-0,11	0,868	-0,36	0,548
Fator 6: Plano Municipal de Educação	-0,01	0,976	0,52	0,311
Fator 7: Plano de cargos, carreiras e salários	0,73	0,303	0,74	0,222
Fator 8: Recursos Financeiros para a educação da LOM	0,66	0,216	1,07	0,020*
R^2 ajustado	0,04 (P = 0,174)		0,07 (P = 0,010*)	

Fonte: Elaboração própria. R^2 ajustado: coeficiente de determinação. β: coeficiente de regressão. P: valor de probabilidade. * coeficiente estatisticamente significante (P < 0,05).

Para uma compreensão maior da influência de cada indicador do ICB com o cumprimento da meta do IDEB do 5º e do 9º ano foi realizada uma análise de regressão logística multivariada conforme a Tabela 4. Nesta análise, os achados sugerem que o vínculo dos docentes (estável) e nível de escolaridade dos docentes (graduados em nível superior) estavam diretamente associados com o cumprimento da meta do IDEB 5º ano, enquanto que para o cumprimento do IDEB 9º ano, apenas o vínculo dos docentes (estável) estava diretamente associado.

Tabela 4. Análise de Regressão Logística Multivariada da Influência dos Fatores Referentes ao ICB sobre o IDEB do 5º e 9º Ano do Ensino Fundamental

Fatores do ICB Incluídos no Modelo Multivariado	IDEB 5º Ano		IDEB 9º Ano	
	OR ajustado (IC95%)	P	OR ajustado (IC95%)	P
Fator 1: Secretaria Municipal de Educação	0,85 (0,40-1,79)	0,67	2,12 (0,68-6,58)	0,19
Fator 2: Cursos de capacitação PRADIME e Proformação	0,85 (0,55-1,29)	0,44	1,02 (0,61-1,71)	0,91
Fator 3: Formação acadêmica dos gestores da educação	1,16 (0,45-3,00)	0,74	0,65 (0,23-1,84)	0,42
Fator 4: Vínculo docentes	1,62 (1,11-2,58)	0,01*	2,40 (1,41-4,06)	<0,01*
Fator 5: Escolaridade docentes	2,02 (1,12-3,65)	0,01*	1,08 (0,52-2,23)	0,82
Fator 6: Plano Municipal de Educação	0,85 (0,51-1,39)	0,52	0,81 (0,43-1,53)	0,52
Fator 7: Plano de cargos, carreiras e salários	1,84 (0,98-3,44)	0,05	0,75 (0,37-1,49)	0,41
Fator 8: Recursos Financeiros para a educação da LOM	0,87 (0,56-1,35)	0,54	1,20 (0,70-2,05)	0,49

Fonte: Elaboração própria. OR: *odds ratio*. IC95%: intervalo de confiança a 95%. * associação estatisticamente significante (P < 0,05).

A análise evidenciou que o vínculo dos docentes e sua formação indicam, como previsto, requisitos de autonomia esperados à constituição de uma burocracia profissionalizada. Demonstraram, ainda, que fatores de natureza socioeconômica também influenciaram nas capacidades burocráticas e nos resultados alcançados no IDEB, revelando alguma circularidade em função da realidade precária das gestões públicas de municípios

mais pobres do Maranhão, passando, às vezes o ICB de variável independente a variável dependente, tornando a missão de formar uma burocracia profissionalizada capaz de promover ações governamentais de forma coordenada com maior eficiência e melhores resultados mais árdua e difícil.

Ao que sugerem os resultados, a implementação da política pública na educação básica nos municípios e a utilização dos recursos federais vinculados ao seu financiamento nem sempre estiveram diretamente relacionadas à capacidade burocrática instalada propriamente dita, mas a fatores de ordem socioeconômica que remontam a algum represamento das demandas sociais, evidenciando uma maior preocupação dos gestores em fazer uso dos recursos dentro dos limites legais, do que em fazer tal uso dentro dos limites legais e com a qualidade esperada para esses gastos e investimentos em educação a nível municipal.

Na segunda análise foi feita a substituição dos indicadores capacitação dos gestores e arcabouço legal pelos indicadores número de estabelecimento do EF e de turmas do EF, conforme demonstrado na Tabela 5. Dessa forma a matriz analítica da dimensão capacidade burocrática contou com seis indicadores, classificados em doze categorias, cuja expressão nos períodos estudados encontra-se representada percentualmente na referida tabela.

Note-se que os indicadores relativos a infraestrutura das redes de ensino públicas municipais estão divididas por etapa, referindo-se ao 5º e ao 9º ano do EF, sendo observada na descrição que houve elevação no número de estabelecimentos e turmas maior nas séries iniciais quando comparadas com as séries finais.

debates em administração pública

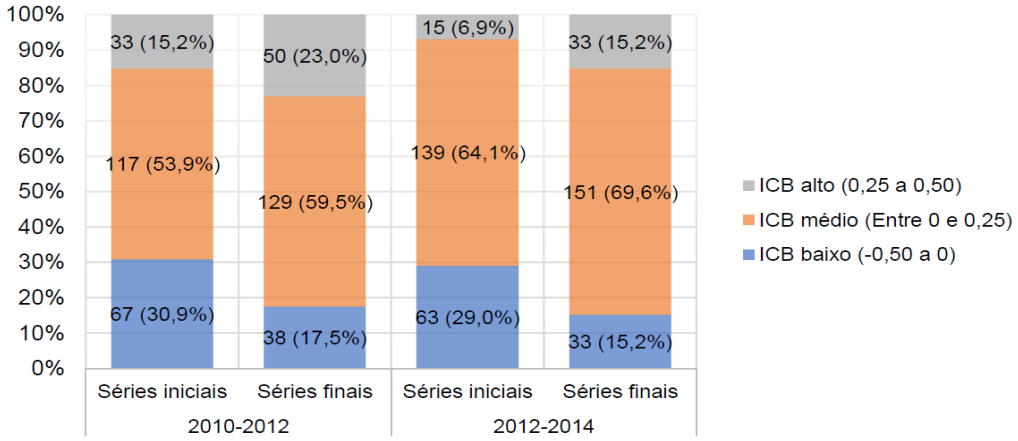
Tabela 5. Distribuição dos Indicadores Utilizados na Matriz de Capacidades Burocráticas nos Municípios do Estado do Maranhão nos Períodos Analisados

Dimensão da Capacidade Burocrática	Indicador / Fator	Categorias	Período	
			2010-2012 %	2012-2014 %
Perfil do órgão gestor da educação (Secretaria Municipal)	Secretaria Municipal de Educação	Proporção de secretarias que desenvolvem atividades exclusivamente na área de educação	82,5	91,2
		Proporção de secretarias que desenvolvem atividades na área de educação conjuntamente com outras áreas	17,5	8,8
	Escolaridade / Formação acadêmica dos gestores da educação	Proporção de gestores com formação superior	91,7	94,5
		Proporção de gestores sem formação superior	8,3	5,5
	Estabelecimentos de ensino fundamental	Aumento da quantidade de estabelecimentos de ensino	70,1[1] 56,7[2]	86,2[1] 58,5[2]
		Manutenção ou diminuição da quantidade de estabelecimentos de ensino	29,9[1] 43,3[2]	13,8[1] 41,5[2]
	Turmas de ensino fundamental	Aumento da quantidade de turmas	49,3[1] 38,3[2]	60,4[1] 39,6[2]
		Manutenção ou diminuição da quantidade de turmas	50,7[1] 61,7[2]	39,6[1] 46,5[2]
Perfil do corpo técnico (docentes)	Vínculo	Proporção de docentes com vínculo estável (concursado/efetivo/estável)	68,8	62,4
		Proporção de docentes sem vínculo estável (temporário/terceirizado/celetista)	31,2	37,6
	Escolaridade / Formação acadêmica	Proporção de docentes com formação superior	86,9	79,7
		Proporção de docentes sem formação superior	13,1	20,3

Fonte: MUNIC (2011 e 2014) e CENSO ESCOLAR (2010, 2012 e 2014). [1] séries iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano). [2] séries finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano).

Feita a composição do ICB com base na matriz analítica acima, foi possível verificar, por meio da Figura 3, que a maior parte dos municípios do Estado do Maranhão continuou apresentando ICB médio, sendo 64,1% nas séries iniciais e 69,6% nas séries finais, equivalendo a 66,85% do total da amostra, um pouco inferior aos 70,5% da primeira análise.

Figura 3. Distribuição das Categorias de ICB nos Municípios Maranhenses



Fonte: Elaboração própria por meio de teste qui-quadrado séries iniciais 2010-2012 versus 2012-2014 (P = 0,012), séries finais 2010-2012 versus 2012-2014 (P = 0,062).

Comparando-se a evolução das series iniciais com a evolução das finais, percebeu-se uma redução na quantidade de municípios dotados de ICB alto nos períodos analisados em ambas as séries, sendo verificada relevância estatística (P=0,012) apenas nas séries iniciais.

5. Conclusão

O estudo analisou e testou cientificamente a teoria das capacidades estatais ao nível da educação básica, para questionar se municípios dotados de burocracias profissionalizadas obtiveram melhores resultados na implementação de ações no âmbito dessa política pública.

A construção da estratégia metodológica, envolveu a seleção das categorias, variáveis e indicadores, frequência, forma de mensuração das variáveis e atribuição de pesos para formatação do ICB, permitindo avaliar a tendência de que burocracias municipais mais profissionalizadas atuam, de fato, como elementos propiciadores de melhores resultados na implementação dos projetos e estratégias governamentais.

A questão fundamental enfrentada pelo modelo aqui escolhido disse respeito em saber se, de fato, municípios dotados de burocracias profissionalizadas tendem a obter melhores resultados na implementação de ações no âmbito da educação básica. A fim de respondê-la, a estratégia analítico-metodológica escolhida mostrou-se apta a instrumentalizá-la empiricamente, retomando o referencial metodológico do estudo realizado por Vaz (2016), adaptando-se o modelo e testando-o no âmbito das gestões municipais do Maranhão, a fim de mensurar as capacidades burocráticas por meio do índice criado (ICB).

O trabalho tomou como ponto de partida e objeto de estudo a estrutura das redes públicas de ensino, os órgãos gestores da educação, o perfil dos recursos humanos existentes, o arcabouço legal sobre educação e estrutura de carreira dos 217 municípios maranhenses e, partindo deles, aferiu a existência, incidência e distribuição de capacidades burocráticas, proporcionando uma leitura mais ampla dessas nas ações sob encargo desses governos municipais.

Os achados do trabalho indicaram uma gama de dados importantes acerca dos municípios, como, por exemplo, que 91,2% deles possuem SMEs exclusivas, 94,5% dos gestores possuem formação de nível superior, e 83,9% da amostra detém ICB médio ou alto. Foram detectadas relações de causalidade interessantes entre indicadores do ICB e fatores socioeconômicos, demonstrando que subsistem diferentes níveis de capacidades burocráticas, ora mais alinhadas ao perfil do órgão gestor, corpo técnico/docente e arcabouço legal, mas em geral, associadas a IDHM médio ou alto (0,601 a mais), PIB superior a R$ 5.001,00 e municípios de porte populacional médio. Verificou-se, ainda, que ocorreu no período analisado uma variação crescente estatisticamente significante na média do IDEB dos

municípios maranhenses tanto para o 5º quanto para o 9º ano, tendo aumentado de 65 para 109 o número daqueles que atingiram a meta do IDEB entre as séries de 2013 e 2015.

Destaca-se que no modelo de regressão múltipla escalonada fica patente a influência do IDHM associado ao ICB para melhores resultados no IDEB, de forma que pode-se supor que municípios que detêm melhores condições de vida para a sua população detêm melhores condições de formar um corpo técnico-administrativo mais qualificado que consiga galgar resultados mais efetivos na prestação de serviços educacionais públicos no EF.

Os resultados das duas análises sugerem que a implementação da política pública na educação básica nos municípios e a utilização dos recursos federais vinculados ao seu financiamento nem sempre estiveram diretamente relacionadas à capacidade burocrática instalada propriamente dita, mas a fatores de ordem socioeconômica que remontam a algum represamento das demandas sociais. Isso evidencia uma maior preocupação dos gestores em fazer uso dos recursos dentro dos limites legais, sem que signifique utilização dos recursos com a qualidade esperada para esses gastos e investimentos em educação a nível municipal.

A análise da capacidade burocrática educacional básica no Maranhão também revelou que existem municípios dotados de burocracias profissionalizadas que conseguem executar ações governamentais no âmbito da educação básica obtendo melhores resultados que outros, conquanto enfrentem grandes desafios impostos às gestões na efetivação dessas políticas públicas em educação em função de aspectos socioeconômicos.

O posicionamento geopolítico e socioeconômico dos municípios objeto do estudo igualmente se torna importante para descortinar os desafios impostos às gestões públicas municipais de uma Unidade da Federação periférica, com baixos índices de desenvolvimento humano e com imbricações territoriais típicas de uma expansão territorial e urbana sem planejamento, impactando diretamente na vida de sua população e na efetivação das políticas públicas em educação.

Verificou-se nas análises que as respostas à pergunta da pesquisa não são muito alentadoras, pois os resultados alcançados nos testes realizados com os diferentes indicadores e fatores são pequenos, quando cotejados com a realidade das carências nas gestões municipais. Essa realidade ficou evidenciada com as conclusões analíticas que compararam a hipótese proposta com suas estruturas causais. Contudo, é preciso ressaltar que as iniciativas federais para apoiar a promoção de capacidades estatais no âmbito da educação básica são relativamente recentes, quando se toma por referência a Constituição de 1988 e mais ainda o FUNDEB, diante da histórica fragilidade de gestão nos governos locais.

Todavia, o avanço nas políticas públicas de educação encontra dificuldades em superar obstáculos como centralização das ações e das finanças nas mãos dos prefeitos, falta de autonomia dos órgãos gestores para atuar a nível programático e de execução orçamentária, sendo necessário, do ponto de vista federativo, aumentar a capacidade institucional dos estados e, principalmente, dos municípios.

Por fim, registra-se a importância de que pesquisas futuras aprofundem os estudos sobre capacidades estatais ao nível das capacidades políticas, avançando para além da dimensão burocrática e problematizando as relações e interfaces entre agentes políticos e sociedade.

6. Referências Bibliográficas

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. Why nations fail? The origins of power, prosperity and poverty. New York: Crown, 2012.

AMARAL, N. C. A qualidade social da educação brasileira nos referenciais de compromisso do Plano e do Sistema Nacional de Educação. 2016. 194 f. Goiânia, Goiás.

ANASTASIA, F.; OLIVEIRA, L. L. C. TD 2118 – Instituições políticas, capacidades estatais e cooperação internacional: África do Sul, Brasil e China. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 13 fev.2017.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa de informações básicas municipais - MUNIC, 2011. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/> Acesso em: 06 abr. 2017.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa de informações básicas municipais - MUNIC, 2014. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2014/> Acesso em: 06 abr.2017.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Brasil em síntese. Maranhão, 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geocienciasnovoportal/por-cidade-estado-geociencias.html?t=destaques&c=21>. Acesso em: 05 mar.2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Censo Escolar da Educação Básica de 2010. Brasília: INEP, 2010. Disponível em: < http://inep.gov.br/web/guest/resultados-eresumos> Acesso em: 15 out. 2017.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Censo Escolar da Educação Básica de 2011. Brasília: INEP, 2011. Disponível em: < http://inep.gov.br/web/guest/resultados-eresumos> Acesso em: 15 out. 2017.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Censo Escolar da Educação Básica de 2012. Brasília: INEP, 2012. Disponível em: < http://inep.gov.br/web/guest/resultados-eresumos> Acesso em: 15 out. 2017.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Censo Escolar da Educação Básica de 2013. Brasília: INEP, 2013. Disponível em: < http://inep.gov.br/web/guest/resultados-eresumos> Acesso em: 15 out. 2017.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Censo Escolar da Educação Básica de 2014. Brasília: INEP, 2014. Disponível em: < http://inep.gov.br/web/guest/resultados-eresumos> Acesso em: 15 out. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Brasília: INEP, 2017. Disponível em: < http://ideb.inep.gov.br/> Acesso em: 15 fev. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). Reforma do Estado e a administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; THEUER, D. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? Economia e sociedade, v. 21, número especial, p. 811-829, 2012.

CARDOSO JR, J. C. TD 1584 – Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado. Brasília: IPEA, 2011.

CHUBB, J.; PETERSON, P. (Ed.). Can the government govern? Washington: The Brookings Institution, 1989.

CINGOLANI, L., 2013. The State of State Capacity: A review of concepts, evidence and measures. UNU-MERIT Working Paper Series on Institutions and Economic Growth, IPD WP13. #2013-53.

DINCECCO, M. Political tranaformations and public finances: Europe, 1650-1913. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. Lua Nova: revista de cultura e política, n. 28-29, abr. 1992.

_____. Embedded autonomy – States and industrial transformation. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P. B.; RUESCHEMAYER, D. The State and Economic Transformation: Toward an analisys of the conditions underlying effective intervention. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMAYER, D; SKOCPOL, T. (Eds.). Bringing the State Back in. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

EVANS, P. B.; RUESCHEMAYER, D.; SKOCPOL, T. Bringing the State Back in. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

EVANS, P. B.; RAUCH, J. Bureaucracy and Growth: A cross-national analisys of the effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. American Sociological Review. v. 64, n. 5, 1999.

_____. The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories. CEDE, march, 2011 (Texto para Discussão n. 63).

GEDDES, Barbara. Politician's Dilemma: Building state capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1996.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (Eds). Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014. p. 15-28.

GOMIDE, A. Á.; SILVA, F. S.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e políticas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. In: MONASTERIO, L.; NERI, M.; SOARES, S. (Eds). Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas, Brasília: IPEA, p. 231-246, 2014.

GRIN, Eduardo José. Rotas federativas para a promoção de capacidades estatais municipais: uma análise da experiência brasileira. 2016. 406 f. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, São Paulo.

GRINDLE, M. Getting good government: capacity building in the public sectors of developing countries. Boston: Harvard University Press, 1997.

GRINDLE, M. Going local: decentralization, and the promise of good governance. Princeton: Princeton University Press, 2007.

GRINDLE, M. Jobs for the boys: patronage and the state in comparative perspective. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2012.

MAGALHÃES FILHO, I. Educação municipal: gestão autônoma, democrática e colaborativa na prestação de serviços públicos educacionais. In: MENDES, G. F.; CARNEIRO, R. A. (Orgs.). Gestão pública e direito municipal. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 335-355.

MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. European Journal of Sociology, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

MANN, Michael. The Sources of Social Power: The rise of classes anda nation-states, 1760-1914. Cambrigde, UK: Cambridge University Press, 1993.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. Revista Sociologia e Política, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.

MENDES, G. F. O município na Constituição Federal brasileira. In: MENDES, G. F.; CARNEIRO, R. A. (Orgs.). Gestão pública e direito municipal. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 17-73.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 set.2016.

PIERSON, P. Fragmented welfare ststes: federal institutions and the development of social policy. Governance-an International International Journal of Policy and Administration, Hoboken, v. 8, n. 4. p. 449-478, oct. 1995.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. Lua Nova, São Paulo, n. 93, p. 61-91, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452014000300004&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 23 ago.2017.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Revista Sociologia e Política, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil de 2013. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/o_atlas_/>. Acesso em: 11 out. 2017.

ROTHSTEIN, B. The Quality of Government: Corruption, social trust, and inequality in international perspective. Chicago: University of Chigago Press, 2011.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. Opinião Pública, Campinas, v. 22, n. 2, p. 286-317, ago.2016.

SKOCPOL, T. States and Social Revolutions: A comparative analisys of France, Russia, and China. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1979.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of analisys in current research. In: Evans Peter B.; Rueschemayer, Dietrich, Skocpol, Theda (Ed). Bringing the State Back in. Nova York: Cambridge University Press, 1985. p. 3-43.

SKOCPOL, T; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early New Deal. Political Science Quartely, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SOUZA, C. TD 2035 - Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

SOUZA, C. Modernização do estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017.

TILLY, C. The Formation of National States in Europe. New Jersey: Princeton University, 1975.

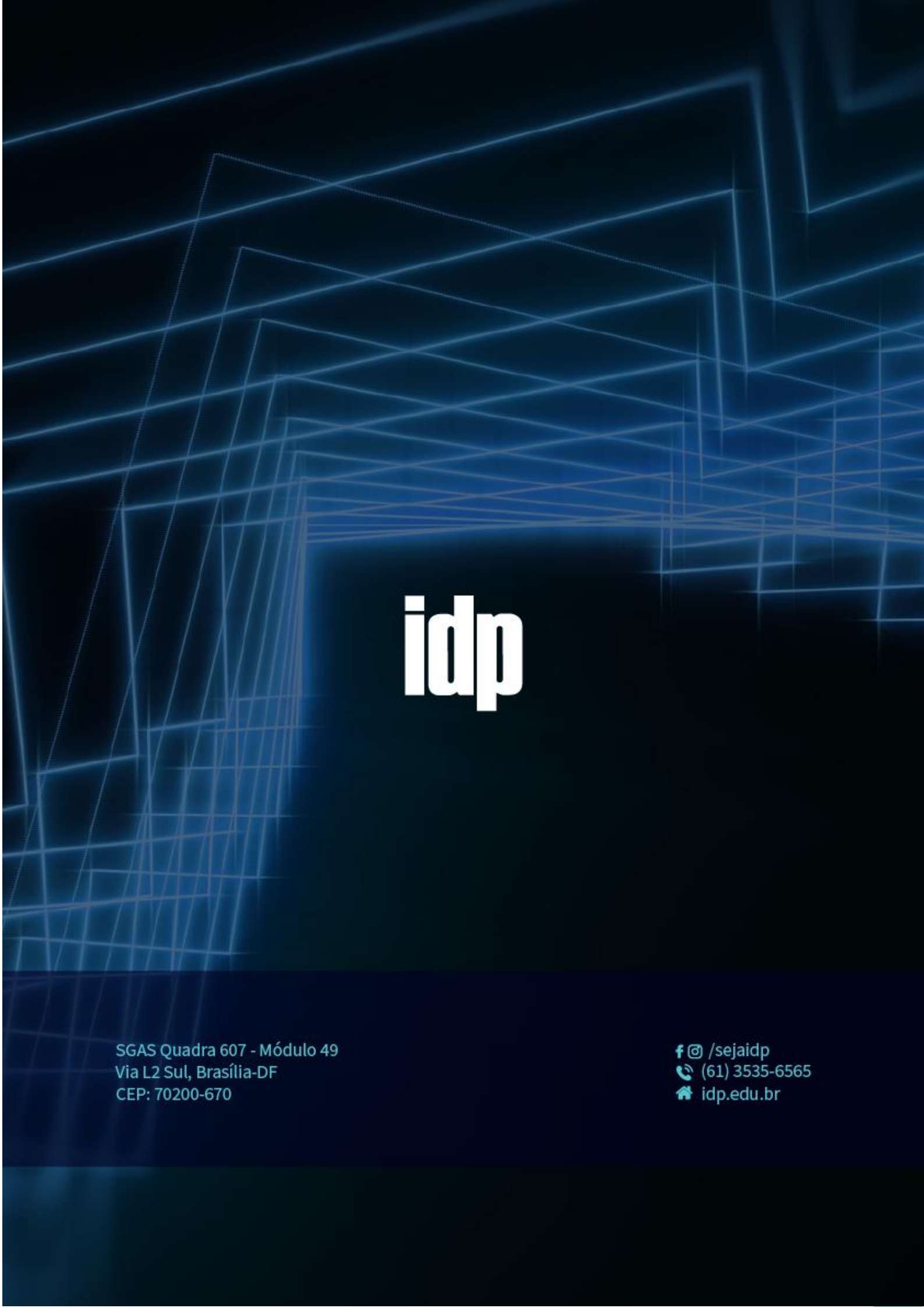
TILLY, C. As sociology meets history. New York: Academic Press, 1981.

TILLY, C. War making and state making as organized crime. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMAYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed). Bringing the State Back in. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

VAZ, A. C. N. Capacidades burocráticas e políticas no âmbito da gestão pública: inferindo limites e possibilidades para a gestão pública operacional. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, Brasília, v. 6, n. 2, p. 173-207, 2016.

VAZ, A. C. N. Cotejando capacidades burocráticas e políticas como ação: um estudo comparativo de desenvolvimento e impactos em quatro órgãos do executivo federal brasileiro. Revista Sociedade e Cultura, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 147-172, 2017.

WADE, R. Governing the Market: economic theory and the role of gov in East Asian industrialization. Princeton: Princeton University Press, 1990.



SGAS Quadra 607 - Módulo 49
Via L2 Sul, Brasília-DF
CEP: 70200-670

/sejaidp
(61) 3535-6565
idp.edu.br