

Capacidade municipal de implementação de políticas públicas

Ágnez de Lélis Saraiva

Capacidade municipal de implementação de políticas educacionais

Ágnez de Lélis Saraiva



FAE/UFMG
Belo Horizonte
2023

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Reitora Sandra Regina Goulart Almeida

Vice-Reitor Alessandro Fernandes Moreira

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

Diretora Andréa Moreno

Vice-Diretora Vanessa Ferraz Almeida Neves

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Coordenador Rosimar de Fátima Oliveira

Vice-Coordenador Eucídio Pimenta Arruda

EDITORA SELO FAE

Editora-Chefe Suzana dos Santos Gomes

Editor Adjunto Ademilson de Sousa Soares

COMITÊ ASSESSOR

Juliana de Fátima Souza – Administração Escolar

Maria Amália de Almeida Cunha – Ciências Aplicadas à Educação

Telma Borges da Silva – Métodos e Técnicas de Ensino

Danilo Marques Silva – Representante discente

COMITÊ CIENTÍFICO NACIONAL

Ana Elisa Ribeiro

Breyner Ricardo de Oliveira

Cezar Luiz de Mari

Gelsa Knijnik

Hércules Tolêdo Corrêa

Leonardo Rolim Severo

Lia Tiriba

Marcelo Lima

Maria de Fátima Barbosa Abdalla

Maria Fernanda Rezende Nunes

Maria Rita Neto Sales Oliveira

Marlécio Maknamara

Mitsuko Antunes

Nilmara Braga Mozzer

Regilson Maciel Borges

Simone de Freitas Gallina

Surya Aaronovich Pombo de Barros

Tacyana Karla Gomes Ramos

Verônica Mendes Pereira

COMITÊ CIENTÍFICO INTERNACIONAL

Daniel Melo

Eduardo José Campechano Escalona

Eric Plaisance

Felipe Andres Zurita Garrido

Juan Arturo Maguiña Agüero

Mirta Castedo

Sébastien Ponnou

Silvia Parrat Dayan

© o autor, 2023.

CAPA E PROJETO GRÁFICO Ana Cláudia Dias Rufino

ASSISTENTE EDITORIAL Denise Campos

COORDENAÇÃO DE TEXTOS Olivia Almeida

PREPARAÇÃO DE ORIGINAIS Verônica Marques

DIAGRAMAÇÃO Ana Cláudia Dias Rufino

ISBN 978-65-88446-27-0

S243c Saraiva, Âgnez de Lélis, 1962-
Capacidade municipal de implementação de políticas
educacionais [recurso eletrônico] / Âgnez de Lélis Saraiva. --
Belo Horizonte: UFMG / FaE, 2023.
287 p. : enc.

ISBN: 978-65-88446-27-0.

Bibliografia: f. 259-286.

1. Educação. 2. Educação e Estado -- Minas Gerais.
3. Educação -- Política governamental. 4. Educação -- Políticas
públicas. 5. Sistemas de escolas municipais -- Minas Gerais.
6. Minas Gerais -- Educação.
I. Título. II. Universidade Federal de Minas Gerais,
Faculdade de Educação.

CDD- 379

Catálogo da fonte: Biblioteca da FaE/UFMG (Setor de referência)
Bibliotecário: Ivanir Fernandes Leandro CRB: MG-002576/O

Editora Selo FaE – Faculdade de Educação – Universidade Federal de Minas Gerais

Av. Antônio Carlos, 6627, Pampulha

CEP 31.270-901 – Belo Horizonte/MG

site: livrosabertos.fae.ufmg.br | e-mail: editora.selofae@gmail.com

Agradecimentos

A produção de um estudo não é apenas o resultado de um trabalho individual, é, na verdade, fruto de uma construção coletiva que envolve todas as pessoas que contribuíram para o processo formativo do pesquisador como pessoa e como profissional. Por esse motivo, é difícil listar os nomes de todos que participaram dessa jornada. Apesar da ausência dos nomes, incluo aqui os(as) docentes que participaram da minha formação escolar, as pessoas que me apoiaram em minha formação e em minhas atividades profissionais e, ainda, cada indivíduo que me auxilia na busca por ser uma pessoa justa e humana. Aqui deixo meu agradecimento.

Algumas pessoas, entretanto, pela proximidade e presença contínua precisam ser lembradas de forma especial. Assim, expresso meus agradecimentos:

A Deus que tem sido imensamente generoso comigo e me permitiu conquistas e chegar a lugares que nunca imaginei.

À minha família pelo apoio, incentivo, paciência e tudo mais ao longo deste processo de formação. Especialmente aos meus pais, Abílio Saraiva e Ione de Paula Saraiva (in memorian); à minha esposa Júnia Valéria; aos nossos filhos Eduardo e Ágar Camila; ao nosso neto, Dom Saraiva; aos meus irmãos, à minha sogra, aos sobrinhos e demais parentes que são, às vezes, abandonados quando nos lançamos em projetos de pesquisa e de vida de grande fôlego.

À Professora Dra. Marisa Ribeiro Teixeira Duarte que não só me orientou neste estudo, com toda a sua experiência e competência, mas me ensinou a pesquisar e a escrever.

Aos amigos e amigas, companheiros e companheiras do PASE, grupo de pesquisa do qual faço parte, que me ajudaram a crescer como pesquisador.

Aos professores e professoras Bruno Lazarotti Diniz Costa, José Ângelo Machado, Rosimar de Fátima Oliveira, Carlos Roberto Jamil Cury que contribuíram para este estudo.

Aos meus companheiros da Gerência de Extensão e Relações Institucionais da Fundação João Pinheiro, onde trabalho, pelo apoio, paciência e contribuições: Beatrice, Matheus Arcelo, Roberto, Juliana Bortot, Marina e Raquel.

Por fim, um agradecimento especial à Fundação João Pinheiro e à Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG) pelo apoio institucional e financeiro à pesquisa e à elaboração deste estudo.

Sumário

Prefácio	7
Marisa Ribeiro Teixeira Duarte	
Introdução	14
1. Capacidades estatais de implementação e a literatura de políticas públicas	16
2. Implementação de políticas educacionais em um ambiente federativo	89
3. Os municípios e as normas federais de educação básica: análise comparada da capacidade de implementação dos casos de Minas Gerais	138
4. Conclusões	244
Referências	259
Sobre o autor	288

Prefácio

O sistema brasileiro de educação escolar básica acha-se organizado de forma federativa, sendo que governos estaduais e municipais gozam de relativa autonomia para a implementação de políticas (policy making), enquanto ações na esfera federal de diferentes governos demonstram capacidade de policy decision making na área educacional. Em um país estruturado por múltiplas desigualdades sociais e por assimetrias institucionais, a implementação de políticas universais, como o sistema de escolas de educação básica, se depara com uma diversidade de situações sociais e organizacionais relacionadas às nossas múltiplas desigualdades. E são expressivas as desigualdades de oferta, de financiamento e de aprendizado dos serviços públicos de educação.

Um primeiro movimento teórico-metodológico de pesquisas voltadas para aferir desigualdades educacionais no Brasil pode ser localizado nas investigações direcionadas para a construção de tipologias sobre as condições das escolas (infraestrutura escolar). BRAGA (2022, p. 47) apresenta resenha sobre esta literatura e informa que as pesquisas na área permitem não apenas captar variações no território brasileiro, mas também observar qual aspecto da infraestrutura precisa de mais atenção em dado município ou escola (ALVES; XAVIER, 2018, p. 731). Uma segunda subárea de estudos sobre desigualdades educacionais relaciona-se

às pesquisas denominadas “estudos sobre eficácia escolar”. Ao aferir o efeito das escolas associado ao nível socioeconômico dos(as) alunos(as), as pesquisas desvelam quem eram nossos(as) alunos(as) e como diferentes resultados de aprendizado são impactados pelas escolas onde estudavam (ALVES; SOARES, 2008). Em um terceiro momento Koslinski e Alves (2012), Érnica e Batista (2012), entre outros, voltaram suas análises para a segregação residencial ou o impacto na escola no território onde está localizada. Estas pesquisas trouxeram evidências de que políticas de expansão do acesso à educação escolar básicas dissociadas das de redistribuição e reconhecimento são insuficientes para a efetivação do princípio político de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (BRASIL, 1988, art. 206, I).

Saraiva (2020), por sua vez, ao considerar as amplas desigualdades entre as jurisdições subnacionais, particularmente entre os municípios brasileiros, investigou como os estoques de recursos afetam as capacidades municipais de implementação de normas e programas federais para a promoção da equidade na efetivação de políticas e/ou programas educacionais. Assim a tese problematiza as desiguais capacidades estatais de implementação mediante a organização de quatro constructos analíticos, a saber: capacidade de atendimento; capacidade fiscal, capacidade técnico burocrática; e capacidade política. Para cada constructo, a pesquisa aferiu o estoque de recursos disponíveis

nos municípios (variáveis independentes). Desse modo, *Capacidade municipal de implementação de políticas educacionais* procurou, metodicamente, desvendar fatores institucionais que contribuem para obstaculizar políticas de equalização dos serviços que asseguram o direito à educação no Brasil. O olhar investigativo volta-se para a compreensão da relevância da administração municipal dos serviços de educação escolar básica.

Este trabalho tem início com a exposição de seu percurso teórico metodológico. E nesta introdução já destaca a centralidade do conceito de capacidade estatal formativa e da opção metodológica por estudo de casos. O conceito-chave – capacidade estatal – desenvolvido nesta tese se fez em contraposição ao ideário advindo do *new public management*. Estas escolhas se fundamentaram em valores do pesquisador quanto à importância da administração procedimental vis a vis à de aferição de resultados. Aqueles que partilham de um quadro de referência acerca do desenvolvimento estatalmente orientado, em oposição à condução do crescimento econômico e social pela via do mercado, apontam para um escopo de soluções na direção da expansão de serviços não mercantis. E a efetivação desses serviços, educacionais incluídos, requerem condições adequadas, ou seja, a alocação de recursos.

A exposição das opções metodológicas pelo estudo de caso não decorre de uma exigência das regras acadêmicas de construção da tese. O autor,

após verificar o reduzido número de pesquisas sobre capacidade estatal apresenta o mapeamento do referencial, que conduziu suas escolhas procedimentais. Os municípios selecionados sugerem dispor de uma boa quantidade de recursos, que afetam as suas capacidades de prover políticas públicas, quando comparada à dos municípios situados em estratos inferiores da rede urbana do país (SARAIVA, 2020, p. 38). E acrescenta o autor:

Caso disponham dos recursos necessários a lhes garantir capacidade de implementar as duas normas federais [selecionadas], outros estudos deverão olhar para baixo [ou para cima] na rede urbana, para identificar quais dos conjuntos apresentam insuficiência e maiores dificuldades em prover educação escolar básica.

Neste sentido a tese encontra-se em aberto, com múltiplas possibilidades de desenvolvimento na direção de compreendermos como o nosso sistema nacional de educação tem operado, evitando uma abordagem normativa mediante a padronização da ação pública. Usualmente, esta tese seria classificada na área de estudos sobre gestão educacional. Mas, seu autor desde as palavras chave - federalismo e capacidade de implementação - a insere na interseção do campo de estudos da ciência política e da administração pública. Por exemplo, ao rever as mudanças posteriores a 1988 na legislação nacional de educação, Saraiva (2020, p. 45) distingue dois momentos condutores das reformas nacionais

no sistema educacional brasileiro: em um primeiro momento, [direcionadas] aos objetivos de maior eficiência do sistema tripartite e com ênfase no controle dos resultados. E em um segundo momento, [voltadas para] os objetivos de expansão do sistema de prestação de serviços gratuitos e de prescrição de diretrizes normativas. Esta síntese, demonstrada no segundo capítulo mediante um minucioso estudo das alterações normativas produzidas pela União, levou à conclusão de que as mudanças normativas, ocorridas após 1988, foram na direção de um sistema educacional de administração mais centralizado. Em síntese, das emendas constitucionais à proliferação da legislação federal de educação expandiram-se relações intergovernamentais verticais estruturadas ao longo de território.

A coleta e análise da empiria para fins de comparação das capacidades estatais de implementação questiona a padronização de políticas ao longo do território e relativiza a influência das características socioeconômicas do território, onde se localizam municípios com posições semelhantes na hierarquia relacional das cidades (IBGE, 2008).

Quadro síntese e comparativo das capacidades estatais de implementação dos municípios.

município	Capacidade de atendimento	Capacidade fiscal	Capacidade técnico burocrática	Capacidade política
D001	baixa	intermediária	alta	Alta
G001	intermediária	alta	baixa	Baixa
T001	alta	baixa	intermediária	Baixa
V001	intermediária	intermediária	intermediária	intermediária

Fonte: Saraiva, 2020.

O quadro síntese é sugestivo de desiguais capacidades estatais nos municípios selecionados, reconhecer estas desigualdades permite a formulação de políticas públicas mais focalizadas e com maior potencial redistributivo. Os resultados da tese apontaram de forma sucinta que municípios como T001 e G001 apresentam maiores taxas de vulnerabilidade social associadas aos menores estoques de recursos o que dificultaria o cumprimento da meta 1, aprovada no Plano Nacional de Educação. Quanto ao cumprimento de normas federais em relação ao piso salarial profissional a pesquisa verificou que municípios com taxas de atendimento desiguais apresentaram também relações de trabalho diferenciadas. Portanto, as variáveis que compõem este constructo afetam com força a implementação da norma.

A atividade de orientação acadêmica é tão mais gratificante, quando a capacidade que o(a) estudante tem desafia seu(sua) orientador(a). E especificamente a orientação de tese de doutorado nos permite dizer com Freire: pesquiso para conhecer o que ainda não conheço e comunicar ou anunciar a

novidade. Neste sentido o processo de construção deste trabalho me permitiu uma dupla inserção, como pesquisadora e no diálogo com seu autor, como orientadora.

Referências

ALVES, Maria Teresa G.; SOARES, José Francisco. O efeito das escolas no aprendizado dos alunos: um estudo com dados longitudinais no Ensino Fundamental. *Educação e Pesquisa*, v. 34, n. 3, p. 527-544, 2008.

ÉRNICA, Maurício; BATISTA, Antônio Augusto G. A escola, a metrópole e a vizinhança vulnerável. São Paulo, *Cenpec*, v.42, n.146, p.640-666, 2012.

IBGE. Regiões de influência das cidades: 2007. Rio de Janeiro: IBGE. 2008

KOSLINSKI, Mariane C; ALVES, Fatima. Novos olhares para as desigualdades de oportunidades educacionais: a segregação residencial e a relação favela-asfalto no contexto carioca. *Educação & Sociedade*, v. 33, n. 120, p. 805-831, 2012.

SARAIVA, Ágnez de Lélis. Capacidade de implementação de políticas públicas de educação por sistemas municipais de ensino: um estudo de caso. Tese de doutoramento apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação – Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, fevereiro de 2020. Disponível em: <http://repositorio.ufmg.br/handle/1843/36359>. Acesso em: 28 mar. 2023.

Introdução

O texto constitucional de 1988, no caput do artigo 211, estabelece o arranjo federativo para a política de educação básica no país (BRASIL, 1988). O dispositivo prevê ainda o regime de colaboração para mediar as relações entre os sistemas de ensino. O que induz parte dos estudos a considerar a previsão do federalismo cooperativo para esta política pública. No entanto, desde a promulgação da Carta Magna no ano de 1988, a União utilizou das suas competências legislativas para coordenar a política nacional educação básica, aproximando o arranjo institucional de um modelo mais centralizado de federalismo (DUARTE; SARAIVA, 2018). Essa centralização é percebida em programas e projetos formulados pelo Governo Federal para serem implementados pelos estados e municípios (ARRETCHE, 2010).

Nesse contexto, foram promulgadas a Lei 11.738/2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, e a Lei 13.005/2014, que regulamenta o Plano Nacional de Educação 2014 – 2024. Essas duas normas federais estabeleceram um conjunto grande de atribuições e de responsabilidades no âmbito da educação básica, a serem implementadas pelos estados e pelos municípios brasileiros. Em vista das amplas desigualdades entre as jurisdições subnacionais, que atinge especialmente os municípios, este estudo indaga: como

os estoques de recursos disponíveis em cada um dos municípios afetam as “capacidades” de implementação das normas e programas federais para a promoção da equidade na efetivação de políticas e/ou programas educacionais? A partir dessa questão, objetiva-se analisar os estoques de recursos de municípios mineiros para implementação das duas normas federais mencionadas.

Partindo de tais colocações, este trabalho produziu rigorosa revisão dos estudos sobre capacidade estatal, por meio dos quais foi possível encontrar a definição, os constructos e as variáveis que orientaram as análises aqui apresentadas. Com esse suporte teórico, o presente estudo analisa as capacidades estatais para a provisão das políticas educacionais dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha. Esses municípios foram selecionados por pertencerem ao mesmo conjunto e por apresentarem algumas características socioeconômicas semelhantes (IBGE, 2008). Para tanto, realiza-se um estudo de caso com a produção de análise comparada para identificar quais desses municípios apresentam melhor capacidade estatal.

1

Capacidades estatais de implementação e a literatura de políticas públicas

Origem, evolução e disseminação do conceito de capacidade estatal

Neste capítulo, analisa-se a literatura especializada, para identificar como emergiu, evoluiu e é utilizado o conceito de capacidade estatal de implementação de políticas. Além disso, identificam-se as dimensões/constructos em que o conceito é decomposto, a fim de esclarecer a utilização desse termo e os possíveis dissensos e vazios analíticos que o envolvem. Para isso, formulou-se a seguinte questão: como o conceito de capacidade estatal emergiu e evoluiu na literatura e é utilizado para analisar a implementação de políticas públicas? Estudos de profundidade e teste de teorias são alguns dos objetivos dos estudos comparados com pequeno número de casos, como se propõe aqui (BORGES, 2007; REZENDE, 2011; DUPUY, 2012).

Outro tema que emergiu da revisão da literatura, com reflexo tanto na capacidade estatal quanto na implementação das políticas públicas, foi:

os arranjos institucionais delineados pelas Leis n. 11.738/2008 e n. 13.005/2014, bem como pela Meta 1 do PNE 2014-2024. O ambiente e o arranjo institucionais são destacados na literatura como variáveis que afetam diretamente as capacidades estatais e a implementação (GOMIDE; PIRES, 2014). Por esse motivo, também foram analisados os arranjos e as diretrizes de atuação dos municípios delineados por essas normas. Procurou-se identificar o quanto esses arranjos regulamentam e regulam a atuação desses entes no que diz respeito aos programas de políticas educacionais.

Como categoria analítica, a capacidade estatal apareceu pela primeira vez na literatura especializada durante a segunda metade do século XX, quando os Estados se viram pressionados a prover políticas para atender às demandas sociais e econômicas (CINGOLANI, 2013; VAZ, 2014; PEREIRA, 2014b; PIRES; GOMIDE, 2014b; SANTOS, 2017). Nesse contexto, as políticas públicas para a promoção do desenvolvimento econômico e social exigiam um Estado cada vez mais capaz de provê-las e com mais recursos para fazer frente aos novos desafios apresentados, principalmente com a inclusão das questões sociais na agenda pública (DRAIBE, 2006). Compreender como alguns Estados eram melhor sucedidos nessa tarefa do que outros mobilizou estudiosos de diversos países, que buscaram compreender os fatores e as variáveis que interferiam nos resultados (CINGOLANI, 2013).

Se “o Estado foi trazido de volta” (GEDDES, 2015, p. 223) e a sua importância foi reconhecida desde meados do século passado, o conceito de capacidade estatal ganhou centralidade entre os anos de 1970 e 1980 (CINGOLANI, 2013). Desde que surgiu e passou a figurar em estudos científicos, esse conceito experimentou, no mínimo, duas ondas iniciais, nas quais seu uso foi disseminado por estudos de naturezas diversas, que consideram o Estado no centro da provisão de políticas públicas (GRIN, 2012; CINGOLANI, 2013; PIRES; GOMIDE, 2016; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). Na primeira, destacaram-se os estudos que tratavam dos processos históricos de formação dos Estados e da construção dos “aparatos governamentais” em locais onde esses aparatos não existiam ou eram frágeis e incipientes (EVANS, 1993; CINGOLANI, 2013). Tais estudos davam especial importância à autonomia do Estado perante a sociedade, para garantir a imunidade do mesmo frente a grupos de interesse com alto poder de influenciar as decisões governamentais.

No âmbito da primeira onda “o conceito de capacidade do Estado tem sido empregado para explicar as situações em que os Estados emergem, gerenciam conflitos internos e externos e transformam as suas sociedades e economias” (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 123). A primeira onda inclui estudos com abordagem neomarxista do Estado, de autores como Poulantzas (1974), Miliband (1969) e Offe (1972) (CINGOLANI, 2013). Para Cingolani (2013, p. 3): “A primeira onda ocorreu na Euro-

pa e foi motivada pela necessidade de reavaliar a visão marxista tradicional do Estado, tendo como pano de fundo uma economia de bem-estar emergente.” (tradução nossa).¹ Nessa abordagem, ao se reconhecer o caráter redistributivo das políticas sociais, demonstrava-se a relativa autonomia do Estado diante do interesse das classes dominantes. A autonomia política do Estado expressava a capacidade de enfrentar certos interesses imediatos ou determinados grupos sociais e econômicos. Apesar de reconhecer essa autonomia, os autores dessa vertente argumentavam que o Estado atuava para ocultar as contradições do capitalismo e equilibrar as tensões entre capital e trabalho (CINGOLANI, 2013).

A segunda onda compreende os estudos que buscaram nas noções weberianas de Estado e burocracia a sua base teórica, a fim de explicar tanto as origens quanto a necessidade de autonomia estatal perante as pressões sociais, os atores com alto poder de mobilização de recursos e os riscos de captura. Esses estudos, chamados neoweberianos, destacam que “a importância da monopolização do poder coercitivo pela administração central e a formação de quadros profissionais, permanentes e isolados na função pública” (CINGOLANI, 2013, p. 4). Nesse momento, entraram em evidência os trabalhos de Tilly (1975), Sckopol (1979), Evans, Rueschemayer e Skocpol (1985), Evans (1993), entre outros. A distinção entre os autores da segunda onda em relação aos da primeira é a centralidade

1. *“The first wave took place in Europe, and was motivated by the need to reassess the traditional Marxist view of the state, against the backdrop of an emerging welfare economy”.* (tradução nossa).

do Estado, a sua capacidade de estruturar agências para formulação e coordenação política e de formar uma burocracia profissional e autônoma para prover as políticas de desenvolvimento econômico e social. Ou seja, a capacidade estatal decorre do equilíbrio entre uma burocracia profissional e os mecanismos de coordenação das agências intraestatais (EVANS, 1993; GRIN, 2012; CINGOLANI, 2013). Para estes autores, a autonomia do Estado é uma variável importante quando se pensa na sua capacidade de prover políticas públicas.

Nas duas primeiras ondas, os estudos estavam mais preocupados em demonstrar as origens do Estado e a forma como ele se consolidou perante as sociedades. Nesse sentido, Pires e Gomide (2016, p. 123) argumentam que “o conceito de capacidade do Estado tem sido empregado para explicar as situações em que os Estados emergem, gerenciam conflitos internos e externos e transformam as suas sociedades e economias”. As duas primeiras ondas são consideradas a primeira geração ou a geração inicial dos estudos com foco nas capacidades estatais. Mas os estudos se expandiram e procuraram refletir

sobre as capacidades que os Estados – que já superaram seus estágios iniciais de construção – possuem (ou não) para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 123).

Reconhece-se que os estudos mais recentes foram influenciados por aqueles produzidos nas duas primeiras ondas. Esse pode ser um dos motivos pelos quais o conceito de capacidade estatal vinculou-se, ao longo do tempo, aos resultados das ações estatais. Com isso, a maior ou menor capacidade, em muitos estudos, passou a ser medida a partir dos resultados de políticas públicas, tais como: desenvolvimento econômico, industrialização, inovação, níveis de violência, prevenção de guerras civis e conflitos, contágio de guerra, implementação de acordos de paz, privatização de empresas públicas, geração de recursos fiscais, entre outros (EVANS, 1993; REPETTO, 2003; CINGOLANI, 2013; EVANS; RAUCH, 2015).

Entretanto, as demandas e pressões sobre o Estado continuaram crescendo entre o final do século passado e o início deste. Estas exigiram novas funções, interpretações e definições sobre a atuação estatal diante da sociedade e de atores com grande poder de influenciar as decisões. Buscar respostas para esses novos problemas motivou novos estudos e levou à disseminação do conceito de capacidade estatal e das novas formas de mensurá-la. No entanto, essa disseminação provocou, ao mesmo tempo, o uso superficial do conceito e a introdução de novas variáveis e novas formas de analisar e avaliar a capacidade estatal, o que tornou o uso desse termo mais complexo e difuso (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017).

Para essas ondas e gerações, o desafio que se coloca é encontrar um conceito de capacidade estatal que seja suficientemente abrangente a ponto de incorporar a diversidade de usos e de dimensões que ele adquiriu ao longo do tempo. Essa é uma tarefa difícil, pois corre-se o risco de cair na superficialidade e de não compreender a complexidade da provisão de políticas públicas.

Apesar disso, Cingolani (2013, p. 36) afirma:

Ao olhar para uma ampla gama de trabalhos, no entanto, pode-se observar que as conceituações da capacidade do Estado têm sido bastante consistentes, com a maioria dos trabalhos apontando para o poder de implementação do Estado decorrente de uma burocracia profissionalizada.² (tradução nossa, grifos nossos).

Por sua vez, o conceito de capacidade estatal “é mais percebido pelos efeitos que gera e precondições que podem ser observadas” (GRIN, 2012, p. 158). O que remete a problemas no uso desse termo e à necessidade de decompô-lo em dimensões; e estas, em variáveis mensuráveis. Contudo, ao retomar a discussão sobre o conceito de capacidade estatal, verifica-se que, entre a diversidade de formatos com que o conceito aparece, há elementos centrais que unificam grande parte deles. Esses elementos estão relacionados à autonomia e ao poder de agência do Estado, conquistados pela legitimação deste perante da sociedade, mediante o alargamento e o fortalecimento dos arranjos par-

2. When looking at a wide range of works, however, it can be observed that conceptualizations of state capacity have been rather consistent, with a majority of works pointing at **the implementation power of the state** stemming from a professionalized bureaucracy.

ticipativos e democráticos (REPETTO, 2003; GRIN, 2012; CINGOLANI, 2013). O Estado pode ainda ser reconhecido pelo seu poder de definir “prioridades políticas que determinam o foco das capacidades estatais consideradas relevantes em um contexto histórico, social e econômico” (GRIN, 2012, p. 159).

No entanto, ao referir-se às capacidades estatais para provisão de políticas públicas, Grin (2012, p. 158) adverte que esse “tema requer uma delimitação conceitual, que é importante para torná-lo operacional na análise das ações dos governos e seus resultados”. A dificuldade de delimitação conceitual é explicada, em grande medida, pelo fato de os estudos, em geral, associarem o termo a outros conceitos, como autonomia, capacidade de agência do Estado, *accountability* e *governance* (EVANS, 1993; GRIN, 2012; CINGOLANI, 2013; GOMIDE; PIRES, 2014). Entretanto, o poder de agência e a autonomia decorrem do fortalecimento da capacidade do Estado, que, dispondo de recursos, mobiliza atores internos e externos em favor de suas políticas (GRIN, 2012). Essa capacidade de mobilizar atores sociais diversos e com recursos desiguais, conhecida como governança, reforça a capacidade estatal, como destacam Gomide, Pereira e Machado (2017, p. 123):

[Estudos] ancorados no conceito de capacidades estatais procuram refletir sobre as capacidades que os Estados – que já superaram seus estágios iniciais de construção – possuem (ou não) para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pre-

tendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos (Matthews 2012). Em um nível mais concreto (ou micro) em relação ao anterior, alguns analistas têm se referido a estas como as capacidades do “Estado em ação” – isto é, as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados. Assim, a produção de políticas envolve atores, instrumentos e processos que, coordenados, capacitam o Estado para a produção de políticas públicas (Skocpol 1985; Skocpol & Finegold 1982; Mann 1993; Evans 1995; Geddes 1996).

Apesar da evolução do conceito e da compreensão da complexidade da ação estatal, o enfoque setorial de grande parte dos estudos foi a apresentação de determinadas dimensões como as mais relevantes, tornando difícil encontrar um conceito de capacidade estatal suficientemente abrangente e que contemple toda diversidade e complexidade do termo.

Nesse sentido, ainda que Souza (2017) dedique especial atenção à capacidade burocrática como dimensão essencial ao Estado para a promoção de políticas públicas, o centro da sua definição atende à demanda deste estudo, pois destaca outras dimensões e variáveis que devem ser consideradas quando da utilização desse conceito em análises:

Como se sabe, capacidade estatal é um conceito abrangente que envolve inúmeras dimensões [...]. É suficiente apenas lembrar que o conceito incorpora variá-

veis políticas, institucionais, administrativas e técnicas. De forma simplificada, pode-se definir capacidade estatal como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las. Entre as capacidades estatais, a qualidade e a profissionalização da burocracia são algumas das mais destacadas na literatura para predizer o que acontecerá com uma política pública. (SOUZA, 2017, p. 51, grifo nosso).

Ao considerar a capacidade estatal como conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado, essa conceituação chama a atenção para o estoque de recursos que define a referida capacidade. Essa definição atende aos objetivos deste estudo, porém há outras que consideram que a capacidade estatal é medida pela implementação de programas ou políticas propostas pelo Estado. Nesses casos, a atenção está na implementação e nos resultados alcançados. Esses elementos foram medidos, por exemplo, a partir da implementação do Orçamento Participativo em Cuiabá/MT (BORGES, 2012), do Programa Bolsa-Família (COUTINHO, 2013), da Gestão Municipal para a Política de Educação Básica (MARTINS et al., 2013), da implementação de programas de Educação Profissional (CASSIOLATO; GARCIA, 2014) ou ainda da política industrial brasileira (SCHAPIRO, 2014).

Na diversidade de formatos com que o conceito de capacidade estatal aparece, os elementos internos e externos ao Estado parecem disputar a

atenção dos estudos. Mesmo que alguns deles tendam a considerar dimensões e variáveis da sociedade, outros priorizam aquelas presentes no Estado. As diferentes formas de tratar a capacidade se complementam (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). O que diferencia uma abordagem da outra, é a escolha do estudo em dar prioridade a um ou a outro conjunto de dimensões, pois é difícil mensurar quais delas têm maior peso para a provisão de políticas públicas. Tanto as dimensões internas ao Estado quanto aquelas próprias da sociedade aparecem como condições necessárias, mas insuficientes para garantir a capacidade estatal.

Capacidade estatal: recursos disponíveis que asseguram autonomia da ação

Esta seção se dedica a identificar, na literatura especializada, quais são os recursos e/ou dimensões essenciais que garantem aos agentes públicos a disponibilidade de capacidades mínimas para a promoção de políticas públicas. Além disso, apresentam-se alguns problemas que resultaram da ampliação do uso e da abrangência que o conceito de capacidade estatal adquiriu desde que surgiu nos primeiros estudos da área.

A disseminação do uso do termo capacidade estatal nos estudos de políticas públicas e ações go-

vernamentais ampliou a abrangência e a complexidade do mesmo, tornando-o polissêmico (GRIN, 2012; CINGOLANI, 2013), ou, nos termos de Babbie (2003), um conceito abstrato e não especificado. A operacionalização de conceitos gerais exige a decomposição destes em dimensões; e destas, em variáveis mensuráveis. Trata-se de uma abordagem multinível desse conceito. Nesse sentido, Grin (2012, p. 158) apresenta a capacidade em três níveis, a saber:

No nível básico, a ênfase no fortalecimento do poder de agência dos governos; em seguida, o debate em torno das dimensões secundárias que ancoram essa definição geral e; por fim, os indicadores que podem operacionalizar e traduzir a avaliação de capacidades estatais nos governos.

Outros estudos também utilizam o sistema de níveis para decompor o conceito de capacidade estatal. Nestes casos, utilizam o “nível ontológico” para a definição mais abrangente do termo, que envolve um leque maior de categorias e habilidades contempladas em uma mesma “ontologia”. O segundo nível é chamado “constitutivo” e diz respeito à “própria constituição do conceito”. Nesse nível, pergunta-se: “capacidade para quê?”. Ou seja, capacidade para implementar políticas públicas, para cobrar impostos, prover desenvolvimento econômico e social etc. E o terceiro nível ou “nível indicativo” é caracterizado pela anexação de “indi-

cadores ao nível constitutivo, vinculando-o a variáveis mensuráveis” (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017, p. 7). Ou seja, buscaram-se indicadores que permitam mensurar a capacidade estatal (PIRES; GOMIDE, 2016).

Essa forma de utilizar o conceito vale para a capacidade estatal enquanto resultado de acúmulo de recursos, ou seja, como uma variável dependente. E vale também quando o termo é utilizado tendo-se em vista os resultados da ação estatal na implementação das políticas públicas, ou seja, enquanto variável independente. Neste estudo, trabalha-se com a capacidade estatal para implementação de políticas educacionais enquanto resultado do estoque dos recursos presentes nas administrações municipais, logo como variável dependente. Por isso, as análises recaem sobre a variedade e a quantidade de recursos e sobre a referida capacidade como resultado desse estoque. Assim, além da busca por uma definição de primeiro nível, que abarque os objetivos deste estudo, serão apresentadas dimensões essenciais, que garantem a operacionalização do conceito e, ao mesmo tempo, servem como categorias que orientam a coleta de dados dos municípios selecionados para mensuração comparada de suas capacidades estatais.

No nível ontológico, ou primeiro nível, o conceito de capacidade estatal apropriado da literatura é inicialmente tratado como a capacidade do Estado em implementar políticas públicas de seu interesse, definidas como necessárias à sociedade, mes-

mo diante da oposição de forças sociais e de atores políticos poderosos (EVANS, 1993; GRIN, 2012; CINGOLANI, 2013). O conceito evoluiu e incorporou novas dimensões, decorrentes da emergência de novos grupos sociais, de novas e mais complexas demandas da sociedade, do reconhecimento da existência de atores com alto poder de veto e da necessidade crescente de recursos para prover políticas públicas. As abordagens estadocentristas cederam espaço para estudos mais abrangentes, que identificaram o Estado como um ator importante, porém não exclusivo e com recursos limitados (MELO, 2002). Em paralelo, alguns estudos avançaram e incorporaram em suas análises atores sociais, políticos e econômicos, internos e externos às fronteiras territoriais nacionais, com recursos capazes de afetar ou vetar o Estado na provisão de suas políticas públicas (MULLER; SUREL, 2002; MELO, 2002; LECCA, 2012; GRIN, 2012). As abordagens pluralistas, ou de políticas públicas enquanto ação pública, são exemplos de inovação nesse sentido, como esclarecem Muller e Surel (2002, p. 37-38):

A abordagem estatal conduz, assim, inicialmente, a considerar o Estado na sua unidade e seu caráter irredutível à ação dos atores que participam nas políticas públicas. Ela permite, por isso mesmo, pensar o caráter global do Estado como entidade que, de um modo ou de outro, exprime uma forma de unidade da sociedade. Em todo caso, o Estado, nas sociedades modernas, permanece no lugar

onde é “construída” a representação que a sociedade faz de si mesma, isto é, a representação de sua própria existência, enquanto sociedade espacial e historicamente situada, e de sua relação com o mundo. A abordagem pluralista, ao contrário, coloca o acento sobre o caráter inelutavelmente societário do Estado, sobre a imersão das políticas públicas na complexidade das relações sociais e, sobretudo, sobre o caráter inelutavelmente contraditório da ação pública, que, submetida a uma multiplicidade de exigências antagônicas, parece não ser senão o resultado improvável de uma ausência de direção homogênea.

Nesse contexto, a ação política do Estado, entre outras coisas, mobiliza recursos diversos dispersos na sociedade, mas fundamentais à sua capacidade de prover políticas, sem, contudo, garantir que os objetivos planejados serão alcançados. Para além disso, o Estado precisa dispor de recursos próprios e de certos atributos internos, que, em dada medida, asseguram-lhe níveis desejados de autonomia e ação. Diante disso, dispor de burocracia pública profissional, de recursos financeiros, materiais e institucionais são algumas das condições necessárias, porém insuficientes à capacidade estatal (GRIN, 2012; PIRES; GOMIDE, 2014b, 2016). É o que reconhece Souza (2017, p. 31), ao referir-se aos recursos, atributos e mecanismos que se complementam para garantir ao Estado a capacidade para efetivar as suas ações:

A importância do conceito [de capacidade estatal] deriva do fato de que a pura vontade dos agentes ou atores políticos não é suficiente para que objetivos sejam alcançados. Da mesma forma, os atributos dos Estados precisam ser complementados por mecanismos que viabilizem sua ação. Em síntese, o Estado deve ser capaz de penetrar no seu território, alcançar diferentes grupos sociais (Mann, 1984) e contar com instrumentos, instituições e organizações para a provisão de bens e serviços (Evans, 1992; Skocpol e Finegold, 1982).

A despeito dos recursos necessários à capacidade estatal, há um quase consenso na literatura sobre a importância da burocracia profissional para o Estado, fator dos mais citados pelos estudos de Evans (1993), Repetto (2003), Souza (2016), Marenco (2017), Evans e Rauch (2015). Estes destacam a importância desse recurso. Após analisar o desenvolvimento econômico e social de 35 países, os autores concluíram que os Estados que constituíram uma burocracia meritocrática e profissional obtiveram melhores resultados no que diz respeito à capacidade de provisão de políticas públicas para o crescimento econômico. Neste sentido, eles afirmam que

A nossa “escala de Weberianismo” fornece uma medida simples do grau em que estas agências utilizam recrutamento meritocrático e proporcionam carreiras previsíveis e bem remuneradas a longo prazo. Verificamos que estas caracterís-

ticas “weberianas” aumentam significativamente o potencial de crescimento econômico, mesmo quando controlamos para níveis iniciais de PIB per capita e capital humano. Os nossos resultados sugerem que o “Weberianismo” deve ser considerado como um fator nos modelos gerais de crescimento econômico. Destacam também a necessidade de os responsáveis por formular políticas públicas prestarem mais atenção à realização de mais investigação por cientistas sociais sobre as variações na forma como as burocracias estatais estão organizadas. (EVANS; RAUCH, 2015, p. 241).

Além da burocracia, a dimensão fiscal é amplamente defendida pelos estudos como necessária à capacidade estatal. A literatura trata essa dimensão de duas formas: na primeira, os recursos fiscais aparecem como necessários para a implementação das políticas públicas, ou seja, estão entre as variáveis independentes que afetam a capacidade estatal (MENICUCCI; MARQUES, 2016). O Banco Mundial sugere que os recursos fiscais provenientes de impostos e/ou contribuições sociais figuram entre aqueles essenciais à provisão e sustentação de uma política no tempo, para que esta venha a produzir os efeitos sobre os problemas que a demandaram (MOKATE, 1999).

Na segunda forma de analisar a capacidade fiscal, o olhar recai sobre a capacidade do Estado de extrair da sociedade os recursos fiscais para sustentar as suas políticas redistributivas e de desen-

volvimento econômico e social (CÁRDENAS, 2015; MARENCO, 2017; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017). A respeito dessa segunda forma, Cárdenas (2015, p. 60) afirma que capacidade fiscal

É a capacidade do Estado de arrecadar receitas da população (incluindo a capacidade de tributar receitas). A capacidade estatal fiscal é indispensável para que o Estado seja capaz de fornecer bens públicos ou de se empenhar na redistribuição entre diferentes grupos da sociedade.

Outras dimensões que também aparecem com relativa frequência na literatura são os recursos infraestruturais instalados, os institucionais e os legais. Algumas vezes, eles aparecem reunidos em um conjunto chamado “capacidade administrativa” e, em outros casos, separados e com nomes variados, mas que expressam estas mesmas dimensões (MANN, 2015; ZIBLATT, 2015; OSZLAK, 2015). Particularmente, os recursos infraestruturais instalados dizem respeito aos equipamentos públicos, tais como: unidades escolares, hospitais, centros de referência de assistência social, unidades prisionais, entre outros (ZIBLATT, 2015; MENICUCCI; MARQUES, 2016). Nesses casos, os estudos destacam que a provisão das políticas públicas depende fundamentalmente desses equipamentos, assim como dos demais recursos.

Nessa linha, Mokate (1999, p. 17) destaca a importância desses recursos e argumenta em favor da necessidade de distribuí-los de forma equitativa para garantir a qualidade e a equidade das políticas:

A igualdade dos insumos incorpora alguma referência à qualidade do serviço prestado, pelo menos em termos de utilização de recursos ou insumos para esse serviço. A igualdade dos insumos consiste em uniformizar as características com que os serviços são prestados (que podem ou não ser oferecidos em um regime de acesso igual ou de cobertura igual). A uniformização dos insumos implica o estabelecimento de standardização para a utilização de insumos: número de horas de cuidados médicos por semana; razão alunos-professores; livros escolares por aluno; [...] etc. Tais padrões representariam o que é considerado aceitável ou indicado para o sistema.

O argumento citado trata dos insumos no que tange à capacidade de recursos instalados e à capacidade de atendimento. Estas duas dimensões incluem tanto os recursos materiais quanto aqueles que já garantem o atendimento às demandas de determinada parcela da população por políticas educacionais (MOKATE, 1999; ZIBLATT, 2015).

A capacidade institucional é outra dimensão analisada nos estudos sobre capacidade estatal. Os recursos institucionais dizem respeito, entre outras coisas, às normas, às agências e às arenas de negociação constituídas para promoção das políticas públicas. Em alguns estudos, os recursos institucionais são apresentados e analisados como arranjos institucionais (GOMES; FERREIRA; AMÂNCIO, 2017; SANTOS, 2017); e, em outros, tratados como arranjos participativos (GOMES,

2016; SANTOS, 2017), ou ainda como instrumentos de articulação federativa (MONTEIRO NETO, 2014; BRANDÃO, 2014; LIMA, 2018). Como ponto em comum, esses estudos recorrem ao neoinstitucionalismo como referência teórica³ e, a partir daí, analisam as normas que desenham as políticas, as arenas de negociação, as agências implementadoras, os atores envolvidos, entre outras coisas. Essa análise, segundo Muller e Surel (2002, p. 41), seria o centro das abordagens neoinstitucionalistas das políticas públicas:

Simetricamente, a abordagem neo-institucionalista [sic] recusa toda autonomia do Estado a respeito dos grupos sociais, deslocando o olhar das estruturas político-administrativas para as “instituições” (na acepção ampliada dada por March e Olsen) como objeto pertinente de análise. São, portanto, as condições de produção e de evolução das instituições (regras procedimentais, dispositivos particulares, representação...) que formam os questionamentos fundamentais, permitindo pensar em definitivo “o Estado em interação”. (HASSENTEUFEL, 1995).

Considerando as questões apresentadas, neste estudo serão analisadas a Lei n. 11.738/2008, que regulamenta o Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica, e a Lei n. 13.005/2014 e seus anexos, que regulamentam o PNE 2014-2024, definem a política e também os arranjos institucionais para

3. Esses estudos utilizam como referências as três correntes do neoinstitucionalismo: o histórico, o da escolha racional e o sociológico, sendo que o primeiro assume protagonismo em relação aos demais.

a sua implementação. Entretanto, como os entes federados gozam de relativa autonomia, os municípios possuem, entre outras coisas, normas, arenas e agências próprias, que também afetam a implementação e, por isso, devem ser consideradas quando se examinam as capacidades estatais. Assim, a análise dos recursos institucionais deve contemplar prioritariamente os arranjos locais, pois estes traduzem as normas federais e as adequam à implementação em seus territórios. Trata-se, neste caso, de implementação por acoplamento de agências, em que o governo federal conduziria a macro implementação, ao passo que os municípios conduzem a micro, de nível local (BERMAN, 1978).

Por fim, uma outra dimensão que vem ganhando cada vez mais espaços nos estudos mais recentes de capacidade estatal é a política. Isso ocorre, em grande medida, em razão do fortalecimento, da consolidação e da expansão da democracia, que possibilitam aos atores sociais reivindicar novos espaços participativos no âmbito do Estado (REPETTO, 2003; CINGOLANI, 2013). Juntamente com a dimensão política, conceitos como governança, *accountability*, governabilidade, inovação e participação foram vinculados aos estudos de capacidade estatal, por possibilitarem a incorporação de atores sociais nos processos deliberativos e na provisão de políticas públicas. E, principalmente, por reconhecerem que esses atores ampliam os recursos do Estado, legitimam a ação estatal e melhoram as chances de êxito das políticas públicas (PIRES; GO-

MIDE, 2014b; GOMES; FERREIRA; AMÂNCIO, 2017; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017).

Assim como as demais dimensões, a capacidade política também pode ser concebida como variável dependente ou independente. No primeiro caso, a capacidade política seria resultado de ampliação, no Estado, de espaços de inclusão de atores nos seus processos deliberativos sobre políticas públicas. Ou seja, a capacidade estatal seria a própria inclusão dos atores, pois mostra o poder de romper com o insulamento dos agentes públicos e de mobilizar os atores internos e externos ao Estado em função das políticas públicas (PEREIRA, 2014a; 2014b). Por sua vez, a capacidade política como variável independente aparece como um recurso que, somado aos demais, compõe as capacidades estatais para implementar políticas públicas. Portanto o exame da capacidade política destaca as variáveis que aumentam o poder de agência do Estado, entre as quais a política. As arenas participativas e decisórias devem ser consideradas apenas como um recurso, e não como o objeto final da análise da capacidade estatal. A respeito disso, Gomide e Pires (2014, p. 18) reforçam a importância da capacidade política e a necessidade de incorporá-la nas análises:

a inclusão de atores diversos é percebida como necessária para, por exemplo, a obtenção de informação e aumento de conhecimento sobre os problemas a serem enfrentados e para a inovação nas soluções a serem perseguidas. Além

disso, [os estudos] argumentam que a pluralidade nos processos decisórios contribui não apenas para qualidade das decisões, como também para sua legitimidade. Tal como afirma Lijphart (1999, p. 260, tradução nossa), “políticas apoiadas em amplos consensos são mais propensas de serem implementadas com maior sucesso e a seguir seu curso do que políticas impostas por um governo que toma decisões contrárias aos desejos de importantes setores da sociedade”. Stark e Burstz (1998) adicionam que amplas negociações e debates entre a pluralidade de atores envolvidos contribuem também para a coerência interna das políticas. Finalmente, a participação política na tomada de decisões também pode ser entendida como parte do processo e do próprio conteúdo de uma renovada noção de desenvolvimento.

A incorporação de novas dimensões e outras variáveis aconteceu com os estudos de capacidades estatais de gerações mais recentes (CINGOLANI, 2013), os quais, num processo contínuo, vêm ampliando o escopo, a abrangência, as dimensões, as variáveis e a complexidade do conceito e da sua utilização nas análises. A disseminação e complexificação do uso do termo trouxeram consigo problemas que abrem questionamentos sobre a validade da sua aplicação e dos resultados obtidos nos estudos e nas pesquisas. Os problemas mais comuns são a observabilidade e a circularidade (CINGOLANI, 2013; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017; LOU-

REIRO *et al.*, 2018). A observabilidade decorre da confusão entre medir a capacidade sem distinguir o poder de seus efeitos (CINGOLANI, 2013). O poder está associado aos estoques de recursos; e os efeitos, à implementação.

O problema da circularidade guarda semelhança com o da observabilidade, pois refere-se à baixa clareza sobre o que de fato é medido. Nesse sentido, misturam-se dados do estoque dos recursos que definem o poder de agência do Estado com aqueles relacionados aos resultados da implementação. Cingolani descreve os dois problemas detectados:

O conceito de capacidade do Estado enfrenta alguns desafios lógicos. Uma vez que qualquer capacidade é o potencial de fazer algo em vez de uma realização, a observabilidade direta dessa habilidade é uma preocupação. Medidas de produção são normalmente tomadas como proxies, mas esta estratégia tem levantado críticas persistentes (ver Hanson e Sigman (2011) para os problemas de medidas de produção de capacidade do estado e Fukuyama (2013) para medidas de produção de instituições de forma mais geral). Como Kocher (2010) sugere, o problema principal é a quase-tautologia resultante do tipo: “Por que há alta insurgência neste país? Porque há baixa capacidade estatal. Como eu sei que há baixa capacidade estatal? Porque eu observei alta insurgência”. Medidas genéricas de capacidade do Estado reproduzem este problema

(por exemplo, PIB *per capita*, densidade de estradas, taxas de homicídios). (CINGOLANI, 2013, p. 39, tradução nossa).

O problema da circularidade é, talvez, o que mais chama a atenção entre todos aqueles identificados na literatura. A superficialidade das variáveis e das medidas de capacidade também aparece como um problema, entretanto não com a mesma intensidade de contaminação dos resultados, nem com a frequência ou a relevância dada pelos analistas ao caso da circularidade. Para lidar com esse problema, detectado em vários estudos, uma solução metodológica é apresentada por Gomide, Pereira e Machado (2017, p. 9), nestes termos:

Por ser um conceito latente, a existência e o nível (alto ou baixo) da capacidade estatal só podem ser obtidos de maneira indireta, por meio de fatores observáveis (indicadores). Para lidar com essa característica, Addison (2009), inspirada nas técnicas de modelagem de equações estruturais, discute a relação de causa e efeito entre capacidade estatal e indicadores observáveis, propondo a utilização de dois modelos: formativo e reflexivo.

Os dois modelos propostos, além de serem uma solução para o problema da circularidade, mostraram-se bastante adequados para analisar os estudos de capacidade estatal publicados no Brasil e selecionados neste livro. Os dois modelos foram utilizados como categorias para as análises, por permitirem o agrupamento dos estudos a par-

tir das definições, dos objetos de estudos, das dimensões e das variáveis utilizadas. Ambos foram definidos a partir das variáveis selecionadas para designar a capacidade estatal. No modelo formativo, o exame recai sobre o estoque dos recursos que compõem cada uma das dimensões e definem se o agente público dispõe das condições iniciais para prover as suas políticas públicas. Ou seja, ter um bom estoque de recursos aparece como uma condição inicial necessária, porém não suficiente para a oferta de determinado bem ou serviço público (COSTA; BRONZO, 2012; GRIN, 2012; CINGOLANI, 2013). No modelo reflexivo, as análises recaem sobre a implementação. Conseguir implementar um programa ou uma política pública é sinal de capacidade por parte do agente público. Por isso, apesar de coincidirem as dimensões entre os dois modelos ou versões, as variáveis tomadas pelo reflexivo são aquelas que mostram a implementação ou os resultados da política, bem como se estas atingiram os objetivos propostos por ocasião de sua formulação. Gomide, Pereira e Machado (2017, p. 8-9) apresentam os dois modelos e suas características:

No modelo formativo, a direção de causalidade vai dos indicadores (variáveis observáveis) para a capacidade estatal (variável latente). Assim, um conjunto de variáveis observadas (ou indicadores) causam (ou formam) a capacidade estatal. Em outras palavras, a capacidade estatal é uma variável dependente ou endógena ao modelo. Já no modelo reflexivo, a direção de causalidade vai da capacidade

estatal para seus indicadores. Ou seja, a capacidade é a causadora ou se reflete nos indicadores. Portanto, a capacidade estatal é uma variável independente ou exógena ao modelo. Ressalte que a seleção dos indicadores de qualquer um dos modelos deve se basear na teoria e ser verificada empiricamente pelo pesquisador para o problema em questão.

Os dois modelos analíticos apresentados não se opõem ou competem entre si a fim de se estabelecerem como o melhor referencial teórico para analisar a capacidade estatal. Entretanto a escolha de um dos modelos ajuda na definição das dimensões e das variáveis a serem analisadas, e estas orientam as pesquisas. Como destacam Gomide, Pereira e Machado (2017), é uma das formas de se prevenir contra o problema da circularidade.

O teste de teorias é um dos objetivos a ser alcançado por este estudo. Outro, é revisar a literatura de capacidade estatal, para identificar o que foi produzido sobre as políticas de Educação Básica no país. Para atingir esses objetivos, os estudos selecionados foram divididos em dois conjuntos, a partir das abordagens formativa e reflexiva da capacidade estatal. As análises dos conteúdos exigem que se identifiquem o tema, as dimensões, as variáveis tomadas e como o termo capacidade estatal foi tomado pelos autores, o que será feito a seguir.

Capacidade estatal nos estudos produzidos no Brasil

Nos últimos anos, o conceito de capacidade estatal passou a fazer parte dos estudos produzidos no país. A busca por trabalhos nos principais portais e repositórios de estudos reuniu mais de uma centena de artigos, ensaios, teses e dissertações publicados no Brasil, quase todos depois de 2010. A escolha para análise recaiu sobre aqueles estudos que utilizam abordagens que privilegiam o Estado, os seus recursos, suas ações e as suas relações com os atores sociais para a promoção de políticas públicas.

Na literatura publicada no país, verifica-se que houve evolução e disseminação do conceito de capacidade estatal e do uso desse termo nas análises sobre a provisão de políticas públicas. Ampliaram-se, com isso, as dimensões e as variáveis utilizadas nos estudos, o que demonstra como o conceito é polissêmico. Por esse motivo, tornou-se necessário agrupar esses estudos em categorias, o que possibilita a realização de análises mais criteriosas de seus conteúdos. Para isso, procedeu-se à separação a partir das versões reflexiva e formativa. Nas duas categorias, a seleção dos estudos levou em conta o papel central do Estado, tanto como portador de estoques de recursos para agir, quanto no que diz respeito à sua ação na provisão de políticas públicas (CINGOLANI, 2013; GOMIDE; PIRES, 2014; VAZ, 2014).

Após exame dos temas, objetivos e hipóteses, foram selecionados 61 trabalhos,⁴ distribuídos em dois grupos, definidos a partir do uso do conceito de capacidade estatal: no primeiro, estão os trabalhos que utilizam o termo como causa, ou seja, a capacidade estatal é variável independente. No segundo, estão os estudos que trabalham os determinantes da referida capacidade, isto é, a capacidade estatal é variável dependente. Nos termos de Gomide, Pereira e Machado (2017), no primeiro grupo, a capacidade estatal é reflexiva; e no segundo, formativa. Essa distinção cumpre dupla finalidade: evitar a circularidade no uso do termo e agrupar os estudos selecionados em dois conjuntos, tomando como referência as duas versões de capacidade estatal.

Apesar de considerar que a capacidade estatal é resultante dos estoques de recursos técnico-administrativos e políticos, este estudo considera também que ela se expressa na implementação. Neste sentido, menor resistência e menores ajustes nos programas e políticas, feitos pelos implementadores para adaptá-los à realidade local e às limitações dos recursos, expressam alta capacidade estatal por parte da agência ou do ente que propõe a política. Essa realidade está presente, principalmente, nas federações em que prevalece o princípio da autonomia dos entes federados. Conseguir que os entes subnacionais implementem uma política formulada pela União ou governo federal sem grandes ajustes é sinal da capacidade de coordenar e induzir o comportamento colaborativo dos estados

4. Vários dos estudos selecionados estão condensados em livros, como os que foram publicados pelo Ipea. Os livros agrupam estudos de casos direcionados para políticas e/ou programas específicos, que fizeram o uso do conceito com dimensões e variáveis bastante diversas. Durante as buscas realizadas, também foram encontrados nos repositórios estudos que utilizam o termo capacidade desvinculado do Estado ou das agências estatais, mas direcionado à atuação do empresariado brasileiro nas políticas educacionais (MARTINS; KRAWCZYK, 2018), às organizações da sociedade civil em geral (MELÉNDEZ; BOCANEGRA; ROUSSEAU, 2017) ou ainda às agências de outros países (CHUDNOVSKY, 2015).

e municípios. O que pode ser visto como resultado de um bom diagnóstico, da convergência de interesses, da construção de mecanismos de indução ou ainda de negociações prévias que facilitam a implementação da política (EVANS, 1993; GRIN, 2012; CINGOLANI, 2013; GOMIDE; PIRES, 2014; VAZ, 2014).

No próximo tópico, apresenta-se o mapeamento do uso do termo na literatura brasileira especializada em análises do Estado e da sua capacidade de prover políticas públicas.

Literatura brasileira e capacidade estatal: a versão reflexiva

A literatura aponta que um Estado possuidor de grande capacidade para prover suas políticas públicas é aquele que consegue mobilizar os seus recursos e outros mais, dispersos na sociedade entre os diversos atores privados (EVANS, 1993; REPETTO, 2003). Com isso, consegue-se reduzir as possíveis oposições e barreiras, a fim de implementá-las sem grandes modificações em relação aos desenhos originais, buscando atingir os objetivos previstos. A abordagem reflexiva não despreza os recursos, porém analisa a implementação e os resultados da política, que revelam a capacidade estatal. Nesses casos, a referida capacidade motiva a ação do Estado, que se expressa em indicadores de resultados, por isso é a sua variável independente. Gomide, Pereira e Machado (2017, p. 9) descrevem algumas das características deste modelo:

no modelo reflexivo, a direção de causalidade vai da capacidade estatal para seus indicadores. Ou seja, a capacidade é a causadora ou se reflete nos indicadores. Portanto, a capacidade estatal é uma variável independente ou exógena ao modelo. [...] a capacidade estatal pode resultar na entrega de bens e serviços essenciais à população ou na inovação de processos no setor público (modelo reflexivo).

Para se proceder à seleção dos estudos que utilizam o conceito capacidade estatal no modelo reflexivo, procurou-se examinar a definição de capacidade, as dimensões em que o conceito é decomposto e as variáveis e/ou indicadores utilizados em cada uma delas. Esta, porém, não se mostrou uma tarefa fácil, pois muitos estudos se propõem a analisar a capacidade estatal como variável independente, utilizando os estoques de recursos que a compõem. Apesar disso, entre os 61 estudos selecionados, 38 utilizam a capacidade estatal como a causa para o sucesso ou não das políticas analisadas.

No Quadro 1, a seguir, são apresentados os títulos das publicações, os nomes dos autores, o ano da publicação e a definição de capacidade utilizada por cada uma delas. Em seguida, retoma-se a análise do conteúdo dos estudos, para identificar as dimensões de capacidade estatal, alguns dos seus achados e outras características relevantes.

Quadro 1 – Estudos de capacidade estatal no modelo reflexivo

BORGES, Juliano Luís. Orçamento Participativo: os limites da inovação institucional em Cuiabá – MT. (2012).

O autor associa capacidade estatal à definição de arranjo institucional. “Neste contexto, arranjos político-institucionais são entendidos como configurações de instituições, organizações, atores e processos, que dão sustentação, viabilizam ou impedem ações específicas do governo” (p. 312). A capacidade estatal é medida pela implementação do Pronatec.

GRIN, Eduardo José. Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. (2012).

“Capacidade do Estado brasileiro de oferecer respostas tanto para os imperativos de descentralização e orquestração quanto para as exigências de participação e controle social” (p. 275). A implementação do Programa Bolsa-Família é o indicador da capacidade estatal.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI. (2012).

“Qualidades para gerar e executar um complexo integral de ações que sustentem uma estratégia institucional e espacialmente coerente, articulada e sustentável, baseada em uma estrutura estatal com autonomia, qualidade de organização e coesão interna, a partir da qual se elaboram, de forma endógena, ferramentas conceituais e de financiamento, que operam de maneira combinada tanto no disciplinamento quanto no desenvolvimento de interações sinérgicas em um conjunto de um espaço, partindo de um compromisso ativo por parte das instâncias estatais regionais” (p. 268). A capacidade estatal é medida pelas políticas de desenvolvimento econômico e social em países da América Latina.

COUTINHO, Diogo R. Capacidades estatais no Programa Bolsa-Família: o desafio de consolidação do sistema único de assistência social (2013).

“A capacidade estatal para realizar tais políticas não guarda correlação necessária com o tamanho das estruturas estatais, mas sim com a capacidade de coordenação da burocracia, no papel de articuladora de forças sociais e coletividades, progressivamente auto-organizadas” (p. 99). “A capacidade do Estado, sua habilidade em formular e perseguir metas coletivas, depende de um amplo enraizamento social – os vínculos interativos que conectam o aparato do Estado política e administrativamente à sociedade civil” (p. 102). A capacidade estatal se manifesta no fortalecimento da democracia e na estruturação de espaços participativos.

MARTINS, Ângela Maria; PIMENTA, Cláudia Oliveira; FERNANDES, Fabiana Silva; NOVAES, Gláucia Torres Franco; LOPES, Valéria Virgínia. A Capacidade Institucional de Municípios Paulistas na Gestão da Educação Básica. (2013).

Capacidade estatal como capacidade governativa: “As capacidades governativas estaduais devem ser fortalecidas, para que os estados possam assumir mais responsabilidades na produção de políticas públicas” (p. 206). A capacidade estatal é medida através da capacidade governativa, ou seja, pela provisão de políticas públicas pelos governos estaduais.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Sobre desenvolvimento, planejamento e desafios para a pactuação multiescalar no federalismo brasileiro. (2014).

“A noção de capacidades estatais destaca não apenas a dimensão técnico-administrativa, mas também a habilidade política dos atores estatais (políticos e burocratas), dentro de um quadro institucional democrático, de articular interesses, negociar com uma pluralidade de grupos organizados na sociedade e construir consensos entre eles que permitam melhor coordenar a execução e, conseqüentemente, alcançar melhores resultados” (p. 116). A implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida é a medida da capacidade estatal.

CASSIOLATO, Maria Martha M. C.; GARCIA, Ronaldo Coutinho. Pronatec: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à Educação Profissional. (2014).

Os autores associam capacidade estatal à definição de arranjo institucional. “Neste contexto, arranjos político-institucionais são entendidos como configurações de instituições, organizações, atores e processos, que dão sustentação, viabilizam ou impedem ações específicas do governo” (p. 312). A capacidade estatal é medida pela implementação do Pronatec.

COUTINHO, Diogo R. Entre eficiência e legitimidade: o Bolsa-Família no desafio de consolidação do Suas [Sistema Único de Assistência Social] (2014).

“Capacidade do Estado brasileiro de oferecer respostas tanto para os imperativos de descentralização e orquestração quanto para as exigências de participação e controle social” (p. 275). A implementação do Programa Bolsa-Família é o indicador da capacidade estatal.

FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro; PUENTE, María Jimena García. Capacidades nodais do estado e estratégias de desenvolvimento: uma perspectiva latino-americana. (2014).

“As capacidades estatais são vistas como qualidades para gerar e executar um complexo integral de ações que sustentem uma estratégia institucional e espacialmente coerente, articulada e sustentável, baseada em uma estrutura estatal com autonomia, qualidade de organização e coesão interna, a partir da qual se elaboram, de forma endógena, ferramentas conceituais e de financiamento, que operam de maneira combinada tanto no disciplinamento quanto no desenvolvimento de interações sinérgicas em um conjunto de um espaço, partindo de um compromisso ativo por parte das instâncias estatais regionais” (p. 268). A capacidade estatal é medida pelas políticas de desenvolvimento econômico e social em países da América Latina.

HERRLEIN JUNIOR, Ronaldo. A construção de um estado democrático para o desenvolvimento no século XXI. (2014).

“A capacidade estatal para realizar tais políticas [de desenvolvimento] não guarda correlação necessária com o tamanho das estruturas estatais, mas sim com a capacidade de coordenação da burocracia, no papel de articuladora de forças sociais e coletividades, progressivamente auto-organizadas” (p. 99). “A capacidade do Estado, sua habilidade em formular e perseguir metas coletivas, depende de um amplo enraizamento social – os vínculos interativos que conectam o aparato do Estado política e administrativamente à sociedade civil” (p. 102). A capacidade estatal se manifesta no fortalecimento da democracia e na estruturação de espaços participativos.

ISMAEL, Ricardo. Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida. (2014).

Capacidade estatal como capacidade governativa: “As capacidades governativas estaduais devem ser fortalecidas, para que os estados possam assumir mais responsabilidades na produção de políticas públicas” (p. 206). A capacidade estatal é medida através da capacidade governativa, ou seja, pela provisão de políticas públicas pelos governos estaduais.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro Henrique. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa, Minha Vida. (2014).

“A noção de capacidades estatais destaca não apenas a dimensão técnico-administrativa mas também a habilidade política dos atores estatais (políticos e burocratas), dentro de um quadro institucional democrático, de articular interesses, negociar com uma pluralidade de grupos organizados na sociedade e construir consensos entre eles que permitam melhor coordenar a execução e, conseqüentemente, alcançar melhores resultados” (p. 116). A implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida é a medida da capacidade estatal.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio C.; FERREIRA, Alberto. Conflitos e articulação de interesses no Projeto de Integração do Rio São Francisco. (2014).

“Capacidades estatais na condução de políticas públicas, tema fundamental, especialmente em contextos históricos e nacionais em que os Estados são desafiados a promover o desenvolvimento econômico sustentável e a melhoria das condições de vida da população” (p. 138). A capacidade estatal é medida pela implementação do Programa de Integração do Rio São Francisco.

MONTEIRO NETO, Aristides. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. (2014).

A capacidade estatal é definida a partir de duas perspectivas: “o amplo conjunto de meios e recursos econômicos e financeiros (capacidades econômico-fiscais) e os recursos políticos e institucionais (capacidades institucionais) para promover o desenvolvimento” (p. 23). E define ainda que capacidade estatal é “a importante tarefa de organizar e produzir o sentido e a direção do desenvolvimento em seus territórios” (p. 25). As políticas de desenvolvimento econômico são os indicadores da capacidade estatal.

PEDROTI, Paula Maciel. Desenvolvimento e inclusão social: o caso do arranjo político-institucional do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel. (2014).

Capacidade estatal está associada ao arranjo político-institucional que “conjugue os requisitos democráticos de participação com os elementos do aparato técnico-administrativo necessários para dar sustentação a esta política pública, conforme a abordagem dos arranjos institucionais. Este estudo permite concluir que tal arranjo oferece elementos de alta capacidade política e técnico-administrativa” (p. 215). A implementação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel é a medida de capacidade estatal.

PEREIRA, Ana Karine. A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte. (2014a).

Considera-se que a incorporação de demandas de grupos marginais depende das capacidades das diferentes agências estatais de estabelecerem conexões externas – com os atores sociais variados – e internas – referentes à colaboração e à concertação entre as burocracias (resumo). A construção da Usina de Belo Monte é a medida da capacidade estatal

PEREIRA, Ana Karine. Desenvolvimentismo, conflito e conciliação de interesses na Política de Construção de Hidrelétricas na Amazônia Brasileira. (2014b).

Capacidade estatal é resultado da capacidade técnico-administrativa e da capacidade política para implementar a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. “Assim, este encontro exige que o Estado tenha não apenas capacidade técnico-administrativa, mas também capacidade política de expandir os canais de interlocução com a sociedade civil e de conciliar interesses divergentes” (p. 161). A capacidade estatal é medida pelo número de construção de hidrelétricas na Amazônia Brasileira.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. (2014b).

O estudo associa capacidade estatal a arranjo institucional: “os arranjos dotam o Estado de capacidade de execução de políticas. Em outras palavras, parte-se do pressuposto de que são eles que determinam as capacidades estatais no momento da implementação da política em questão”. (p. 14). A implementação das políticas de desenvolvimento e os indicadores de crescimento econômico do país são as medidas da capacidade estatal.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Análise comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas. (2014a).

Esses autores apresentam o conceito de capacidade estatal, associado à habilidade de o Estado definir sua agenda e executar seus objetivos, esse conceito foi operacionalizado em suas dimensões técnico-administrativas e políticas (p. 373). A implementação dos programas Bolsa-Família; Minha Casa, Minha Vida; Revitalização da Indústria Naval; e Brasil Maior são indicadores de capacidade estatal.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila; AMARAL, Lucas Alves. A revitalização da indústria naval no Brasil democrático. (2014).

Os autores associam capacidade estatal ao arranjo institucional da política pública. Para eles, as formas como se constituem os arranjos para cada uma das políticas públicas definem as capacidades estatais para provê-las: “O sucesso ou fracasso de políticas de desenvolvimento estão umbilicalmente ligados à operação dos arranjos institucionais que dão sustentação aos processos decisórios, de execução e controle destas. Assim, a depender da forma como tais políticas estão arranjadas, o Estado possuirá mais ou menos capacidade/debilidade para alcançar seus objetivos” (p. 197). A capacidade estatal é medida pela implementação do Programa de Revitalização da Indústria Naval.

SCHAPIRO, Mario G. Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. (2014).

Para o autor, a capacidade estatal está associada às instituições e ao arranjo institucional para as políticas públicas: “qual as instituições são as organizações encarregadas de formular, administrar e aplicar as regras e políticas, um segundo componente desta análise é a capacidade do arranjo político-institucional do PBM [Plano Brasil Maior]. O arranjo é analisado em duas dimensões: técnico-administrativa e política” (p. 244). A implementação do PBM é a medida da capacidade estatal.

VERGOLINO, José Raimundo de Oliveira. Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010). (2014).

Capacidade governativa é a capacidade de realização de projetos e ações governamentais de qualquer ente federativo e está altamente correlacionada ao volume de recursos arrecadados. Esses recursos, por sua vez, são gerados pela sociedade por meio da produção de bens e serviços (p. 73). A capacidade estatal é medida pelo volume de recursos arrecadados pelos governos estaduais.

BICHIR, Renata Mirandola. A emergência e a consolidação de programas de transferência de renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul. (2016).

Capacidade estatal é definida como habilidade dos Estados na formulação e implementação de suas políticas, envolvendo todo o processo de formação de agendas para o desenvolvimento, bem como as formas de construção de apoio a essas agendas entre os atores sociais, políticos e econômicos relevantes (p. 327). A implementação de programas de transferência de renda é a medida da capacidade estatal dos países analisados.

BOSCHI, Renato Raul; GAITÁN, Flavio. A recuperação do papel do estado no capitalismo globalizado. (2016).

“Centrando-se na ideia de capacidades estatais, este conceito focaliza o Estado em termos de sua possibilidade de intervenção, considerando a atuação combinada das instituições políticas e dos agentes, entre os quais decisores e burocracia pública” (p. 509). A capacidade estatal é medida pela capacidade dos estados nacionais em mobilizar agentes privados em função de suas políticas públicas.

CASTRO, Ana Célia. Políticas de inovação e capacidades estatais comparadas: Brasil, China e Argentina. (2016).

“Pode-se definir capacidade estatal como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las” (SOUZA, 2015, p. 8). Ou, segundo Evans (1993, p. 139), “trata-se da capacidade de ação do Estado”. As inovações na provisão de políticas públicas são as medidas de capacidades estatais nos países analisados.

DELGADO, Ignácio Godinho. Dilemas de coordenação e capacidades do Estado para a política industrial: trajetórias e horizontes da China, da Índia e do Brasil. (2016).

Capacidade estatal é vista como “a capacidade para a elaboração de políticas de longo prazo” (p. 192). A capacidade estatal é medida pelos arranjos de negociações constituídos para as políticas industriais nos países analisados.

FONSECA, Igor Ferraz da. Capacidades estatais e políticas ambientais: uma análise comparada dos processos de coordenação intragovernamental para o licenciamento ambiental de grandes barragens (Brasil, China e Índia). (2016).

O conceito de capacidade estatal refere-se prioritariamente às capacidades do Estado de agir e implementar políticas públicas, tal capacidade não pode ser analisada sem identificar os mecanismos de legitimidade da própria ação estatal (p. 261). A capacidade estatal é medida pelos licenciamentos ambientais conseguidos pelo governo federal para construção de grandes barragens para hidrelétricas no país.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. (2016).

As capacidades do Estado no século XXI estariam não só associadas à qualidade das burocracias públicas mas também à existência e ao funcionamento efetivo de canais que conectem o aparato político-administrativo do Estado à sociedade civil, conferindo legitimidade e eficácia às suas ações. Essas características aumentariam a faculdade do Estado para mobilizar os atores da sociedade em torno de um projeto de desenvolvimento (p. 21). Os arranjos de negociação constituídos para as políticas públicas são os indicadores de capacidade estatal.

LANZARA, Arnaldo Provasi. Capacidades estatais, trabalho e seguridade social: África do Sul, Argentina e Brasil em perspectiva comparada. (2016).

“A partir de uma perspectiva sociológica, o manejo da capacidade estatal é visto como o resultado das tensões geradas pelas próprias relações Estado-sociedade, implicando ora uma mobilização ‘despótica’ de recursos, ora uma mobilização ‘infraestrutural’” (MANN, 1993). A política social do Estado é parte integrante dessa dinâmica de mobilização de recursos de poder e organização (p. 292). Políticas de seguridade social são as medidas de capacidade estatal nos países da análise.

LEOPOLDI, Maria Antonieta. Políticas de internacionalização em face dos desafios do século XXI: instituições e políticas voltadas para a ampliação do comércio exterior e o apoio às multinacionais brasileiras. (2016).

“A noção de capacidade estatal envolve a capacidade de ação do Executivo e de sua burocracia, a ação legislativa do Congresso, a atuação das agências voltadas para políticas de internacionalização, a criação de marcos regulatórios e instituições de regulação, e a formação de arenas de diálogo com interesses de empresários e trabalhadores” (p. 391). O número de instituições e as políticas de estímulo ao comércio exterior são os indicadores de capacidade estatal.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. (2016).

A definição apresentada parta da ideia de “Estado em ação” – isto é, as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados. Assim, a produção de políticas envolve atores, instrumentos e processos que, coordenados, capacitam o Estado para a produção de políticas públicas (p. 123). A capacidade estatal no Brasil é medida pela implementação de programas federais como o Bolsa-Família e o Minha Casa, Minha Vida.

SANTANA, Carlos Henrique Vieira. Políticas de infraestrutura energética e capacidades estatais nos Brics [Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul,]. (2016).

Uma das dimensões mais relevantes da infraestrutura para compreensão das capacidades estatais dos países que formam os Brics (Brasil, Rússia, Índia e China) é certamente a das políticas energéticas (p. 219). Portanto a capacidade estatal, para o autor, está relacionada à capacidade de produção energética para a inovação e o desenvolvimento industrial. A construção de usinas e instalações de linhas de transmissão de energia elétrica são os indicadores de capacidade estatal para os países do Brics.

GOMES, Marília Della Lucia; FERREIRA, Patrícia Aparecida; AMÂNCIO, Júlia Moretto. Capacidade estatal e formulação de políticas sociais por municípios sob a ótica da gestão pública democrática. (2017).

A noção de capacidades estatais foi desenvolvida para explicar por que alguns Estados possuem maior eficácia e eficiência em prover bens públicos, no sentido de estabelecer objetivos e cumpri-los, de forma a impulsionar e direcionar o desenvolvimento socioeconômico ou alcançar objetivos determinados em políticas específicas (p. 87). A capacidade estatal dos municípios é medida pela criação de arranjos participativos para as suas políticas sociais.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. (2017).

“Intervenção de agentes estatais utilizando meios como coerção, decisões, regulamentos, procedimentos, leis, informação, capacidade de alterar a distribuição de recursos, prerrogativas, status, renda ou propriedade previamente fixados (efeitos)” (p. 5). A capacidade estatal dos municípios brasileiros é medida pela quantidade de tributos arrecadados por estes entes através do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos. Capacidades estatais, participação e políticas de juventude no Brasil (2003-2014). (2017).

O sucesso das políticas públicas depende da capacidade do Estado em promover coordenação interinstitucional e das suas capacidades técnico-administrativas e inclusivas. Isto é, o Estado deve garantir condições institucionais para que as políticas nacionais sejam executadas de forma satisfatória pela integração entre os entes federados, pela eficiência na gestão de recursos humanos e financeiros e, também, pela participação dos atores sociais (p. 181). A formulação e implementação de políticas para a juventude são as medidas da capacidade estatal.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando. Comitê de Articulação Federativa no Governo Lula: o percalço da cooperação territorial. (2018).

Os autores consideram que a capacidade estatal é expressa na capacidade de o Governo Federal habilitar os governos para: 1) utilizar e direcionar recursos públicos para os objetivos políticos desejados; 2) gerir programas e pessoas de forma eficiente; 3) avaliar se as metas governamentais estão sendo atingidas (p. 6). A capacidade estatal é medida pela articulação para a cooperação entre os entes da federação mediante o Comitê Articulação Federativa.

LIMA, Victor Bastos. Instrumentos de coordenação federal e indução dos municípios brasileiros no campo da mobilidade urbana. (2018).

“[entende-se] como capacidades institucionais a existência de instrumentos institucionais no Município para desenvolver políticas de mobilidade urbana” (p. 4). A criação de órgãos gestores, conselhos, fundos e planos de mobilidade urbana pelos municípios brasileiros é a medida da capacidade estatal.

TRIPODI, Zara Figueiredo. O Executivo como legislador: a dinâmica política em torno da Reforma Educacional Mineira (2003-2014). (2018).

O conceito de capacidade estatal está associado à capacidade democrática, que autora define como “a capacidade de a sociedade opinar sobre a reforma, inclusive melhorando a proposta, via parlamento estadual” (p. 93). A capacidade estatal é medida pelo número de leis e programas originados do Executivo estadual de Minas Gerais para as suas políticas educacionais.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Uma das dificuldades encontradas na classificação dos estudos é a utilização, por parte de alguns estudos, do conceito de capacidade estatal com destaque para os estoques de recursos e para a análise da implementação ou dos resultados de determinados programas ou políticas; o que poderia induzir a classificação desses estudos tanto na categoria formativa quanto na reflexiva. Para solucionar esse problema, fez-se uma análise holística dos estudos, que considerou não apenas o conceito de capacidade estatal, mas também o desenvolvimento dos temas, os objetivos e as conclusões.

Quanto aos dados do Quadro 1, chama a atenção o período em que os estudos selecionados foram publicados, todos foram divulgados entre os anos de 2012 e 2018. O que coincide com o momento em que o neodesenvolvimentismo atingia seu ponto alto no Brasil e, logo em seguida, começava a enfrentar problemas que o levaram à crise a partir de 2016 (PIRES; GOMIDE, 2014b; MONTEIRO NETO, 2014; DE TONI; CERQUEIRA, 2018). Nesse período, o protagonismo do Estado brasileiro em prover po-

líticas públicas é destaque, assim como os avanços econômicos e sociais:

O Brasil experimentou, na primeira década do século XXI, um raro círculo virtuoso de crescimento econômico combinado com redução das desigualdades e da pobreza. A ousada política anticíclica adotada para enfrentar a grave crise internacional iniciada em 2008, levou o país à condição de virtual pleno-emprego em 2014, quando mundo afora os empregos evaporavam. Com o país a caminho de se tornar a quinta economia do mundo, consolidando-se como um ator crescentemente relevante no cenário internacional. (DE TONI; CERQUEIRA, 2018, p. 2).

A literatura internacional sobre a capacidade estatal também emergiu e expandiu-se entre as décadas de 1960 e 1970, período de grande protagonismo estatal na provisão de políticas públicas, conhecido como a Era de Ouro do Estado (EVANS, 1993; REPETTO, 2003; CINGOLANI, 2013; EVANS; RAUCH, 2015). Fato semelhante ocorreu no Brasil a partir de 2005 com o advento do neodesenvolvimentismo. Estas coincidências permitem inferir que, nesses momentos, os estudiosos se mobilizaram para tentar influir no cenário e contribuir com estudos a fim de aumentar o alcance das ações estatais e melhorar a eficiência, a eficácia e a sustentabilidade das políticas públicas (MOKATE, 1999). Para tanto, formaram comunidades discursivas, buscando legitimar as políticas de bem-estar so-

cial e vencer eventuais resistências a elas (DUARTE; SANTOS, 2014). A literatura brasileira também parece concordar com essa compreensão, pois os estudos formam comunidades discursivas em favor de políticas de desenvolvimento econômico-social, que, entre outras coisas, procuram apoiar os avanços recentes conquistados pelo país (PIRES; GOMIDE, 2016).

No Quadro 1, observa-se que a capacidade estatal do governo federal para prover políticas de desenvolvimento econômico e social é um dos temas mais recorrentes entre os trabalhos (GOMIDE; PIRES, 2012; FERNÁNDEZ; PUENTE, 2014; HERRELEIN, 2014; PIRES; GOMIDE, 2014a; 2014b; BOSCHI; GAITÁN, 2016; GOMIDE, 2016; LEOPOLDI, 2016). Ela aparece em 8 dos 31 estudos e é mensurada de diferentes formas, como crescimento do Produto Interno Bruto, crescimento industrial, bens de consumo para a população, comércio exterior, entre outros. A indução de governos subnacionais para provisão de políticas de modernização administrativa destinadas à ampliação de seus recursos fiscais e para a produção de políticas de mobilidade urbana aparece em quatro estudos (GRIN, 2012; VERGOLINO, 2014; GRIN; ABRUCIO, 2018b; LIMA, 2018). A implementação de programas federais diversos aparece em 15 estudos, nos quais a capacidade estatal é medida pelo resultado da implementação do Programa Bolsa-Família e do Sistema Único de Assistência Social (Suas) (COUTINHO, 2013; 2014; BICHIR, 2016; LANZARA,

2016); do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) (CASSIOLATO; GARCIA, 2014); do Programa Minha Casa, Minha Vida (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA 2014); da transposição do Rio São Francisco (LOUREIRO; TEIXEIRA; FERREIRA, 2014); do Programa Nacional do Biodiesel (PEDROTI, 2014); da revitalização da indústria naval brasileira (PIRES; GOMIDE, 2014b); do Plano Brasil Maior (SCHAPIRO, 2014); das políticas ambientais para grandes barragens (FONSECA, 2016; SANTANA, 2016); das políticas para a juventude (SANTOS, 2017); das políticas nacionais de inovação para industrialização (CASTRO, 2016; DELGADO, 2016); e da promoção do planejamento multiescalar (BRANDÃO, 2014).

O Quadro 1 mostra ainda que há estudos com foco na capacidade dos governos estaduais e municipais em prover suas políticas. Em relação aos primeiros, destacam-se as capacidades governativas ou estatais para formular e implementar políticas públicas próprias, medidas pela quantidade de programas e projetos de desenvolvimento levado a cabo por esses entes federados (ISMAEL, 2014; MONTEIRO NETO, 2014) e pela capacidade do governo do estado de Minas Gerais em implementar reformas de caráter gerencial na sua política educacional, a partir do Choque de Gestão (TRIPODI, 2018). Quanto às capacidades municipais, estas foram mensuradas pela implementação do Orçamento Participativo em Cuiabá (BORGES, 2012); pela gestão municipal da Educação Básica nos mu-

nicípios do estado de São Paulo (MARTINS *et al.*, 2013); pela formulação municipal de políticas sociais (GOMES; FERREIRA; AMÂNCIO, 2017); e pela capacidade de arrecadação do IPTU pelos municípios brasileiros (MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017).

Ao considerar o conceito de capacidade estatal como complexo, a atenção volta-se para as dimensões e variáveis. É este o momento de “problematizar o conceito para verificar o seu alcance explicativo”; de “realizar estudos empíricos para testar a adequação do conceito à realidade analisada”; de “localizar o conceito em um processo contínuo de explicação”; e de verificar o seu nível básico, que “é uma variável dependente das dimensões que são testadas para verificar a sua aderência empírica no interior de um *continuun* explicativo” (GRIN, 2012, p. 154). Em conceitos multiníveis, para se compreender os fenômenos sociais, “adaptações são possíveis, pois não precisam ter a mesma tradução da realidade empírica para ter validade explicativa” (GRIN, 2012, p. 154). Ou seja, trata-se dos ajustes feitos aos conceitos para ampliar o seu alcance explicativo. São nestes momentos que os estudos de caso fazem as suas contribuições teóricas, pois ampliam o alcance explicativo das teorias mobilizadas (BORGES, 2007; REZENDE, 2011).

Os estudos presentes no Quadro 1 decomposaram o conceito de capacidade estatal em várias dimensões, a fim de operacionalizá-lo e ampliar o seu poder explicativo. Às vezes, sem citá-lo, os estu-

dos optaram por tratar o conceito em níveis, como prevê Grin (2012). Apesar da variedade de termos utilizados para cada uma das dimensões dos estudos, estes podem ser condensados em dois grupos: o primeiro engloba aqueles que enfatizam os aspectos técnico-administrativo; e o outro, aqueles que priorizam os aspectos políticos. A importância destas duas dimensões para análises das políticas públicas é apresentada por Gomide e Pires (2014, p. 13-14), nestes termos:

Os arranjos dotam o Estado de capacidade de execução de políticas. Em outras palavras, parte-se do pressuposto de que são eles que determinam as capacidades estatais no momento da implementação da política em questão. Tais capacidades podem ser entendidas a partir de dois componentes: o técnico-administrativo e o político. O primeiro deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as habilidades do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a geração de resultados. O segundo, associado à dimensão política, se refere às habilidades de inclusão de atores diversos (sociais, políticos e econômicos) e de negociação e condução de processos decisórios compartilhados envolvendo o processamento de conflitos, prevenindo a captura por interesses específicos.

A dimensão técnico-administrativa recebe este nome nos estudos de Gomide e Pires (2012), Coutinho (2013), Loureiro, Macário e Guerra (2014), Pe-

droti (2014), Pereira (2014a), Pires e Gomide (2014a; 2014b), Schapiro (2014), Bichir (2016), Pires e Gomide (2016). Outro nome utilizado é dimensão administrativa e gerencial no estudo de Abrucio e Grin (2018b). O nome de financiamento, formulação de programas e projetos, estrutura e funcionamento do sistema/rede de ensino, gestão de pessoas e gestão pedagógica aparece no trabalho de Martins *et al.* (2013). Brandão (2014) e Monteiro Neto (2014) a nomeiam econômico-fiscal; ao passo que Cassiolato e Garcia (2014) a nomeiam técnico-burocrática. No trabalho de Coutinho (2014) é chamada dimensão administrativa; e nos estudos de Fernández e Puente (2014) e Lima (2018), dimensão institucional. Ismael (2014) a trata como dimensão fiscal e institucional. Nos estudos de Loureiro, Teixeira e Ferreira (2014), Marengo, Strohschoen e Joner (2017), Santana (2016), Leopoldi (2016), Boschi e Gaitán (2016) é chamada burocrática; e no estudo de Pereira (2014b), coordenação inter-burocrática; em Abrucio e Grin (2018b) aparece como dimensão administrativa e gerencial. Apesar das diferentes denominações, em todos esses estudos, essa dimensão refere-se aos recursos endógenos do Estado.

A dimensão ou capacidade política também recebe diferentes denominações. Nesse sentido, o termo capacidade política aparece nos estudos de Grin (2012), Gomide e Pires (2012), Coutinho (2013), Ismael (2014), Loureiro, Macário e Guerra (2014), Loureiro, Teixeira e Ferreira (2014), Pedroti (2014), Pereira (2014a), Pires e Gomide (2014a; 2014b),

Schapiro (2014), Castro (2016) e Gomide (2016). Os estudos de Borges (2012), Boschi e Gaitán (2016), Lanzara (2016) e Tripodi (2018) utilizam “capacidade democrática” ao referir-se à dimensão política. Por sua vez, Gomes, Ferreira e Amâncio usam “capacidade sociopolítica”; e Cassiolato e Garcia (2014) e Coutinho (2014), capacidade de articulação. Fonseca (2016) utiliza a expressão “legitimidade social”; e Leopoldi (2016), “coordenação política”. Santos (2017) usa o termo “capacidade inclusiva” para referir-se à dimensão política da capacidade estatal. Em todos esses estudos, apesar das diferentes denominações, o que se leva em conta são os recursos exógenos ao Estado, mas que têm implicações no desempenho das políticas públicas, como, por exemplo, na inovação (GOMIDE; PIRES, 2014).

Definidas as dimensões e as variáveis, verificou-se que os estudos desse conjunto trabalham tanto com dados quantitativos quanto com dados qualitativos. A maior parte deles optou por fazer uma descrição das capacidades e associá-las ao desempenho estatal, sem, contudo, utilizar tratamento estatístico, nem construir índices ou escalas. As exceções foram os trabalhos de Vergolino (2014), Gomide e Pires (2012), Pires e Gomide (2014a; 2014b). O estudo de Vergolino (2014, p. 73) produziu o “índice de autonomia”, que “é definido pela razão entre a receita tributária e a receita líquida disponível (RLD)”. Com esse índice, o autor mensurou e comparou a capacidade governativa ou estatal dos estados subnacionais brasileiros.

O uso de escalas para mensurar a capacidade estatal está presente nos estudos de Gomide e Pires (2012) e de Pires e Gomide (2014a; 2014b). Nesses estudos, as dimensões, a capacidade técnico-administrativa e a capacidade política são classificadas como baixa, média ou alta em cada uma das políticas e programas analisados. As variáveis de cada uma delas definem o nível de cada dimensão na escala. Essas variáveis foram definidas a partir dos resultados das ações do Estado brasileiro ao implementar as políticas. Executar e incorporar inovações advindas da participação dos atores interessados e alcançar bom êxito na implementação são indícios de alta capacidade estatal. Situações intermediárias e aquelas com resultados menores nos programas analisados definem, respectivamente, a média e a baixa capacidades estatais (GOMIDE; PIRES, 2012; PIRES; GOMIDE, 2014^a; 2014b). Essa técnica estabeleceu uma boa base para comparação dos arranjos institucionais em cada uma das políticas analisadas e mostrou-se bastante inovadora.

Entre os estudos presentes no Quadro 1, 33 utilizaram a técnica da descrição das capacidades estatais. Em geral, seja utilizando dados quantitativos ou qualitativos, eles apreenderam as capacidades estatais a partir da presença ou não de determinadas variáveis. Além disso, descreveram como as variáveis se fizeram presentes e foram utilizadas pelos agentes estatais para viabilizar a implementação das políticas analisadas, não obstante a necessidade de ajustes. Os estudos que utilizam a

técnica descritiva são: Grin (2012), Coutinho (2013, 2014), Monteiro Neto (2014), Ismael (2014), Brandão (2014), Fernández e Puente (2014), Herrlein (2014), Pedroti (2014), Loureiro, Macário e Guerra (2014), Loureiro, Teixeira e Ferreira (2014), Pereira (2014b), Pires, Gomide e Amaral (2014), Schapiro (2014), Cassiolato e Garcia (2014), Gomide (2016), Castro (2016), Delgado (2016), Santana (2016), Fonseca (2016), Lanzara (2016), Bichir (2016), Leopoldi (2016), Boschi e Gaitán (2016), Lima (2018), Pereira (2014a), Santos (2017), Borges (2012), Grin e Abrucio (2018b), Marengo, Strohschoen, Joner (2017), Tripodi (2018) e Martins *et al.* (2013).

Um outro dado a ser considerado neste conjunto diz respeito aos seus achados. A quantidade e a variedade dos estudos dificultam pormenorizá-los. Entretanto alguns deles são relevantes pelo seu alcance e por expressar bem o significado e a importância da capacidade estatal como variável independente na provisão das políticas públicas. Nesse sentido, após aplicar o conceito ao Programa de Modernização Administrativa e Tributária do governo federal, Grin (2012, p. 171) afirma que a capacidade estatal

permite aproximar construção teórica e políticas concretas para avaliar suas possibilidades explicativas. O debate, pois, está em aberto, mesmo porque os governos continuam a incrementar suas capacidades administrativas, técnicas, políticas e institucionais.

Os vários estudos produzidos pelos analistas do Ipea utilizam como dimensões de capacidade estatal, basicamente, a capacidade técnico-administrativa e a capacidade política. A primeira influencia a efetividade na provisão das políticas públicas e é mensurada através de altas taxas de execução. A segunda diz respeito à legitimidade, que se traduz, entre outras coisas, na elevada inovação na sua provisão. Nesse sentido, Pires e Gomide (2014a, p. 373-374) concluem que

O conceito de capacidade estatal, associado à habilidade de o Estado de definir sua agenda e executar seus objetivos, foi operacionalizado em suas dimensões técnica-administrativas e políticas. Se a primeira dimensão sempre esteve presente nos estudos sobre Estados desenvolvimentistas, a segunda se mostrou necessária para a implementação de políticas públicas em um ambiente no qual se exige aptidões da burocracia pública para se relacionar e negociar com os atores sociais e políticos – caso do Brasil contemporâneo. A análise dos arranjos de implementação das diferentes políticas indicou uma atuação do Estado substancialmente heterogênea, impossibilitando falar-se em um Estado com capacidades comuns – mesmo em programas e projetos considerados prioritários para um mesmo governo, num mesmo contexto. Isto corrobora os argumentos de que as capacidades do Estado variam entre políticas públicas e de que as análises de sucesso devem levar em

conta as diferentes áreas e setores, suas trajetórias históricas, instituições e atores. (grifos nossos).

As considerações desses estudos sobre a necessidade de combinação da capacidade técnico-burocrática com a capacidade política para garantir altas taxas de capacidade estatal é compartilhada, em alguma medida, pelos estudos de Monteiro Neto (2014), Ismael (2014), Brandão (2014), Fernández e Puente (2014), Herrlein (2014), Pedroti (2014), Loureiro, Macário e Guerra (2014), Loureiro, Teixeira e Ferreira (2014), Pereira (2014a), Pires, Gomide e Amaral (2014), Schapiro (2014), Cassiolato e Garcia (2014), Pereira (2014b), Gomide (2016), Castro (2016), Delgado (2016), Santana (2016), Fonseca (2016), Lanzara (2016), Bichir (2016), Leopoldi (2016), Boschi e Gaitán (2016). Todos eles consideram, entre outras coisas, que as referidas dimensões estão associadas ao sucesso do Estado em prover políticas públicas, ainda que tais dimensões sejam complexas e conflituosas. Na falta de uma delas, os resultados das políticas tendem a ser menores do que o esperado. Entretanto, a capacidade estatal, medida pela capacidade de formulação e de implementação de políticas, aparece como variável independente a influir nos resultados das políticas públicas.

Até aqui, este estudo analisou os trabalhos que utilizam a capacidade estatal na sua versão reflexiva. A seguir, são apresentados os trabalhos que a consideram como variável dependente, ou seja, que adotam a versão formativa.

Capacidade estatal na literatura brasileira: a versão formativa

Já se argumentou aqui sobre as dificuldades em distinguir, nos estudos, quando a capacidade estatal é resultado de um conjunto de recursos de natureza diversa ou quando ela é a causa dos resultados satisfatórios, ou não, das políticas públicas. Há uma tendência em utilizar a referida capacidade tanto como variável independente quanto como variável dependente, com o risco de se cair na tautologia ou circularidade, como advertiram Gomide, Pereira e Machado (2017). Portanto, não deixa de ser um risco, a tentativa de efetivar a classificação destes estudos a partir das categorias “versão reflexiva” e “versão formativa”, o que exige um grande esforço de análise. Além dessa forma de classificar os estudos de capacidade estatal, há outras, que utilizam a cronologia das produções ou as dimensões trabalhadas por Repetto (2003) e Cingolani (2013). Entretanto, quase todos os estudos realizados no Brasil foram publicados a partir de 2012, período que experimentou o ápice e a crise do neodesenvolvimentismo (PIRES; GOMIDE, 2014b; MONTEIRO NETO, 2014; DE TONI; CERQUEIRA, 2018).

Na subseção anterior, analisaram-se os estudos de capacidade estatal na sua versão reflexiva, nesta subseção, as análises recaem sobre aqueles que consideram a referida capacidade como variável dependente, ou seja, na sua versão formativa. Nesse contexto, examinam-se os estoques de

recursos⁵ presentes nas agências estatais responsáveis pela provisão das políticas. Os estoques são as variáveis independentes e, em grande medida, definem a maior ou menor capacidade do Estado. A depender da sua quantidade e da disponibilidade para aplicação em um determinado programa ou política pública, os ajustes na implementação tenderão a ser maiores ou menores, os resultados estarão mais próximos ou não do esperado e a sua durabilidade no tempo poderá ser maior ou menor (MOKATE, 1999). Sobre a versão formativa da capacidade estatal, Gomide, Pereira e Machado (2017, p. 8-9) argumentam que

a direção de causalidade vai dos indicadores (variáveis observáveis) para a capacidade estatal (variável latente). Assim, um conjunto de variáveis observadas (ou indicadores) causam (ou formam) a capacidade estatal. Em outras palavras, a capacidade estatal é uma variável dependente ou endógena ao modelo. [...]. Resalte que a seleção dos indicadores de qualquer um dos modelos deve se basear na teoria e ser verificada empiricamente pelo pesquisador para o problema em questão. Por exemplo, a capacidade pode ser resultante de arranjos institucionais particulares ou de recursos disponíveis dentro do aparelho administrativo estatal (modelo formativo).

Os recursos e os arranjos institucionais reúnem diversos tipos de dimensões de capacidade. Os pri-

5. Mokate (1999), ao apresentar os fatores que permitem que uma política pública seja, ao mesmo tempo, efetiva, eficiente e sustentável, recorre ao Banco Mundial para identificar quais são os recursos necessários para isso. Ela afirma que esta “reflexão levou o Banco Mundial a definir uma classificação de sustentabilidade para os seus programas ou projetos que dependem de um amplo conjunto de fatores e considerações que são analisados a fim de determinar se há probabilidade de ocorrência de estrangulamento ou obstáculo e a vulnerabilidade do sucesso do projeto ou programa a tal obstáculo é considerada”. Estes fatores ou recursos são: fatores econômicos, elementos externos, fatores financeiros, fatores técnicos, fatores sociais, ambientais, institucionais e de governabilidade.” (MOKATE, 1999, p. 30).

meiros dizem respeito, por exemplo, aos recursos, ou capacidades fiscais, burocráticos e institucionais. Os arranjos institucionais, segundo os referidos autores, dizem respeito às regras do jogo sob as quais acontecem as relações entre as agências estatais e a sociedade na provisão dos programas e das políticas públicas (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). Se o arranjo institucional é rígido e fechado à participação dos interessados para ajustá-lo às suas necessidades, as agências implementadoras precisarão de mais recursos para garantir a sua implementação e atingir os objetivos previstos. Caso contrário, os recursos poderão ser em menor quantidade (COELHO, 2016; LISBOA, 2015). O arranjo institucional, portanto, tem reflexo direto na capacidade estatal.

A partir dessas considerações, este estudo examinou os trabalhos selecionados e depois os reuniu no Quadro 2. Neste quadro, destacam-se os autores, o ano da publicação, o título e a definição de capacidade estatal adotada pelos autores. Todos os estudos apresentados no referido quadro foram publicados no Brasil.

Quadro 2 – Capacidade estatal na versão formativa

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. (2014).

“No contexto democrático, entende-se que tal capacidade pode ser entendida a partir de dois componentes: o técnico-administrativo e o político. O primeiro deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. O segundo, associado à dimensão política, refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos” (p. 20). A capacidade é medida pela burocracia weberiana e pela existência de canais de negociação que aumentem o poder de agência do Estado.

VAZ, Alexander Cambraia N. Capacidades estatais para o desenvolvimento: entre a burocratização e a política como elementos de ação do Estado. (2014).

“O Estado se constitui como ator central na promoção de políticas públicas e, em especial, na concretização daquilo que denominamos aqui por desenvolvimento. [...] para o desempenho desse papel, tendo por base o cenário sócio-político das democracias modernas, as capacidades políticas estatais se revelam elementos importantes nos processos públicos decisórios, especialmente na gestão e implementação de políticas públicas. Uma vez combinados, esses dois argumentos nos permitem compreender como, atualmente, o Estado pode elaborar e efetivar intervenções na sociedade e efetivamente ser capaz de cumprir os objetivos traçados” (p. 277). A capacidade estatal é resultado da existência de arenas para interface entre o poder público e os atores sociais e para que o Estado tenha um corpo técnico para sustentar suas políticas.

BICHIR, Renata Mirandola. Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul. (2015).

“Por “capacidades estatais” entende-se aqui a habilidade dos Estados na formulação e implementação de suas políticas, envolvendo todo o processo de formação de agendas para o desenvolvimento, bem como as formas de construção de apoio a essas agendas entre os atores sociais, políticos e econômicos relevantes” (p. 12). Ter espaços públicos para obter apoio social, assim como uma burocracia desenvolvida, centralização decisória na burocracia técnica e capilaridade para entrega dos recursos aos beneficiários são os recursos necessário à capacidade estatal para implementação do Bolsa-Família.

ANASTASIA, Fátima; LAS CASAS, Luciana. Instituições políticas, capacidades estatais e cooperação internacional: África do Sul, Brasil e China. (2016).

“Capacidade estatal será definida aqui como a capacidade de ação do Estado com vistas a organizar os meios requeridos para a consecução dos fins propostos” (p. 426). A capacidade estatal é resultado do sistema legal estável (capacidade legal), da existência de mecanismo para o Estado internalizar as interações sociais e de atores políticos (capacidade relacional e política) e da burocracia weberiana (capacidade administrativa)

GAITÁN, Flavio; BOSCHI, Renato Raul. Estado, atores predominantes e coalizões para o desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada. (2016).

“Definimos capacidade estatal como a “habilidade do Estado de implementar seus objetivos, particularmente diante da oposição de grupos sociais poderosos”” (p. 474). A capacidade estatal para provimento de políticas de desenvolvimento é resultado da articulação entre atores políticos e da existência de uma burocracia weberiana no interior do Estado.

GOMES, Eduardo R. Relações Estado-sociedade e novas capacidades estatais para o desenvolvimento entre os países do Brics: o Brasil em perspectiva comparada com a África do Sul e a Índia. (2016).

Nesse estudo, entende-se capacidades como o conceito mais amplo em toda a discussão sobre políticas públicas, assumindo-as como “a consecução dos resultados apropriados, como desenvolvimento e bem-estar sustentáveis (baseados em valores como legitimidade, accountability, submissão às normas e ao consentimento)”. Como outros, o autor define as capacidades estatais, enfim, como “o Estado em ação”, proporcionando-nos a mesma percepção sobre o tema, ao qualificá-las de forma mais rica e implicitamente referidas aos desdobramentos políticos (p. 109). A capacidade estatal é resultante dos debates políticos, da mediação de interesses e de uma administração pública responsável e eficiente.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. O elo perdido da descentralização: uma análise da ação do governo federal para criar capacidades estatais municipais. (2018).

“O desenvolvimento de capacidades estatais municipais segue sendo um elo pouco considerado na trajetória recente do federalismo brasileiro. Persiste um paradoxo: municípios mais autônomos, que se tornaram peça-chave do Estado de Bem-Estar brasileiro, mas, em geral, pouco habilitados em termos administrativos e institucionais para implementar políticas públicas podem enfraquecer o federalismo cooperativo” (p. 3). A capacidade estatal resulta da existência de uma burocracia técnica capacitada e de arranjos institucionais que estimulem a interação entre os entes da federação.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Para além de sístoles e diástoles: capacidade estatal, receita e policies nos municípios brasileiros. (2016).

Nesse estudo, adotou-se definição restrita de “capacidade estatal”, relacionando-a à escala de profissionalização da burocracia governamental, entendida enquanto combinação entre autonomia profissional e capacidade técnica. Para dimensionar sua presença nas administrações municipais, adotou-se a categoria proporção de “estatutários com formação superior” no funcionalismo municipal (p. 27). A capacidade estatal é resultado da existência de uma burocracia profissional com capacidade técnica.

MENICUCCI, Telma; MARQUES, Alisson Maciel de Faria. Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: o caso da saúde. (2016).

A capacidade de atendimento, uma das dimensões da capacidade estatal, é composta por: “fatores estruturais que afetam a capacidade de atendimento das regiões de saúde, como a disponibilidade de recursos financeiros e humanos e a capacidade instalada e; em segundo, fatores políticos e gerenciais vinculados à atuação do nível estadual de governo” (p. 839). Ter recursos financeiros, materiais e humanos, assim como equipamentos instalados, é condição para a capacidade estatal.

SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. (2016).

Capacidade estatal é definida como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las. Entre as capacidades estatais, a qualidade e a profissionalização da burocracia são algumas das mais destacadas na literatura para prever o que acontecerá com uma política pública (p. 51). Ter uma burocracia profissional é a base da capacidade estatal.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. (2017).

“As definições de capacidade estatal difundidas na literatura dizem respeito ao poder de produção de políticas públicas pelas burocracias do Estado. Embora com novas categorias e um leque maior de habilidades sob análise, as novas definições do conceito compartilham da mesma ontologia, trazendo uma variedade de denominações, que servem de invólucro para atributos secundários semelhantes” (p. 7). A capacidade estatal depende dos recursos humanos, financeiros e tecnológicos, dos instrumentos legais de coordenação intra e intergovernamentais, de estratégias de monitoramento e de recursos políticos, como canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios.

MARENCO, André. Burocracias profissionais ampliam a capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. (2017).

Adotou-se opção metodológica que consiste em empregar sentido restrito a “capacidades estatais”, delimitando-a ao isolamento de meios ou recursos que ampliam o poder de agência governamental (p. 1026). Capacidade estatal é capacidade para tributar, codificar leis e regulamentos, garantir compliance às normas legais e ofertar bens públicos (p. 1027). Capacidade estatal é resultado de uma burocracia profissional e meritocrática nos municípios.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. (2017).

“A relação entre autonomia relativa e capacidade estatal foi bem capturada por Skocpol (1985:9), que define capacidade estatal como a “habilidade do Estado de implementar seus objetivos, particularmente diante da oposição de grupos sociais poderosos”” (p. 30). “A importância do conceito deriva do fato de que a pura vontade dos agentes ou atores políticos não é suficiente para que objetivos sejam alcançados. Da mesma forma, os atributos dos Estados precisam

ser complementados por mecanismos que viabilizem sua ação. Em síntese, o Estado deve ser capaz de penetrar no seu território, alcançar diferentes grupos sociais (MANN, 1984) e contar com instrumentos, instituições e organizações para a provisão de bens e serviços” (p. 31). A capacidade estatal é medida pela sua burocracia profissional.

MADEIRA, Lígia Mori; GELISKI, Leonardo; SALVARREY Gabriela; BOESSIO, Ana Paula; TRINDADE, Kálita. Capacidade estatal na segurança pública municipal das capitais brasileiras. (2018).

Essa pesquisa retoma a conceituação de capacidade estatal como poder (Lindvall e Teorell, 2016), vinculada a prioridades ideológicas (Enriquez, Centeno, 2012), baseada no entendimento de que qualquer análise da capacidade do Estado, particularmente em sociedades democráticas, não pode ser separada de considerações mais amplas sobre o contexto político e econômico em que as políticas públicas estão inseridas, nem sobre o embate de forças entre grupos políticos que disputam o poder, a partir de vias eleitorais ou por influência política (p. 4-5). A capacidade estatal para implementação de políticas municipais de segurança pública é resultado da existência de recursos institucionais e fiscais, da burocracia profissional capacitada e do Conselho Municipal de Segurança Pública.

PAPI, Luciana Pazini; DEMARCO, Diogo Joel. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: um debate sobre a construção das capacidades estatais no RGS. (2018).

“Capacidades para formular e executar políticas de desenvolvimento, sobretudo, em um contexto de consolidação e vigência de instituições democráticas. [...] para implementar políticas públicas de desenvolvimento, o Estado se sustenta em arranjos institucionais, que são condições de capacidades, ou seja, dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos” (p. 20). A capacidade estatal é medida pela existência de um corpo administrativo profissional e de instrumentos institucionais que garantam poder à administração pública.

PEREIRA, Ana Karine; ABERS, Rebecca N.; MERTENS, Frédéric. A construção de capacidades estatais em políticas de infraestrutura: demandas socioambientais e heterogeneidades estatais. (2018).

Capacidade estatal é entendida como a combinação de atributos burocráticos e de padrões relacionais que permitem que os objetivos organizacionais sejam implementados de forma legítima ao processar e considerar as demandas dos grupos sociais afetados pelas políticas implementadas (p. 9). A capacidade estatal é resultado da existência de uma burocracia aberta ao diálogo com a sociedade, de agências para levar a cabo as decisões pactuadas e da cooperação intersetorial das agências estatais.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Todos os estudos presentes no Quadro 2 foram produzidos entre 2010 e 2020. Portanto ainda tomam como referência os dados de desenvolvimento econômico e social originados do modelo neo-desenvolvimentista deste início de século XXI no Brasil. Os temas variaram muito, contudo a preocupação com as políticas de desenvolvimento econômico e social do governo federal estão presentes nos estudos de Gomide, Pereira e Machado (2017), Menicucci e Marques (2016), Souza (2016, 2017), Bichir (2015), Gomide e Pires (2014), Gomes (2016), Anastasia e Las Casas (2016), Gaitán e Boschi (2016), Pereira, Abers e Mertens (2018) e Vaz (2014). As capacidades municipais para a provisão de políticas públicas ocuparam a atenção de outros cinco estudos (MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2016; MARENCO, 2017; GRIN; ABRUCIO, 2018b; MADEIRA *et al.*, 2018; PAPI; DEMARCO, 2018). As capacidades dos estados subnacionais não apareceram nos estudos deste segundo conjunto.

As análises direcionadas às políticas comparadas com foco nas atividades exclusivamente econômicas ocuparam a atenção dos estudos de Gomide e Pires (2014), Gomes (2016), Anastasia e Las Casas (2016), Gaitán e Boschi (2016), Grin e Abrucio (2018b) e Vaz (2014). As capacidades estatais para a provisão de políticas sociais, incluindo as de saúde, transferência de renda para a população focalizada e segurança pública foram objetos de estudos nos trabalhos de Menicucci e Marques (2016), Bichir (2015) e Madeira *et al* (2018). Os estudos voltados para a burocracia estatal, tanto dos municípios quanto do governo federal, como variável explicativa para as capacidades estatais estão presentes nas abordagens de Marengo (2017), Souza (2016, 2017), Grin e Abrucio (2018b), Papi e Demarco (2018), Marengo, Strohschoen e Joner (2016). Os outros estudos tratam de temas diversos, como a utilização do conceito de capacidade estatal nas pesquisas científicas (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017) e a incorporação das demandas socioambientais de grupos sociais vulneráveis e seu impacto na capacidade estatal (PEREIRA; ABERS; MERTENS, 2018). Nota-se a pouca presença de estudos voltados para a capacidade municipal e a ausência de temas relacionados à política educacional. Observa-se em relação as políticas de Educação Básica nos estados e municípios que há um espaço vazio para preencher.

Os estudos do Quadro 2, em sua maioria, optaram por decompor a capacidade estatal em capa-

cidade técnico-administrativa e capacidade política. Este é o caso dos estudos de Gomide e Pires (2014), Vaz (2014) e Gomide, Pereira e Machado (2017). Essas duas dimensões conseguem atender às análises quanto aos estoques de recursos e às relações das agências públicas provedoras dos programas com os atores interessados e afetados por elas (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). Contudo os estudos de Grin e Abrucio (2018b), Marenco, Strohschoen e Joner (2016), Souza (2016, 2017) e Marenco (2017) utilizam apenas a dimensão capacidade burocrática. O estudo de Bichir (2015) trabalha com as dimensões capacidade política, burocrática, institucional e de recursos instalados. Capacidade legal, relacional e política são as dimensões utilizadas por Anastasia e Las Casas (2016). Gaitán e Boschi (2016), Gomes (2016) e Papi e Demarco (2018) utilizam capacidade administrativa e política. Menicucci e Marques (2016) utilizam as dimensões capacidade financeira, burocrática e instalada. Capacidade sistêmica e política são as dimensões utilizadas por Madeira *et al.* (2018). Por fim, Pereira, Abers e Mertens (2018) utilizam as dimensões capacidade participativa e decisória.

A despeito das diferentes denominações utilizadas para referir-se às dimensões da capacidade estatal, Cingolani (2013) já havia chamado a atenção para este fenômeno em seus estudos. Gomide, Pereira e Machado (2017, p. 7) também destacam estas variações terminológicas e, apesar disso, observam que elas apresentam uma matriz ontológica semelhante:

Embora com novas categorias e um leque maior de habilidades sob análise, as novas definições do conceito compartilham da mesma ontologia, trazendo uma variedade de denominações que servem de invólucro para atributos secundários semelhantes.

Um outro aspecto a ser considerado nos estudos do Quadro 2 diz respeito às técnicas de tratamento dos dados das pesquisas para cada uma das dimensões analisadas. Nesse ponto, não há muitas variações como nos estudos do Quadro 1. Ou seja, as técnicas são a descrição, a formação de índices ou a utilização de escalas. Normalmente, os estudos não usam uma única técnica, por isso, para fins de classificação, verificou-se aquela mais relevante e que teve maior contribuição para os achados da pesquisa em cada estudo. A análise descritiva das variáveis e das dimensões é utilizada nos estudos de Gomide, Pereira e Machado (2017), Souza (2017), Bichir (2015), Gomide e Pires (2014), Gomes (2016), Anastasia e Las Casas (2016), Grin e Abrucio (2018b), Pereira, Alves e Mertens (2018), Madeira *et al.* (2018), Papi e Dimarco (2018).

Gomide, Pires (2014) e Vaz (2014) utilizaram as escalas como técnica para tratar dos dados que compõem cada uma das dimensões analisada. Por fim, Marengo (2017), Menicucci e Marques (2016), Souza (2016) e Marengo, Strohschoen e Joner (2016) utilizaram técnicas da estatística para chegar a índices de capacidade estatal. No presente estudo, as escalas se apresentam como a técnica

mais adequada para comparar os quatro municípios sob análise a partir de seus recursos.

Com relação aos resultados dos estudos do Quadro 2, algumas perguntas são necessárias. Quais variáveis e dimensões têm maior efeito sobre as capacidades estatais? É possível definir *ex-ante* se uma política atingirá os efeitos desejados analisando os seus estoques de recursos? E, diante da escassez desses recursos, a política em questão conseguirá surtir algum efeito sobre o problema que a gerou? A partir dessas questões, examinaram-se os achados dos estudos do referido quadro. Mais do que buscar uma resposta definitiva para essas questões, a intenção foi verificar o que se repetia e o que havia de diferente entre eles. Pois sabe-se que a maioria deles é estudos de caso, portanto não tem a ambição de produzir generalizações válidas para todos os casos que tratam de capacidade estatal na versão formativa (BORGES, 2007; GONZALEZ, 2008; REZENDE, 2011; DUPUY, 2012).

Gomide, Pereira e Machado (2017, p. 7) antecipam as respostas e concluem que o conceito de capacidade estatal é multidimensional e dinâmico, por isso a sua mensuração pode ser obtida “de maneira indireta, por meio de fatores observáveis (indicadores)”. Especificamente sobre a burocracia presente na administração pública brasileira, tanto no plano federal quanto no âmbito dos municípios analisados nos estudos, verifica-se a existência de um “compósito de perfis weberianos, gerenciais e patronagem” (MARENCO, 2017; SOUZA, 2016;

2017). A existência de uma burocracia profissional nos moldes weberianos aumenta muito as chances de as políticas públicas serem providas a contento e conseguirem atingir muito dos objetivos propostos (MARENCO, 2017; SOUZA, 2016; 2017). Um outro ponto relevante a influir nos resultados das políticas públicas foi destacado por Grin e Abrucio (2018b). Para os autores, a questão federativa se mostra um desafio adicional para implementação de políticas públicas nacionais, em que pese a autonomia local e as desigualdades de recursos entre os entes subnacionais. Os resultados delas podem ser diferentes do esperado, e as desigualdades entre os entes situados em uma mesma esfera podem se agravar, caso não haja aportes de recursos complementares por aqueles entes situados em esferas superiores para superar as desigualdades iniciais. Esta consideração é compartilhada pelos estudos de Marengo (2017), Madeira *et al.* (2018), Papi e Demarco (2018), Marengo, Strohschoen e Joner (2016).

Os estudos comparados, seja entre países, seja entre arranjos institucionais de políticas públicas, predominaram no Quadro 2: são 14 entre os 17 presentes (MARENCO, 2017; MENICUCCI; MARQUES, 2016; BICHIR, 2015; PIRES; GOMIDE, 2014a; 2014b; SOUZA, 2016; GOMES, 2016; ANASTASIA; LAS CASAS, 2016; GAITÁN; BOSCHI, 2016; GRIN; ABRUCIO, 2018b; MADEIRA *et al.*, 2018; PAPI; DEMARCO, 2018; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017; VAZ, 2014). Em quase todos, as dimensões capacidades técnico-burocráticas e capacidades polí-

ticas são testadas de diversas formas. Os achados tendem a convergir para a interação entre as duas dimensões e mostram que elas se retroalimentam e fortalecem a capacidade estatal, seja dos municípios, seja da União. As conclusões de Vaz (2014, p. 4) expressam bem estas considerações:

As principais conclusões são de que, de fato, existem correlações importantes entre maiores capacidades burocrática e política e capacidade de apresentar melhores resultados em políticas públicas. Em especial, o desenvolvimento de capacidades políticas parece recrudescer as próprias capacidades burocrática, gerando um movimento de retroalimentação que apenas tende a promover a melhoria da gestão pública de uma maneira geral.

A revisão da literatura brasileira sobre capacidade estatal, seja na versão formativa, seja na versão reflexiva, demonstra que a política educacional ainda permanece no limbo. Com exceção do estudo de Martins *et al.* (2013), que trabalha com a capacidade estatal como variável independente, não foram encontrados outros estudos que examinassem os estoques de recursos disponíveis no interior dos entes da federação para promoção de políticas de Educação Básica. Porém, mesmo com esse vazio, um achado relevante dessa revisão é que o ambiente institucional e os arranjos institucionais das políticas públicas importam, pois têm forte relação com os resultados (VAZ, 2014; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). Particularmente, verifica-se que

o ambiente federativo do país tem impacto nas políticas públicas (GRIN; ABRUCIO, 2018), ou seja, a questão federativa emerge como uma variável a ser considerada pelas análises das capacidades estatais, principalmente quando vigora um modelo centralizado como o que vem se desenhando no país (ARRETCHE, 2009, 2010, 2013). As considerações finais do estudo de Grin e Abrucio (2018, p. 20) destacam os efeitos do federalismo, das políticas centralizadas e das desigualdades dos entes subnacionais:

Assim, a dissonância federativa reduziu a convergência em torno do PMAT [Programa de Modernização da Administração Tributária] para promover capacidades estatais municipais ao estimular uma apropriação local desigual. As visões de *feds* e os *locals* mostram como tensões entre controle central e autonomia local geram problemas na cooperação federativa. O quanto o BNDES [Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social] foi consciente desse jogo é relevante, pois o programa incentivou os mais “aptos” em detrimento dos mais “necessitados”. O PMAT pouco fez para reduzir essas disparidades, pois argumentar que os municípios são autônomos e decidem ou não a sua candidatura não alterou o *status quo* das desigualdades entre os menores e os maiores. A carência local de “capacidade de absorção” (Pressman, 1975) foi um limitador para a maioria das cidades receber apoio federal, ainda que a demanda fosse relevante.

A seguir, apresenta-se revisão da literatura de implementação, com especial atenção às agências implementadoras. Pois, no ambiente institucional brasileiro, principalmente para a política de educação básica, os municípios atuam mais como agentes de implementação de normas formuladas, principalmente pelo governo federal.

2

Implementação de políticas educacionais em um ambiente federativo

A provisão da política de educação básica no federalismo educacional brasileiro

A literatura especializada tem chamado a atenção para o ambiente institucional, para os arranjos institucionais das políticas públicas e como estes afetam a capacidade estatal de implementação (PIRES; GOMIDE, 2016; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). Em um ambiente federativo centralizado, como o que as normas federais desenham para o federalismo educacional brasileiro (SARAIVA; DUARTE, 2018), os municípios emergem como agências implementadoras (BERMAN, 1978). Compreender como se processam as relações entre formuladores e implementadores e como acontece o processo de implementação quando não se refere a implementadores individuais, mas sim a agências, como é o caso dos municípios brasileiros nas políticas de Educação Básica, é o desafio que se coloca neste estudo.

As políticas públicas constituíram-se como objeto de estudo ainda no início do século XX, mais precisamente desde que Laswell (1936) cunhou a expressão *policy analysis* (análise de política) (MENY; THOENIG, 1992; MULLER; SURELL, 2002; SOUZA, 2006; BAPTISTA; REZENDE, 2011). Ao longo dos anos, as diferentes acepções em torno desse termo e as análises de fatores que condicionam variantes do processo de produção das políticas sofreram modificações diversas, decorrentes da ação e da diversidade de seus múltiplos atores, dos recursos que foram mobilizados pelo Estado e/ou por outros agentes sociais (SOUZA, 2006; BAPTISTA; REZENDE, 2011), ou então foram influenciadas pela diversidade de alternativas construídas (KINGDON, 1984). No Brasil, os estudos sobre políticas públicas ganharam espaço na literatura especializada em um período recente, e o *boom* de publicações aconteceu, principalmente, a partir de meados da primeira década deste século (SOUZA, 2006; FARRIA, 2012).

Tradicionalmente, diferentes estudos de políticas públicas atribuem ao Estado um papel central no processo de produção e implementação (LECCA, 2012), pois estas seriam uma de suas competências e razões de ser (MENY; THOENIG, 1992; MULLER; SURELL, 2002; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). A partir do Estado, novos atores, ideias e outros elementos seriam incorporados ao ciclo das políticas. A quantidade e a variedade dos atores, dos recursos e das partes que compõem o ciclo e as

políticas públicas dependem da abordagem teórica ou da forma conceitual com que são tratados. Pois, como destacam Muller e Surell (2002, p. 13), as políticas públicas podem ser definidas e tratadas em uma abordagem mais ampliada, como “tudo o que o governo decide fazer ou não fazer”; ou mais restritas, ao considerar que elas “se apresentam como programa de ação governamental em um espaço geográfico”. Essas acepções pragmáticas designam o processo pelo qual são elaborados e implementados os programas de ação pública coordenados por atores governamentais.

As políticas públicas também podem ser vistas como ação pública. Tais abordagens, originadas da sociologia política francesa (MULLER; SUREL, 2002; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012; MAROY, 2008), expressam um conjunto de relações, de práticas e de representações que concorrem para a produção de modos de regulação de relações sociais politicamente legítimas. Essa sociologia política buscou romper com análises que enfatizavam a unicidade da ação governamental, o voluntarismo da decisão política, o fetichismo da decisão, a fim de considerar, em seus estudos, as interações entre os mais diferentes meios, recursos e atores para a resolução de problemas políticos. Lascoumes e Le Galès (2012) acrescentam a este respeito que, enquanto ações públicas, as políticas públicas, na maioria das vezes, são uma hipótese de trabalho e não constituem um programa estrito e racional, mas sim uma experimentação da qual se

deveria observar a implementação. “As políticas públicas são quebra-cabeças a serem resolvidos dada a incerteza de propósito e a incerteza inerente à importância do papel dos atores na sua implementação.” (LASCOURMES; LE GALÉS, 2012, p. 12, tradução nossa). Para essa sociologia política, a fase de implementação expressaria com mais profundidade elementos centrais de políticas públicas específicas.

Entre as muitas formas de tratar e analisar as políticas públicas, aquelas que as concebem como um ciclo foram as que se tornaram mais populares (BAPTISTA; REZENDE, 2011; FARIA, 2012). A quantidade de fases varia segundo o analista, mas, em geral, incluem a agenda, a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação (SOUZA, 2006; BAPTISTA; REZENDE, 2011; FARIA, 2012). Essa tipologia influenciou análises com um ciclo deliberativo sequencial, formado por vários estágios em sequência e constituído por um processo *top down* no tocante às regras do jogo (FARIA, 2005). A sociologia política da ação pública, por sua vez, procura compreendê-las como ‘apostas’ de políticas públicas, que são efetivadas, de fato, na implementação (HASSENTEUFEL, 2011).

Apesar dos estudos de políticas públicas existirem desde as obras de Lasswell, nos anos de 1939 (BAPTISTA; REZENDE, 2011), foi especialmente após a obra de Pressman JL e Wildawsky (1973) que a implementação passou a ser estudada. Apesar dos esforços dos formuladores na prescrição

das atividades dos implementadores, Pressman JL e Wildawsky (1973) consideram que esses atores detêm razoável margem de autonomia. Isso induziu as análises ao exame mais cuidadoso das ações dos implementadores, ou seja, da *street level bureaucracy* (LIPSKY, 1980) e das agências ‘executoras’. Estas surgiram em estudos sobre a provisão de políticas públicas nacionais, especialmente em federações, cujos implementadores são os entes subnacionais ou as agências locais com grande autonomia perante os formuladores situados no governo federal (BERMAN, 1978).

Resumidamente, os argumentos centrais desses estudos estão no reconhecimento da discricionariedade dos implementadores e da sua capacidade de recriar a política na ponta do sistema, devido ao conhecimento e às experiências que detêm sobre o território da sua efetivação, em evidência para o analista. É por meio desses agentes – *in casu*, os governos municipais – que a população interage com a administração pública, pois eles distribuem benefícios e sanções, afetando o bem-estar dos(as) cidadãos(ãs), além de ensinar aos usuários, de modo explícito ou implícito, como devem portar-se para entrar no sistema de prestação de serviços ou adquirir informações a respeito (LIPSKY, 1980).

Nos contextos de provisão de políticas públicas em que as relações ou interações acontecem pela via de agências, a literatura distingue pelo menos dois momentos na implementação: a macro e a micro implementação. Os ambientes federativos são

especialmente propícios a este tipo de interação entre agências. O que torna o processo mais tenso e problemático, pois há configurações institucionais discrepantes entre os sistemas federais e locais, como afirma Berman (1978, p. 10):

O estudo da implementação da política social é tão difícil porque os serviços sociais são prestados por organizações locais (escolas, hospitais, centros de saúde, departamentos de polícia, agências de assistência social e similares), que são relativamente autônomas do controle federal ou estadual e, pior ainda, têm seus próprios problemas de implementação. A implementação da política nacional consiste, portanto, não em uma, mas em duas classes de problemas. O governo federal deve executar sua política de modo a influenciar as organizações locais de prestação de serviços a se comportarem da maneira desejada; chamamos isso de problema de macroimplementação. Em resposta às ações federais, as organizações locais têm que elaborar e executar suas próprias políticas internas; chamamos isso de problema de microimplementação. Esperamos deixar claro que a macroimplementação é um processo muito diferente da microimplementação (tradução nossa).

A implementação em si já constitui um processo de apropriação situada de públicos, regras, ideias ou competências da ação pública. São as condições reais de recepção desses elementos que permitem

ao analista reconhecer que políticas públicas não se difundem sem um relevante processo de tradução. Essas traduções produzem um “efeito de hibridização” decorrente das instituições, dos atores e relações sociais localizadas, ou seja, promovem a regulação intermediária dos sistemas de ação das políticas (MAROY, 2011). Diferentes políticas públicas desenvolvem instâncias intermediárias para sua implementação, e estas, por sua vez, carregam motivações políticas, graus diferenciados de competências necessárias, ou de sensibilidade para com as práticas administrativas em educação, como são os casos dos municípios brasileiros. Nos termos postos por Bowe, Ball e Gold (1992), os contextos de políticas públicas⁶ têm forte ligação com os contextos particulares em que elas foram formuladas ou implementadas.

Especificamente em cenários em que a implementação acontece por meio de interações entre agências, Berman (1978) sugere separar, para análise, os contextos da macro e da micro implementação. Esses dois contextos apresentam características próprias, e as relações entre eles são marcadas por tensões e adaptações. Estas ocorrem mutuamente entre as agências envolvidas, tanto na macro quanto na micro implementação, assim como a mútua adaptação entre as normas e as agências. Ou seja, nos dois casos, ocorre o ‘efeito da hibridização’. Além disso, nos processos que envolvem agências, observa-se uma relativa frouxidão entre elas, devido, principalmente, à relativa autonomia

6. Nesse caso, estão incluídos o desenho, os atores formuladores, os valores e objetivos pretendidos ou prescritos.

e aos problemas daquelas envolvidas na micro implementação. Berman (1978, p. 10) apresenta as diferenças entre os dois contextos no processo de implementação:

As diferenças essenciais entre os processos de microimplementação e macroimplementação decorrem dos seus contextos institucionais distintos. Enquanto o cenário institucional da microimplementação é uma organização local de prestação de serviços, o cenário institucional da macroimplementação é todo um setor de políticas, que vai do nível federal ao local (tradução nossa).

Particularmente em ambientes federativos, quando a União define normas federais válidas em todo o território nacional para serem implementadas pelos entes subnacionais, a separação entre macro e micro implementação pode ser um caminho teórico para compreender o comportamento das agências. Em conjunto com a utilização dos dois conceitos, a ideia de “acoplamento frouxo” aparece para revelar que as organizações que compõem o sistema público de provisão de políticas estão frouxamente alinhadas. Isso acontece, em grande medida, porque cada uma das agências apresenta as suas estruturas, os seus próprios problemas, as suas culturas organizacionais e age de forma mais ou menos autônoma dentro do sistema (BERMAN, 1978). Por esse motivo, a implementação não é um processo simples, e a ideia de acoplamento frouxo explica bem o processo:

Um conceito potencialmente útil é o de acoplamento frouxo (March and Simon, 1958; Glassman, 1973; Weich, 1976). Os padrões de comportamento entre as organizações públicas, privadas e semipúblicas e vários atores em um setor político podem ser vistos como constituindo uma estrutura frouxamente acoplada. O acoplamento frouxo, que pretende ser um termo neutro no sentido de que “frouxidão” pode ser bom ou ruim para implementação, sugere que (1) cada organização tem seus próprios problemas, perspectivas e propósitos, que refletem sua estrutura e cultura particulares, e (2) cada organização age de forma mais ou menos autônoma dentro da macroestrutura global do setor (tradução nossa).

O conceito de acoplamento frouxo mostra-se bastante útil para a análise do federalismo educacional brasileiro, particularmente dos processos de implementação da Lei n. 11.738/288, do piso salarial nacional para os profissionais da Educação Básica e da Meta 1 do PNE 2014-2024. Afinal, estas normas foram formuladas pela União para serem implementadas pelos estados e municípios brasileiros, que, apesar da centralização federativa, dispõem de relativa autonomia para organizar os seus sistemas de ensino e formular programas locais de educação escolar. A tensão relatada por Berman (1978) mostra-se presente em um possível dilema, principalmente para os municípios, que se encontram divididos entre prover seus próprios programas educacionais ou implementar aqueles

formulados pelo governo federal. Esse dilema mostra-se mais acentuado quando, diante de recursos limitados, aderir aos programas federais poderia resultar em novos aportes de recursos, pois muitos deles são formulados com normas que preveem o regime de colaboração.

No sistema educacional brasileiro, mudanças institucionais, programas e metas nacionais dependem significativamente da adesão dos entes subnacionais para serem efetivadas. A importância dessa adesão encontra-se expressa na extensa literatura que advoga por um regime de colaboração entre os sistemas de ensino. Entretanto, o clássico estudo de Abrucio (1998), ao tratar do ultrapresidencialismo, que vigorava nos governos estaduais, concluiu que o poder dos governadores sobre as lideranças políticas municipais não teria paralelo em outras federações, obstaculizando o fortalecimento do pluralismo político do tipo *top-down* e o papel positivo da gestão local na formação da cidadania. Para esse autor, os municípios constituíam a base de sustentação das oligarquias regionais. Desse modo, a implementação local de políticas ou programas formulados centralmente requeria o consentimento das lideranças estaduais. Em um cenário como este, o processo de implementação se tornaria ainda mais complexo, pois multiplicaria as agências intervenientes e levaria a um distanciamento do desenho original da política (BERMAN, 1978; SILVA; MELO, 2000).

Nessa linha de argumentação, as políticas nacionais estariam fragilizadas se não contassem com o apoio das lideranças estaduais ou regionais. Por sua vez, a literatura sobre gestão municipal da educação constatou a fragilidade do exercício concreto da autonomia municipal no exercício de sua competência legislativa complementar em educação (DAVIES, 2010). Constatou ainda os múltiplos desafios postos aos municípios para o aprimoramento de sua capacidade de gestão educacional (MARTINS *et al.*, 2013), reconhecendo no caminho da descentralização político-administrativa uma estratégia potencialmente capaz de facilitar o exercício da experiência democrática (SOUZA; FARIA, 2004). O fortalecimento dos governos municipais, nessa literatura, envolveria a atuação supletiva e redistributiva da União na gestão dos sistemas educacionais. Por essas razões, as relações intergovernamentais deveriam ser articuladas na direção da centralização das *policy-decision-making* e na direção da descentralização das *policy-making*? A resposta a esta indagação envolve análises sobre as capacidades de implementação em uma federação desigual.

Desse modo, o grau de incerteza quanto aos resultados das políticas de abrangência nacional e a discricionariedade dos governos implementadores estariam condicionados pelas estruturas sociais locais, em um contexto de desigualdades entre as jurisdições federativas (SOUZA, 2005; DUARTE; FARIA, 2010; ARRETICHE, 2010; REZENDE; LEITE;

SILVA, 2015). Nas últimas décadas, a União se armou de um conjunto de instrumentos políticos que lhe permitiu regular o sistema educacional pela via burocrática, mediante a prescrição normativa de regras estabelecidas centralmente, entretanto, estas são operadas por diferentes governos locais, em contextos e condições desiguais. A União também regula as metas e os objetivos educacionais dos entes subnacionais, mediante a organização de um sistema de monitoramento e avaliação (CURY, 1997). Esse sistema abrange informações sobre mais de 48 milhões de estudantes, matriculados em diferentes etapas e modalidades da Educação Básica, bem como sobre seus professores e suas escolas. Ao concentrar esse conjunto de informações, a regulação por desempenho do sistema educacional tripartite permitiria ao poder central deter informações para o exercício de sua função supletiva e redistributiva (BRASIL, 1988, art. 211), como estratégia de equalização das desigualdades. Na atualidade, programas e projetos federais condicionam a transferência de recursos aos governos subnacionais ao cumprimento de metas de desempenho, que nem sempre são atingidas, devido às condições sociais e institucionais dos governos locais.

Ao analisar diferentes abordagens teóricas sobre o Estado, Leca (2012) destaca que o exame sobre o aumento da coordenação dessas políticas pelo Estado, em geral, é um caminho arenoso e difícil. *Governance* com governos envolve desde o uso sistemático de normas que expressam códigos de

conduta, até a aferição da performance, dos níveis de *accountability*, do grau de corrupção etc. No caso do sistema educacional brasileiro, esses requisitos estão se difundido paulatinamente. A hipótese em estudo considera que a discricionariedade dos governos implementadores é fortemente influenciada pelas condições concretas do sistema municipal de ensino, denominadas, neste estudo, genericamente, como capacidade municipal de implementação. Além disso, o ambiente institucional desenhado a partir da CRFB/1988 e das normas nacionais e os arranjos institucionais específicos para cada programa têm influência nessa capacidade. Tais fatores definem as arenas, os atores, os recursos, as regras e outras variáveis necessárias à provisão das políticas públicas; por esse motivo, é necessário considerá-los nas análises de capacidade estatal. Nesse sentido, a seguir debate-se o ambiente institucional e o município no contexto do federalismo educacional brasileiro.

O ambiente institucional brasileiro, os municípios e a capacidade estatal

A discussão de federalismo é essencial quando se analisam políticas públicas de caráter nacional no Brasil (CURY, 2008). Trata-se do ambiente institucional definido no texto da CRFB/1988, que estabelece os arranjos institucionais para as políticas públicas setoriais, como destacam Gomide, Pereira e Machado (2017). No ambiente federativo institu-

ido no país a partir do texto constitucional, encontra-se também o que fora definido para a política educacional. A política de Educação Básica é parte desse ambiente, localiza-se no seu interior e sofre forte influência do mesmo. Entretanto, neste estudo, o arranjo federativo para a política de Educação Básica será tratado como o ambiente institucional do qual emergiram a Lei Federal n. 11.738/2008, que estabeleceu o Piso Nacional para os Profissionais da Educação Básica, e a Lei n. 13.005/2014, que regulamenta o PNE e, com ele, a Meta 1. Essas normas definem o arranjo institucional em que os atores atuam e prescrevem ações para prover as políticas públicas nelas delineadas (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017).

Assim, destacar algumas das características do ambiente federativo, e nele recuperar algumas especificidades do arranjo para Educação Básica, a fim de identificar as competências dos municípios, é uma tarefa necessária para boa compreensão das capacidades estatais necessárias para que esses entes da federação cumpram com as suas responsabilidades legais. Vez que a capacidade estatal “pode ser resultante de arranjos institucionais particulares ou de recursos disponíveis dentro do aparelho administrativo estatal (modelo formativo)” (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017, p. 9).

O federalismo brasileiro, desde a promulgação da CRFB/1988, passou por mudanças que vêm alterando as relações federativas e intergovernamentais entre os seus entes. O desenho que emergiu

do texto constitucional mostrou-se ambíguo quanto ao tipo de federalismo idealizado para o país e permitiu aos analistas concluir que o arranjo previsto era do tipo cooperativo (CURY, 2008; SAVIANI, 2008; ARAÚJO, 2010; 2010a) ou competitivo (ABRUCIO; SOARES, 2001). Essas interpretações decorreram, em grande medida, do caráter pouco esclarecedor de expressões como “regime de colaboração” (BRASIL, 1988, art. 211, *caput*) e “formas de colaboração” (BRASIL, 1988, art. 211, §4º), que induziam a previsão da cooperação federativa. Ao mesmo tempo, a inclusão dos municípios, a definição de competências exclusivas⁷ e a previsão de que os entes subnacionais tivessem as suas constituições próprias⁸ traziam a ideia de um arranjo mais competitivo, com maior descentralização decisória e autonomia aos municípios. Se essa ambiguidade do texto constitucional é identificada em vários estudos (ABRUCIO, 2005; ALMEIDA, 2005; SOUZA, 2005). Outros, destacam os dispositivos que asseguram à União o poder de alterar o *status quo* da federação em seu favor (ARRETICHE, 2009; 2010; 2013; SOUZA, 2013). Nesse sentido, Arretche (2014, p. 17) afirma que há

evidências de que os constituintes de 1988 não desenharam instituições políticas que operassem no sentido de produzir *joint decision-traps*.⁹ Em primeiro lugar, além de conferir ampla autoridade legislativa à União, não aprovaram regras para o processo decisório que exigem supermaiorias, ou ainda que impliquem uma

7. No texto constitucional em vigor, há um amplo leque de competências, principalmente administrativas, para os entes subnacionais. Algumas delas, direcionadas aos municípios, estão presentes no artigo 30.

8. Aos municípios é prevista a elaboração da Lei Orgânica Municipal (BRASIL, 1988, art. 29, *caput*), documento que pode ser considerado uma constituição em âmbito municipal.

9. Para Arretche (2014, p. 17), *joint-decision trap* acontece em federações centralizadas, e essa expressão é “empregada por Fritz Scharpf (1988) para caracterizar sistemas políticos em que o centro tem amplos poderes legislativos, mas é paralisado pelo poder de veto dos governos subnacionais”.

multiplicidade de pontos de veto para que mudanças legislativas sejam aprovadas. Diferentemente, o Estado federativo brasileiro combina ampla autoridade legislativa para União com limitadas oportunidades institucionais para o veto dos governos subnacionais.

Apesar de o texto institucional manter com a União o poder de alterar o desenho federativo, com reduzidos mecanismos de veto por parte dos entes subnacionais, nos anos imediatamente posteriores à promulgação do texto constitucional, o ambiente tendeu mais para a competição federativa, principalmente por causa da descentralização na provisão de algumas políticas públicas, como saúde e educação, e da guerra fiscal entre os estados subnacionais (ABRUCIO; SOARES, 2001). Além disso, a ligeira autonomia dos entes subnacionais e a incorporação do município ao arranjo federativo também foram vistos como fatores que tornaram o ambiente mais descentralizado e passível de maior competição. Naquele momento, o cenário indicava que a União dispunha de poucos recursos políticos para coordenar as políticas internas dos entes subnacionais (ABRUCIO, 1998; ABRUCIO; SOARES, 2001).

Após meados dos anos de 1990, a União retomou parte do protagonismo na definição de agenda e na proposição de políticas públicas, aumentando o seu poder de indução sobre os entes subnacionais para a adoção de políticas nacionais (ABRUCIO, 2005; SOUZA, 2005; 2013; ARRETCHE, 2001; 2009; 2010; 2013). Utilizando-se dos recursos institucionais e

do cenário político favorável, com a estabilidade econômica promovida pelo Plano Real e os resultados eleitorais de 1994, a União iniciou o processo de retomada da coordenação federativa (ABRUCIO, 2005). Em uma trajetória contínua, fazendo alterações no texto constitucional através de emendas,¹⁰ a União vem conseguindo alterar o *status quo* federativo e ampliar o seu poder sobre os demais entes da federação. E mais do que ampliar o seu poder de coordenação, a federação tem caminhado para um ambiente de centralização em um leque variado de políticas públicas. Portanto, hoje parece haver um relativo consenso entre os estudos de que, dentro do contínuo proposto por Stepan (1999), o ambiente federativo brasileiro se mostra mais próximo do centralizado (ARRETCHE, 2010; 2012; 2013; MACHADO; PALOTTI, 2014; SOUZA, 2013).

Nesse ambiente, os municípios figurariam como importantes provedores de políticas públicas, principalmente, sociais. Esses entes dispõem de *status* jurídico e institucional de entes da federação, como os estados e a União (ABRUCIO; SOARES, 2001), e passaram a contar com “receitas, responsabilidades e autoridade administrativa, fiscal e política” (MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017, p. 4). Abrucio e Soares (2001, p. 59) destacam essa posição, mostrando também as suas limitações e chamando a atenção para sua independência relativa:

Pela primeira vez na história brasileira e sem paralelo na experiência internacional, os municípios transformaram-se em

10. Desde a promulgação do texto constitucional em 1988 até final de 2018, já se contabilizam 99 emendas constitucionais. Apesar de ser um atributo do Legislativo Federal, os chefes do Executivo Federal têm conseguido aprovar emendas de interesse próprio.

entes federativos, constitucionalmente com o mesmo *status* jurídico dos estados e da União. Hely Lopes Meirelles, um dos maiores especialistas em Direito Administrativo no Brasil, afirma que com a nova Constituição o município ganhou a condição de ‘entidade estatal, político-administrativa, com personalidade jurídica, governo próprio e competência normativa’ (MEIRELLES, 1993: 116). Não obstante esta autonomia, os governos locais respeitam uma linha hierárquica quanto a sua capacidade jurídica – a Lei Orgânica, por exemplo, não pode contrariar frontalmente a Constituição estadual – além de terem, em sua maioria, uma independência política, administrativa e financeira relativa.

Esse novo *status* atribuído aos municípios brasileiros não se efetivou em uma ampla autonomia que transformasse de fato esses entes em grandes provedores locais de políticas públicas, capazes de alterar significativamente as condições socioeconômicas das suas populações. Estudos têm dado destaque a limitações, problemas e desigualdades de diversas naturezas entre os municípios brasileiros, bem como ao modo como esses fatores têm afetado a provisão de políticas públicas (ABRUCIO; SOARES, 2001; DUARTE; FARIA, 2010; ARRETCHE, 2002; 2004; 2010; 2013; 2015). Grin e Abrucio (2018b, p. 1) caracterizam bem o cenário e apontam os problemas de ordem administrativa que afetam o desempenho destes entes:

Contudo, a maioria das municipalidades não tinha todas as condições para exercer esse novo poder político-administrativo e autonomia auferida. Assim, além das heterogeneidades que caracterizam o país em relação à geografia, à demografia e à desigualdade socioeconômica, o maior desafio federativo está no seguinte fato: a Constituição e as leis posteriores repassaram autonomia e a responsabilidade pela implementação de boa parte das políticas públicas aos municípios, sem que a maioria deles tivesse, porém, capacidade administrativa e gerencial para realizar essa tarefa.

Alçados à condição de provedores de políticas públicas, os municípios brasileiros, a despeito do aumento dos recursos fiscais, mediante, principalmente, as transferências constitucionais, sofrem para atender às demandas cada vez maiores e mais complexas das populações locais (GRIN; ABRUCIO, 2018b). Esses recursos se mostram insuficientes e, por isso, os municípios recorrem à União, o que aumenta a sua dependência e reduz a sua autonomia, já que precisam se adequar às normas federais para terem acesso a algum tipo de apoio do governo federal (ARRETCHE, 2010; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017). Esse cenário aumenta consideravelmente o poder de indução do governo federal para as políticas públicas de caráter nacional e contribui para centralizar o ambiente federativo na União (ARRETCHE, 2010; 2013).

Com isso, é possível afirmar que os municípios têm a sua capacidade reduzida por disporem de recursos insuficientes para as suas demandas e por terem dificuldade de estabelecer uma agenda local de políticas públicas de acordo com as suas prioridades. Os reflexos se fazem presentes na sua capacidade política e de inovação, por verem diminuídas as suas possibilidades de negociar com agentes e atores locais as políticas públicas a serem providas, pois precisam se adequar ou implementar uma agenda definida em outras arenas, mesmo sendo esta necessária ao bem-estar de sua população. Por um lado, a insuficiência de recursos financeiros, burocráticos e técnicos revela a insuficiência de capacidade técnico-administrativa (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017), como fartamente demonstra a literatura (ARRETCHE, 2002; 2004; 2010; 2015). Por outro, a indução do governo federal para que os municípios assumam a agenda definida centralmente pode reduzir a capacidade política-relacional desses entes, pois isso diminui o espaço para o desenvolvimento de programas e políticas próprias, que poderiam emergir do debate local.

A política educacional seguiu o trajeto do ambiente institucional do federalismo brasileiro, ou seja, a partir de meados dos anos de 1990, vem se tornando centralizada. No entanto, o arranjo previsto no texto constitucional permite que cada ente federado disponha de seu próprio sistema de ensino (BRASIL, 1988, art. 211, *caput*). E cada um atenderia, prioritariamente, a uma etapa ou modalidade da

educação escolar. Cabendo a Educação Básica aos estados subnacionais e aos municípios (BRASIL, 1988, art. 211, §§ 2º e 3º). Estes ficaram responsáveis por prover também a Educação Infantil. A forma como o texto constitucional estrutura o ambiente federativo para a política educacional deixa espaço para a ambiguidade quanto ao tipo de federalismo.

O dispositivo que prevê o ambiente federativo para a política educacional vem acrescido do termo “regime de colaboração” (BRASIL, 1988, art. 211, *caput*). Mesmo que parte da literatura educacional tenha compreendido que o termo prevê a cooperação federativa (CURY, 2008; SAVIANI, 2008; ARAÚJO, 2010; 2010a; ABICALIL, 2016), o que se constata é que ele fora introduzido no texto constitucional como solução de compromisso, sem que houvesse maiores debates ou esclarecimentos sobre o seu real significado para a política educacional (PINHEIRO, 1996; FARENZENA, 2001). Na forma como aparece no dispositivo constitucional, o termo mencionado replica o que estava previsto no documento encaminhado pelo Partido dos Trabalhadores à Constituinte de 1987/1988, ou seja, prevê relação harmônica entre os entes federais na organização dos seus sistemas de ensino (COMPARATO, 1986).

Diante da ambiguidade do texto constitucional, da imprecisão do termo “regime de colaboração” e dos poderes concentrados na União para alterar as relações federativas e intergovernamentais da política educacional, observa-se nessa política social

um movimento parecido com o que aconteceu com a federação. Ou seja, o ambiente institucional moldado para a política de educação saiu de um contexto de fragmentação e ausência de coordenação para a centralização federativa, que parece buscar a homogeneização das normas para Educação Básica e resolver as desigualdades entre os entes subnacionais (CURY, 1997; ARRETCHE, 2010; 2013). Com a responsabilidade constitucional de legislar para a educação, a União, através da promulgação de emendas constitucionais (EC n. 14/1996) e de leis complementares como a LDBEN, passou a alterar o *status quo* federativo na segunda metade dos anos 1990. Com a institucionalização do Fundef, efetivamente implementado a partir de 1998, o processo centralizador ganhou o reforço da regulação por resultado (DUARTE, 2005; ARRETCHE, 2010; DUARTE; SANTOS, 2014b).

Arretche (2010, p. 613), em estudo sobre o ambiente federativo para as políticas nacionais, destaca os objetivos da centralização. A este respeito, afirma que

No arranjo atual, as transferências constitucionais, adotadas em 1988, foram combinadas à limitação da autoridade dos governos locais, a partir de meados dos anos 1990, de modo a garantir que as receitas locais sejam efetivamente destinadas a realizar objetivos políticos estabelecidos pelas arenas decisórias federais. Portanto, as políticas reguladas têm natureza distinta do *porkbarrel*, pois visam a reduzir a plena autonomia aloca-

tiva dos governantes subnacionais, pois estão assentadas sobre a crença de que os governantes locais provavelmente não destinarão suas receitas a programas sociais caso tenham autonomia decisória para alocar livremente suas receitas. (grifos nossos).

A centralização, apesar de melhorar alguns aspectos relacionados às receitas e aos gastos em educação, avançou pouco sobre as desigualdades municipais (DUARTE; FARIA, 2010), o que reflete nas capacidades estatais desses entes. A centralização federativa, a regulação da política de Educação Básica e a criação dos fundos fiscais são medidas ainda insuficientes para assegurar os níveis de equidade necessários para resolver o déficit acumulado de desigualdades entre os municípios brasileiros. A esse respeito, Duarte e Faria (2010, p. 60) argumentam:

Nessas cidades com maior capacidade fiscal a participação da arrecadação de impostos próprios em sua receita é mais expressiva e, também, contribui para o financiamento de políticas sociais com maior grau de autonomia local em sua formulação. Mas, é a cota-parte do ICMS transferida pelos estados aos municípios, o fator preponderante na formulação da desigualdade fiscal entre as cidades brasileiras.

Embora a questão fiscal não seja a única variável explicativa para as capacidades estatais municipais, é considerada, juntamente com a burocrática, de es-

pecial relevância aos estudos de capacidade estatal (EVANS, 1993; EVANS; RAUCH, 2015; SOUZA, 2017).

Em síntese, o ambiente institucional delineado para a política educacional a partir da promulgação da CRFB/1988 apresenta as seguintes características: sistema educacional federativo e tripartite (CURY, 2008; DUARTE; FARIA, 2010); autonomia para os municípios organizarem seus sistemas de ensino e gozarem de maior autonomia institucional; distribuição desigual das competências legislativas no texto constitucional: amplas para a União e residuais e de interesse local para os municípios (TAVARES, 2016); os municípios passaram a ter como uma das suas competências administrativas a incumbência de prover a Educação Infantil e o Ensino Fundamental (BRASIL, 1988, art. 211, §2º); um cenário federativo com amplas desigualdades entre os 5.570 municípios da federação (DUARTE; FARIA, 2010; ARRETCHE, 2010, 2015); as desigualdades fiscais e burocráticas têm efeitos especiais sobre as capacidades estatais municipais (MARENCO, 2017); a mudança no *status quo* federativo trazida pela centralização, em que a União vem utilizando de seus recursos institucionais e políticos para estabelecer a agenda das políticas de Educação Básica para o país (SARAIVA; DUARTE, 2018); a centralização resolveu apenas em parte as persistentes desigualdades entre os municípios, restando ao seu papel equalizador atingir patamares mais adequados entre estes entes (DUARTE; FARIA, 2010); e a presença de um elevado contingen-

te de municípios de pequeno porte, no quais grande parte da população vive dos programas federais de transferência de renda e de seguridade social, com reduzida capacidade fiscal e administrativa, fatores que afetam as suas capacidades estatais (REZENDE; LEITE; SILVA, 2015).

É nesse ambiente institucional que as normas federais para a Educação Básica são formuladas pelo governo federal para serem implementadas pelos municípios brasileiros. Esse contexto levou à promulgação da Lei n. 11.738/2008 e do PNE para o decênio 2014-2024. Nessas duas normas federais, grande parte das medidas e metas são direcionadas aos municípios, a quem incumbe a sua implementação. Assim, o esforço deste estudo está em analisar os recursos de que dispõem os municípios estudados, para identificar se eles detêm capacidade estatal para implementá-las. Entretanto, antes de passar para a referida análise, vale destacar o conteúdo das duas normas citadas, que define o arranjo institucional em que operam os atores para a sua provisão (GOMIDE, PEREIRA; MACHADO, 2017).

A Lei n. 11.738/2008, a Meta 1 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 e os arranjos institucionais para a sua implementação

Esta seção tem a finalidade de identificar o arranjo institucional previsto na Lei Federal n. 11.738/2008 e na Meta 1 do PNE para o decênio 2014-2024. A análise descreve o campo e as regras

com que os municípios devem operar para implementar as duas normas e identificar atores e possíveis tensões que influenciam a sua implementação. Na seção anterior, o objetivo foi descrever o ambiente institucional brasileiro em que os arranjos para as políticas específicas operam. A relação entre o ambiente e o arranjo institucional, assim como sua importância na definição do campo em que se desenvolvem as capacidades estatais municipais, são destacadas e descritas por Pires e Gomide (2014b, p. 13):

Se o ambiente institucional diz respeito às regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social, os arranjos institucionais, por seu turno, compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares. Assim, o ambiente institucional fornece o conjunto de parâmetros sob os quais operam múltiplos arranjos de políticas públicas. Estes, por sua vez, definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, e as formas de relações entre os atores. Por isso, entende-se, a relação entre as instituições e o desenvolvimento não deve se ater ao ambiente institucional, mas, sobretudo, aos arranjos de políticas específicas.

A distinção entre o ambiente e o arranjo institucional cumpre mais do que uma formalidade conceitual, chama a atenção para a importância das normas que regulamentam as políticas públicas. Estas definem os processos, os objetivos, os atores e as formas de relacionamento entre eles. E permitem prever tensões e riscos em torno de programas e ações governamentais. Entretanto há outras variáveis a intervir no processo de provisão de políticas públicas, além de seu arranjo institucional. Nesse sentido, a literatura tem dado destaque às imprevisibilidades, aos acontecimentos inesperados, às coalizações de apoio ou de resistência e a um conjunto de elementos que afetam a oferta de bens e serviços públicos (MULLER; SUREL, 2002; BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Em um esforço progressivo, os estudos têm ampliado o escopo de suas análises para além do Estado. Parte deles considera que a provisão de políticas públicas decorre dos recursos do Estado e também daqueles presentes e dispersos na sociedade, que precisam ser mobilizados para assegurar a sua implementação e sustentabilidade, a fim de atingir os seus objetivos (MOKATE, 1999; MULLER; SUREL, 2002; BAPTISTA; REZENDE, 2011; PIRES; GOMIDE, 2014b). Nesse sentido, as políticas públicas aparecem na forma de regulação e/ou de governança, em torno das quais gravitam atores com seus recursos diversos (LECCA, 2012; MAROY, 2011). Muller e Surel (2002, p. 51) explicam a gênese dessas abordagens e, ao mesmo tempo, apresentam elementos para análises pautadas por elas:

Um dos postulados dentre os mais bem estabelecidos das ciências sociais repousa, sem dúvida, sobre a convicção que todo fenômeno possui uma série de determinantes, cuja identificação e explicação são necessárias para a boa compreensão do “fato” social. Para esclarecer esta dinâmica, a análise das políticas públicas apoia-se em três noções fundamentais ligadas por uma sequência básica: fenômenos sociais aparecem; eles se tornam problemas dignos de atenção; sua resolução é atribuída ao Estado. Enquanto os fenômenos sociais surgem mais frequentemente de modo caótico e imprevisível, a noção de problema cobre uma realidade mais complexa e mais estritamente definida, dependente das percepções cognitivas e normativas ligadas a uma situação, constituindo a agenda o conjunto dos problemas que chamam, em um instante (*t*), a atenção e/ou a intervenção de um ou de diversos atores públicos.

Nesse contexto, a partir da noção sobre a complexidade em torno dos problemas que demandam ação governamental, enfrentá-los e mitigá-los torna-se uma tarefa difícil quando se considera o Estado o único responsável por prover a intervenção. Ao propor a ação, atores, agentes e beneficiários se mobilizam em torno da política, tornando-a uma ação pública. Maroy (2011, p. 689) sintetiza esta abordagem de políticas públicas enquanto regulação ou ação:

É neste contexto de mudanças, das modalidades de ação pública, que a noção de regulação reaparece e ganha amplitude, ela adquire *status* concreto, mas também um novo *status* teórico. A regulação, definitivamente, não é mais regulamentação. Desde o momento que as políticas públicas são pensadas em termos de ação pública e não como obra linear de uma vontade política da administração, mas como resultante de conflitos, de arranjos, de compromissos, onde intervém uma diversidade de atores (públicos e privados), a análise adota a noção de regulação como um conceito que permite pensar e nomear as novas formas de intervenção e de papéis do Estado em um contexto de “governança”.

Essa noção induz à percepção de que a linearidade atribuída às abordagens que tratam as políticas públicas como um ciclo formado por etapas sequenciais está defasada ou é desinteressante nas análises, devido ao contexto complexo em que políticas emergem e são implementadas (BERMAN, 1978). Entretanto, a despeito de todas as críticas, estudos que utilizam o ciclo mostram que, na realidade das políticas públicas, a linearidade não acontece, ao contrário disso, as etapas se misturam, pois as tensões e as ações dos atores, tanto para apoiá-las ou para evitá-las, acontecem nos seus diversos momentos. Nesse contexto, as políticas públicas são constantemente redesenhadas, e novas demandas são incorporadas, o que torna o processo complexo (BERMAN, 1978; SILVA; MELO,

2000; BAPTISTA; REZENDE, 2011). Em relação às políticas educacionais, Mainardes (2006, p. 48) considera esse procedimento de análise extremamente útil para dar conta de todo processo de sua provisão,

a abordagem do ciclo de políticas constitui-se num referencial analítico útil para a análise de programas e políticas educacionais e [...] essa abordagem permite a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até a sua implementação no contexto da prática e seus efeitos.

A despeito das críticas dirigidas às análises das políticas públicas na perspectiva de ciclo, Mainardes (2006, p. 58) argumenta que elas oferecem abordagens críticas sobre as trajetórias e destaca como uma de suas grandes vantagens a flexibilidade, “uma vez que é apresentada como uma proposta de natureza aberta e como um instrumento heurístico”. Assim, essa forma de tratar o ciclo não se contrapõe à noção de política enquanto ação pública, já que considera o Estado, os agentes públicos e os demais atores sociais interessados como integrados à sua provisão. O que nos permite concluir que “o desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação, também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública” (SOUZA, 2006, p. 21).

A implementação, vista a partir da noção de ação pública, segue o mesmo roteiro da visão geral das políticas públicas. Ou seja, o Estado ou as agências estatais são parte relevante, porém não são as únicas no contexto. Neste caso, também são aplicáveis os conceitos de governança e de rede, tendo em vista o Estado através da sua liderança, conquistada legitimamente pelos instrumentos democráticos. Esta é uma das considerações de Frey (2000, p. 222), quando afirma que “as *policy networks* ou *issue networks* são de grande importância, sobretudo enquanto fatores dos processos de conflito e de coalizão na vida político-administrativa”. Nessas abordagens, a implementação não pode ser vista como mera execução, pois fatores diversos operam e interferem tanto nos resultados quanto nos efeitos que as políticas provocam.

A discussão da implementação ocupa espaço relevante nas análises das políticas públicas (FARIA, 2012; LIMA, 2013). Lima (2013, p. 101) considera que o espaço central dessa etapa do ciclo nos estudos “está fortemente atrelado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras”. Portanto, encontrar uma definição abrangente, compreender a sua dinâmica e como são envolvidos os atores e interesses são ações que participam da estratégia de melhorar a qualidade das administrações públicas em prover e implementar as políticas e trazer de volta para o debate o contexto político, entre outras coisas.

Como forma alternativa às abordagens sequenciais,¹¹ em que a implementação aparece na última etapa do ciclo, como uma mera execução técnica do que está previsto no desenho da política expresso na norma, surgiram outras abordagens. Estas destacam essa etapa a partir da complexidade do envolvimento. Nesses casos, o olhar do analista estende-se sobre todos os momentos, pois considera-se que ele é permeado de tensões, conflitos, acordos e consensos, ou seja, por processos políticos que acompanham toda a trajetória e não se concentram apenas na formulação, como previam as abordagens sequenciais. Marques (2013, p. 33) sintetiza e destaca as origens dos estudos de implementação que consideram esta etapa como parte do processo político de provisão das políticas públicas:

Diversos autores da primeira geração de estudos da implementação, mas especialmente Presman e Wildavisky (1973), sustentaram de forma eloquente que a implementação transformaria substancialmente as políticas. Ou, olhado de outro ângulo, a decisão seria a etapa central das políticas apenas se o processo de implementação fosse perfeito (Hogwood; Gunn, 1984). Como os recursos financeiros e operacionais são finitos, as informações amplamente incompletas, e como o controle sobre a implementação está nas mãos de inúmeros atores diferentes dos decisores ou dos elaboradores da política, a implementação transformaria as políticas de forma inexorável, e não apenas quando essa se desviasse

11. Muitos autores veem a análise de ciclo como etapista e fragmentada, pois “processo de formulação seria permeado pela lógica da atividade política, ao passo que a implementação estaria no âmbito da prática administrativa” (LIMA, 2013, p. 102). Neste estudo, considera-se que esta é uma visão caricatural do ciclo. Se nas origens dos estudos de políticas públicas essa noção era presente, hoje é difícil encontrar estudos que a utilizam.

das trajetórias previstas pelos decisores desde cima. Consequentemente, a implementação deveria ser necessariamente objeto de preocupações muito mais intensas de análises do que havia sido até o momento.

O próprio Marques (2013) avalia que as novas gerações de estudos de implementação surgiram e acrescentaram novas dimensões a serem consideradas, como, por exemplo, os processos democráticos. O que levaria a considerar a influência dos elementos *bottom up* nos resultados e nos efeitos e também que as abordagens fossem *bottom up*.

A proposição da implementação vista a partir da abordagem *bottom up* tornou-se bastante aceita e ainda ocupa grandes espaços. Entretanto, apesar de cada vez mais incorporar os elementos políticos em suas abordagens, ela ainda focaliza essencialmente os elementos tangíveis e negligencia outros aspectos, tais como ideias e visões de mundo. Lima (2013) apresenta uma definição de implementação que incorpora esses aspectos; trata-se da noção cognitiva. Nesse sentido, a implementação é conceituada como o processo

de apropriação de uma ideia que, nesse sentido, é consequência da interação entre a intenção (expressa no plano) e os elementos dos contextos locais de ação. Com isso, é possível integrar os dois elementos principais dos modelos citados e inserir variáveis cognitivas, como ideias e visões de mundo dos atores. Isso se dá porque a interpretação da estrutura normativa de uma política pública é influen-

ciada pelas concepções de mundo dos atores que irão executá-la e de suas condições materiais. Desse amálgama nasce a ação, a política pública de fato. (LIMA, 2013, p. 105)

Nessa abordagem, aparecem como variáveis independentes a serem consideradas nos planos de ação expressos nas normas e nas suas justificativas, os aparatos administrativos, as ideias e as concepções de mundo presentes e disseminadas entre os indivíduos que compõem e participam do processo de implementação. Operacionalizar essa noção é desafiador, pois exige capturar e incorporar elementos pouco tangíveis nas análises. Entretanto, estudos de capacidade estatal têm dado a atenção aos recursos político-relacionais que produzem efeitos de inovação na implementação de políticas públicas no Brasil (GOMIDE; PIRES, 2014; FIANI, 2014; LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014; PIRES; GOMIDE, 2014b). A inovação, nesses estudos, é um dos resultados obtidos quando se constituem arenas de diálogo e negociação e se incorporam, na implementação, as demandas de grupos afetados pelas políticas públicas.

Assim, conhecer o arranjo institucional se mostra uma tarefa relevante, pois permite conhecer o campo em que operam as capacidades e definir as regras, os atores, os recursos e também o alcance da autonomia dos implementadores para incorporar as demandas dos interessados à política implementada.¹² Dessa forma, compreender o desenho

12. Nogueira (1998) propõe uma tipologia sobre programabilidade e interação entre implementadores e público-alvo das políticas públicas.

das duas normas analisadas é necessário para entender o arranjo institucional delineado por elas e abstrair aspectos que influenciam a capacidade estatal e a implementação.

A EC n. 53/2006 introduziu no ADCT a previsão de promulgação de lei específica para o Piso Salarial Nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica (BRASIL, 1988, ADCT, art. 60, III, alínea “e”). O governo federal ficou com a responsabilidade de promulgar a lei para vigorar em todo território nacional; e os entes da federação, com a responsabilidade de implementá-la. Portanto, a Lei n. 11.738/2008 nasceu para cumprir o que previa o texto constitucional, ou seja, para regulamentar os dispositivos contidos no ADCT.

A referida lei tem sete artigos, no segundo encontram-se as diretrizes para implementação por parte dos entes da federação. E contém algumas definições do arranjo institucional para sua implementação. Um dos pontos mais importantes é a prescrição, para o ano de 2008, do valor de R\$ 950,00 reais para os vencimentos mínimos dos profissionais do magistério da Educação Básica, com “formação em nível médio, na modalidade Normal” (BRASIL, 2008, art. 2º, *caput*). Este é o “valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das carreiras do magistério público da Educação Básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais” (BRASIL, 2008, art. 2º, § 1º).

Como o vencimento é direcionado aos profissionais do magistério público da Educação Básica, a Lei n. 11.738/2008 define quem são esses profissionais, ou seja, os indivíduos ou categorias a serem contemplados pela norma. Nesse caso, considera

aqueles [que] desempenham atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais exercidas no âmbito das unidades escolares de Educação Básica, em suas diversas etapas e modalidades. (BRASIL, 2008, art. 2º, § 2º).

Além do detalhamento de quem são os profissionais do magistério que devem receber o piso salarial, a Lei n. 11.738/2008 determina a extensão do benefício às aposentadorias e às pensões dos profissionais da Educação Básica (BRASIL, 2008, art. 2º, § 5º). O que deixa pouca margem para interpretações ou para que os entes nacionais não tenham a clareza daqueles que são os seus beneficiários. E ainda detalha ainda como deve ser a estrutura da jornada de trabalho, ao estabelecer um limite máximo de 2/3 (dois terços) para interação dos profissionais em atividades educacionais com os educandos (BRASIL, 2008, art. 2º, § 4º).

A Lei n. 11.738/2008 também prescreve as etapas do seu processo de implementação. Para isso, estabelece uma implantação “progressiva e proporcional” (BRASIL, 2008, art. 3º, *caput*). Nesse sentido, prevê que, em janeiro de 2009, os entes

da federação deveriam crescer “2/3 (dois terços) da diferença entre o valor” estabelecido pela lei e o “vencimento inicial da Carreira vigente” ao vencimento dos profissionais da Educação Básica cobertos por ela. No ano de 2010, todas as redes e sistemas de ensino da Educação Básica pública deveriam pagar integralmente o valor do piso estabelecido nacionalmente (BRASIL, 2008, art. 3º, II e III). Outro ponto regulamentado diz respeito às “vantagens pecuniárias”, que poderiam ser incluídas para o complemento do valor mínimo estabelecido para a remuneração dos profissionais até dezembro de 2009. Quanto aos profissionais que estivessem com remuneração acima do previsto nesta Lei, suas vantagens seriam resguardadas (BRASIL, 2008, art. 3º, § 2º). Ou seja, as vantagens salariais provenientes de planos de carreira ficaram de fora da remuneração inicial.

A previsão de complementação de recursos da União para os entes subnacionais cumprirem a Lei n. 11.738/2008 estava garantida pelos recursos Fundeb. Nesse caso, ela deveria acontecer quando os recursos do fundo dos estados subnacionais e do Distrito Federal não atingissem o valor mínimo estabelecido nacionalmente para os alunos (BRASIL, 1988, art. 60, V). Para ter acesso à complementação da União, a lei prescreve quais devem ser os procedimentos dos entes da federação necessários. Nesse sentido, eles deverão justificar “sua necessidade e incapacidade enviando ao Ministério da Educação solicitação fundamentada” (BRASIL,

2008, art. 4º, § 1º). Além da complementação financeira para os recursos mínimos do Fundeb, a União também fica responsável por cooperar tecnicamente com os entes federados que “não conseguir[em] assegurar o pagamento do piso”. Esta cooperação se dará na forma de assessoria, para “planejamento e aperfeiçoamento da aplicação dos seus recursos” (BRASIL, 2008, art. 4º, § 2º).

A Lei n. 11.738/2008 previu a atualização do valor do piso a cada janeiro, a partir de 2009. E a base do cálculo do reajuste é o “mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente” (BRASIL, 2008, art. 5º, *caput* e parágrafo único). Apesar de a fórmula de cálculo estar definida nos termos da Lei n. 11.494/2007, cabe à União a última palavra sobre o valor anual do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN). Os entes da federação têm pouco a influir nessa decisão, pois, como previsto na Lei, é a União que tem a competência para defini-lo ou calcular o seu valor final.

Por fim, a Lei n. 11.738/2008 também estabeleceu que os entes da federação deveriam “elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2009” (BRASIL, 2008, art. 6º, *caput*). No plano, deve constar o piso salarial previsto na Lei. Ou seja, há um grande detalhamento da norma, inclusive estabelecendo a obrigatoriedade do Plano e a data final de sua promulgação por parte dos estados e municípios.

Apesar de ser uma reivindicação que acompanha as lutas dos professores e demais profissionais da Educação Básica pública desde a promulgação da CRFB/1988, a aprovação e posterior implementação do piso salarial nacional para os profissionais da Educação Básica não foi tranquila, e dela resultaram tensões e conflitos que, pode-se dizer, ainda não foram devidamente solucionados (COELHO, 2016; LISBOA, 2015). Os conflitos se expressam pelo menos de três formas: i) através do acionamento do judiciário, como foi o caso ADIn 4.167;¹³ ii) através do não cumprimento da Lei, como é o caso de 1.100 municípios, que em 2013 não haviam feito o que a Lei determina (LISBOA, 2015); iii) através da implementação parcial da lei pelos municípios citados (COELHO, 2016). No primeiro caso, em 2011, o STF decidiu pela sua constitucionalidade, o que fez com que os entes da federação não tivessem mais a quem recorrer para evitar a sua implementação. A alternativa que se tornou mais comum foram os ajustes que implementam apenas parcialmente os seus dispositivos e a adequam aos recursos disponíveis nos entes subnacionais. O que é previsível quando se tem uma implementação envolvendo agências em que se configuram a macro e a microimplementação (BERMAN, 1978).

A Lei n. 11.738/2008 expressa bem o ambiente institucional do federalismo educacional brasileiro na sua forma centralizada. A falta de institucionalização de arenas de negociação federativas

13. A ADIn 4.167 foi ajuizada conjuntamente pelos governadores do Ceará, do Mato Grosso do Sul, do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande Sul. Ela questionou a constitucionalidade da Lei n. 11.738 no mesmo ano de sua promulgação, ou seja, em 2008 (BRASIL, 2008). “Eles faziam questionamentos ligados a uma possível quebra do pacto federativo, alegando interferência da União em questões de interesse exclusivo aos estados e municípios” (COELHO, 2016, 67).

pode ser um obstáculo à compreensão por parte da União das dificuldades enfrentadas pelos entes subnacionais. Uma das consequências disso é que essa lei deixa pouco espaço para que os entes subnacionais mais diretamente afetados busquem formas alternativas ou estabeleçam canais de negociações com os atores afetados, para implementá-la de acordo com os recursos que dispõem. Na perspectiva da capacidade política, descrita por Gomide e Pires (2014), Pires e Gomide (2016) e Gomide, Pereira e Machado (2017) como fundamental para legitimação e inovação de uma política pública, verifica-se a ausência de previsão, no arranjo institucional da Lei n. 11.738/2008, de espaços para que isso aconteça. Esse arranjo mostra-se bastante rígido e fechado para inovações, na medida em que atribui à União, entre outras coisas, amplos poderes para definir o valor da remuneração básica, a forma de implementação e seus respectivos prazos, bem como a carga horária de trabalho dos profissionais da Educação Básica pública. Isso pode ter sido a razão dos conflitos e da incompletude de sua implementação, como aconteceu com outros programas e políticas nacionais em que a União prevaleceu sobre os demais membros da federação, ao centralizar as relações federativas e intergovernamentais (GOMIDE; PIRES, 2014; FIANI, 2014; LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014; PIRES; GOMIDE, 2014b).

Os dispositivos da Lei n. 11.738/2008 estabelecem um arranjo institucional bastante centraliza-

do, com definições detalhadas para os entes subnacionais a implementarem e reduzida margem para negociações e pactuações. Essa centralização segue o trajeto que vem se estabelecendo, desde meados da década de 1990, no ambiente institucional do federalismo brasileiro, ou seja, um federalismo mais centralizado e menos cooperativo. Particularmente no caso do piso salarial nacional para os profissionais da Educação Básica pública, são pertinentes as considerações de Arretche (2010, p. 590) sobre a centralização federativa no país, o que para a autora tem dois sentidos:

A legitimidade da regulação federal, por sua vez, tem raízes profundas na formação do Estado-nação brasileiro. O princípio de que a União deve estar dotada de instrumentos para legislar e supervisionar a ação dos governos subnacionais tem sua base de legitimidade tanto na ideia de nação (isto é, no sentimento de pertencimento a uma comunidade nacional única) quanto na desconfiança com relação às práticas das elites políticas locais.

O que se destaca nessas considerações é o argumento da desconfiança quanto ao cumprimento por parte das elites políticas locais da norma federal para o vencimento dos profissionais da educação. Talvez, por essa razão, ela seja tão detalhada e fechada a negociações, ajustes e inovações, o que aumenta o seu poder de conflito e torna a sua implementação mais complexa.

Se o arranjo institucional definido pela Lei n. 11.738/2008 apresenta essas características, cabe verificar se esse cenário se repete para a Meta 1 do PNE 2014-2024, quanto à universalização da Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos de idade. O arranjo é definido no conteúdo da Lei n. 13.005/2014 e no próprio conteúdo da Meta 1, com suas respectivas estratégias. O PNE está previsto desde o texto original da CRFB promulgado em 1988 (BRASIL, 1988, art. 214, *caput*). Porém o *caput* do dispositivo foi reformulado pela EC n. 59/2009, que manteve com a União a competência de formulá-lo, por exigir lei complementar.

O dispositivo constitucional que instituiu o PNE estabeleceu como objetivos, desde o texto da CRFB/1988, a articulação entre os Poderes Públicos para a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria na qualidade do ensino, a formação para o trabalho e a garantia da promoção humanística, científica e tecnológica do país (BRASIL, 1988, art. 214). O *caput* do artigo modificado pela EC n. 59/2009 passou a prever que o PNE deverá articular o “sistema nacional de educação em regime de colaboração” e definir “objetivos, metas e estratégias de implementação”, através de ações integradas que envolvam os poderes públicos das diferentes esferas federativas. A esse artigo foi acrescido o inciso VI, que prevê a vinculação dos recursos públicos para a educação ao PIB do país (BRASIL, 1988, art. 214). O texto constitucional, ao estabelecer que o PNE deverá definir

objetivos, metas e estratégias de implementação, propõe a formulação de um documento com espaços reduzidos para negociações quanto à implementação, quase em uma versão *top down* e passível de questionamento por parte dos entes da federação, como aconteceu com a Lei do Piso.

Não é objetivo deste livro analisar os pormenores da Lei e do PNE, mas sim identificar o arranjo institucional, que afeta a implementação. Nesse caso, trata-se de identificar como ele afeta as capacidades estatais municipais. Para isso, é preciso extrair dos dispositivos que compõem as normas analisadas os instrumentos que interferem tanto nas capacidades técnico-administrativas quanto nas políticas.

No texto da Lei n. 13.005/2014, vale destacar, o cumprimento de cada uma das metas segue o prazo estabelecido no PNE, que foi previamente definido (BRASIL, 2014, art. 3º). As metas foram definidas a partir dos indicadores elaborados pelo governo federal, tomando como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o Censo Demográfico e os Censos Nacionais da Educação Básica e Superior mais atualizados (BRASIL, 2014, art. 4º). A Lei n. 13.005/2014 também define as agências e os órgãos responsáveis por seu monitoramento e avaliação, nesse caso, o MEC, a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Fórum Nacional de Educação. Essas agências têm

ainda a responsabilidade de divulgar os resultados e propor políticas para o cumprimento das metas (BRASIL, 2014, art. 5º).

Alguns outros dispositivos que estruturam o arranjo institucional de implementação da Meta 1 presentes na Lei n. 13.005/2014 são: a definição da destinação dos recursos para investimento em educação e fontes adicionais de recursos para tais investimentos (BRASIL, 2014, art. 5º, §§ 4º e 5º). O Fórum Nacional de Educação, que acompanhará a execução do PNE e realizará conferências nacionais, regionais, estaduais e municipais (BRASIL, 2014, art. 6º, §§ 1º e 2º). A constituição e institucionalização de arenas de negociação federativas em âmbito nacional, envolvendo as três esferas; e no âmbito estadual, os estados e os seus respectivos municípios (BRASIL, 2014, art. 7º). A exigência de que os entes subnacionais elaborem e promulguem seus planos municipais no espaço de um ano, a contar da publicação do PNE e em conformidade com ele. No detalhamento deste dispositivo, a Lei estabelece os procedimentos para elaboração dos planos municipais e estaduais de educação (BRASIL, 2014, art. 8º). A Lei ainda prevê que os estados e municípios deverão estabelecer leis próprias para disciplinar a gestão democrática (BRASIL, 2014, Art. 9º), fazendo constar em seus planos plurianuais (PPA) dotações orçamentárias para cumprimento das metas do PNE e dos seus respectivos planos (BRASIL, 2014, art. 10º). Além da previsão da utilização do Sistema Nacional de

Avaliação como fonte para monitorar a qualidade da educação nacional (BRASIL, 2014, art. 11º) e da institucionalização do SNE (BRASIL, 2014, art. 13º).

O conteúdo da Meta 1 estabelece, entre outras coisas, a previsão de universalização, até 2016, da Educação Infantil na pré-escola para as crianças de quatro e cinco anos de idade. Nessa meta, são previstas 17 estratégias, algumas das quais, direcionadas às creches, são bastante gerais, interferindo pouco no arranjo institucional. As estratégias direcionadas à pré-escola e, em alguma medida, que afetam a implementação são: previsão de reformas e adequação de prédios e equipamentos à Educação Infantil (Estratégia 1.5); promoção de formação inicial e continuada para aos profissionais desta modalidade de educação (Estratégia 1.8); atendimento à população do campo, indígena e quilombola, assim como regras para nucleação das suas unidades escolares, com vistas a garantir o direito destas populações (Estratégia 1.10); previsão de atendimento nas redes escolares de crianças com deficiências e transtornos diversos (Estratégia 1.11); preservação das especificidades da Educação Infantil e garantia de atendimento de crianças de 0 a 5 anos de idade em estabelecimentos que estejam de acordo com os parâmetros nacionais de qualidade (Estratégia 1.13); acompanhamento da frequência escolar das crianças, especialmente por parte dos beneficiários de programas de transferência de renda (Estratégia 1.14); promoção da busca ativa das crianças (Estratégia 1.15); levantamento de

demanda por Educação Infantil (Estratégia 1.16); e estímulo ao acesso à Educação Infantil em tempo integral (BRASIL, 2014, Meta 1).

Como acontece com o Piso Salarial Profissional Nacional, o nível de detalhamento do processo de implementação da Meta 1 é grande, pois as suas estratégias são muitas e abrangentes. Entre outras coisas, além de estabelecer a universalização da pré-escola até 2016, elas estabelecem o público-alvo, inclusive os prioritários, as regras para os prédios e equipamentos, o tipo de formação inicial e continuada para os professores e o pessoal envolvido na Educação Infantil, assim como as normas para nucleação das unidades escolares, fazendo com que conste nos PPAs municipais previsão orçamentária para o seu cumprimento. Esse detalhamento torna o processo de implementação mais rígido e, por isso, mais tenso e conflituoso (BERMAN, 1978). Isto acontece, em grande medida, porque são reduzidas as possibilidades de negociação entre as administrações municipais. Como implementadores da norma federal, os municípios deveriam dispor de maior liberdade para negociar com os beneficiários e outros interessados melhores formas de garantir o direito à educação pré-escolar para as crianças de 4 e 5 anos de idade. A forma como foram desenhadas a Meta 1 e suas estratégias dificulta inovações e ajustes, tornando a sua provisão mais difícil de acontecer como prevista.

Mesmo com a centralização, o detalhamento e a rigidez dos procedimentos de implementação para

os municípios, é necessário destacar a importância dos arranjos institucionais para as políticas públicas. Nesse sentido, Gomide e Pires (2014, p. 13) consideram que esses arranjos asseguram espaços para negociação e inovação, pois afetam positivamente as capacidades estatais de implementação:

Os arranjos dotam o Estado de capacidade de execução de políticas. Em outras palavras, parte-se do pressuposto de que são eles que determinam as capacidades estatais no momento da implementação da política em questão. Tais capacidades podem ser entendidas a partir de dois componentes: o técnico-administrativo e o político. O primeiro deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as habilidades do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a geração de resultados. O segundo, associado à dimensão política, se refere às habilidades de inclusão de atores diversos (sociais, políticos e econômicos) e de negociação e condução de processos decisórios compartilhados envolvendo o processamento de conflitos, prevenindo a captura por interesses específicos.

O detalhamento e a relação do tipo *top down* com os entes subnacionais na provisão da Meta 1 do PNE 2014-2024 revelam a preocupação, no desenho, com a promoção de atendimento equitativo a todos, em especial aos grupos sociais mais vulneráveis, e também com o alcance dos resultados previstos no tempo determinado. Por esse motivo, apela-se para o controle burocrático e para a regu-

lação por resultados, através da promessa de colaboração, termo amplamente utilizado na legislação educacional brasileira para induzir os entes subnacionais a implementarem políticas de interesse da União (SARAIVA; DUARTE, 2018). Por outro lado, a forma como está concebida a norma federal, na Lei n. 13.005/2004 e na Meta 1 do PNE, além de revelar desconfiança sobre o compromisso dos entes subnacionais com o seu cumprimento (ARRETCHE, 2010), torna mais difícil e tortuoso o processo de implementação pelos municípios. O que poderia resultar no não cumprimento da norma ou em distorções na sua implementação, que agravam o problema da cobertura, do acesso, da qualidade e da equidade da educação pré-escolar, contrariando os seus objetivos.

Contudo, tanto a Lei n. 11.738/2008 quanto a Meta 1 do PNE 2014-2024 cumprem o papel de definir o arranjo institucional para a implementação. Este, por sua vez, mobiliza tanto as capacidades técnico-burocráticas, que garantem a efetividade da ação estatal em prover uma determinada política pública, como as capacidades políticas que as legitimam (COUTINHO, 2013). As primeiras envolvem a definição de atores, arenas, recursos, prazos, objetivos, entre outras coisas. As segundas envolvem as negociações, os acordos e consensos, a solução de conflitos, a incorporação de demandas. Gomide e Pires (2016, p. 127), ao mencionarmos arranjos institucionais complexos para implementação de políticas públicas, destacam os caminhos pelos quais as capacidades estatais devem ser analisadas:

entende-se que as capacidades do Estado precisam ser analisadas sob duas dimensões: i) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; (ii) político-relacional, associadas às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos.

Porém, como já se destacou, as capacidades técnico-administrativas incluem, neste estudo, as capacidades instalada, institucional, fiscal e técnico-burocrática. Cada qual com as suas variáveis específicas. Para a capacidade política, as variáveis são a base de apoio do prefeito na Câmara Municipal, a existência de associações de pais e de pessoas com deficiência e de sindicatos de servidores públicos, especialmente os da educação municipal. Partindo dessas considerações, a intensão é verificar o nível de intervenção e apoio dos atores citados na política educacional do município.

3

Os municípios e as normas federais de educação básica: análise comparada da capacidade de implementação dos casos de Minas Gerais

As normas federais para Educação Básica e o federalismo no Brasil: reflexões iniciais

A Lei n. 11.738, promulgada pelo governo federal em 2008, estabelece, entre outras coisas, o Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica (BRASIL, 2008). Trata-se de uma lei federal que afeta diretamente os estados subnacionais e os municípios, pois são estes os entes diretamente responsáveis pela oferta dessa modalidade da educação escolar (BRASIL, 1988, art. 30, VI; art. 211, §§ 2º e 3º). E, como as redes e os sistemas municipais e estaduais de ensino são responsáveis por mais de 80% das matrículas na Educação Básica,¹⁴ são eles os principais responsáveis pela implementação dessa

14. Em relação à Educação Básica no Brasil, as redes municipais de ensino são responsáveis por 65% das matrículas em creches, 75,7% das matrículas de crianças de 4 a 5 anos em pré-escolas, 67,9% das matrículas nos anos iniciais e 42,6% nos anos finais do Ensino Fundamental, por 38,8% das matrículas na Educação de Jovens e Adultos e 56,8% na Educação Especial. As redes estaduais, por sua vez, são responsáveis por 0,13% das matrículas em creches, 1% na pré-escola, 13,6% nos Anos Iniciais e 42,2% nos anos finais do Ensino Fundamental, por 54,7% das matrículas na Educação de Jovens e Adultos e 28,7% na Educação Especial. (INEP/MEC, 2018).

norma. Cenário semelhante pode ser descrito para a Meta 1 do PNE 2014-2024. Esta prevê, entre outras coisas, a universalização da Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos de idade até o ano de 2016, que é também uma competência administrativa prioritária para os municípios (BRASIL, 1988, art. 30, VI; art. 211, § 2º). Portanto trata-se de uma norma direcionada, principalmente, para os municípios brasileiros.

Para o estudo da implementação das duas normas federais e, devido às características e à complexidade da política educacional, as capacidades estatais são decompostas em capacidade de atendimento, fiscal, técnico-burocrática, institucional, de recursos instalados e política. A literatura chama a atenção para a dinamicidade de cada uma das dimensões e da própria capacidade estatal, observando que, para cada política e programa, é preciso avaliar os estoques de recursos disponíveis. Pois estes podem ser suficientes para um determinado programa ou política, mas para outros, não. Ou podem ser suficientes em um determinado período, mas em outros não (PIRES; GOMIDE, 2014b; VAZ, 2014; SANTOS, 2017). A capacidade política, por envolver a relação entre o Estado e os atores sociais, através de espaços formais, arranjos participativos e espaços informais, torna-se mais difícil de ser mensurada, seja pela variação desses espaços, seja pela multiplicidade de atores interessados e afetados pelos programas que compõem as políticas de Educação Básica (PIRES; GOMIDE,

2014b; VAZ, 2014; SANTOS, 2017). Entretanto, tal capacidade não pode ser desconsiderada e será analisada, neste estudo, a partir dos arranjos participativos locais e da base de apoio do prefeito na Câmara de Vereadores.

Capacidades estatais dos municípios

O ambiente institucional do federalismo educacional brasileiro centralizado e os arranjos institucionais¹⁵ das duas normas apresentam certa rigidez e limites às negociações para inovações e ajustes na implementação dessas normas. Por esse motivo, aos municípios cabe implementá-las da maneira mais fidedigna possível, considerando o desenho original. Os ajustes, se forem necessários, deverão acontecer em pequenas adaptações, pois as duas normas detalham os procedimentos de implementação. O que poderia levar os municípios a sacrificarem recursos de outras políticas ou de seus próprios programas para direcioná-los à implementação da Lei n. 11.738/2008 e da Meta 1 do PNE 2014-2024. Ou ainda, os municípios poderiam cumprir apenas parcialmente as duas normas, ou implementá-las aos poucos de forma procedimental e aguardar por medidas judiciais exigindo o seu cumprimento e, com isso, negociar prazos e formas de implementação mais realistas com o poder judiciário (LISBOA, 2015; COELHO, 2016).

Apesar dessas possibilidades, a análise dos estoques de recursos dos quatro municípios possi-

15. O ambiente institucional do federalismo educacional brasileiro é analisado no primeiro capítulo deste livro. Os arranjos institucionais definidos pela Lei n. 11.738/2008, pela Lei n. 13.005/2015 e pela Meta 1 do PNE 2014-2024 são apresentados no quarto capítulo.

bilita a indicação das respectivas capacidades estatais para implementar as normas federais e para sustentá-las no tempo, nos moldes previsto por Mokate (1999). Neste capítulo, os dados dos municípios são apresentados a partir das dimensões/capacidades de atendimento fiscal, técnico-burocrática e política. A apresentação é seguida da análise descritiva e da comparação entre os municípios. A análise procura evidenciar os estoques de recursos, as suas características e o quanto eles afetam as capacidades específicas que compõem a capacidade estatal de cada um dos municípios.

Os municípios estudados e as suas características gerais

Estudos consideram que fatores internos aos municípios, como a dinâmica populacional, afetam a capacidade estatal para implementação de políticas públicas, mesmo que tais fatores não estejam diretamente relacionados ao programa analisado (MARTINS, *et al.*, 2013; MARENCO; STROHSCHONEN; JONER, 2017; GRIN; ABRUCIO, 2018b). Isso se deve à inter-relação entre fatores que incidem sobre os problemas que afetam os municípios brasileiros, como, por exemplo, a pobreza. A percepção da incidência de inúmeros fatores causais nos fenômenos sociais coloca em xeque intervenções governamentais e análises que tendem a considerar apenas um ou poucos fatores, como destacam Veiga e Bronzo (2014, p. 1-2) em relação à pobreza.

Uma compreensão adequada da pobreza depende do reconhecimento das múltiplas combinações entre os diversos vetores de vulnerabilidade, decorrentes dos ciclos de vida, dos territórios e áreas de moradia, das condições de saúde, do acesso a bens materiais e simbólicos, do *status* social, da incorporação adversa no mercado de trabalho, de discriminações econômicas e sociais, dentre outros. Para superar a pobreza, as políticas devem responder ao conjunto de fatores que estão na sua base, atuando sobre os elementos estruturais que a perpetuam e a reproduzem. Mas, além das dimensões estruturais, há outros fatores que contribuem para a manutenção da pobreza, da marginalização e da exclusão. O reconhecimento dessa complexidade impõe a necessidade de se adotar como referência um olhar embasado pela perspectiva da integralidade, para situar estratégias e políticas públicas orientadas pelo combate à pobreza, principalmente a crônica, em toda sua amplitude.

Nesse sentido, dados como: tamanho, incidência da pobreza, níveis de escolaridade da população e esperança de vida ao nascer ajudam a construir o cenário dos municípios em análise e a mostrar a necessidade de se abordar a capacidade estatal municipal na sua integralidade e nas suas várias dimensões. Além disso, esses dados ajudam a identificar níveis de tensões e pressões que recaem sobre as administrações públicas dessas localidades.

Os quatro municípios objetos deste estudo são classificados como Capitais Regionais do tipo C

pelo IBGE (2008). Eles ocupam uma posição intermediária na rede urbana brasileira: estão abaixo das Metrôpoles e acima dos Centros de Zona e Centros Locais (IBGE, 2008). No estado de Minas Gerais, os quatro casos selecionados para este estudo refletem a maior parte dos municípios que compõem o grupo C, os quais se encontram sob a influência exclusiva de Belo Horizonte,¹⁶ classificada como metrópole (IBGE, 2008). Por isso, a escolha dos quatro municípios atende a duas demandas, a saber: a primeira é trabalhar com municípios maiores, que, em geral, dispõem de mais recursos e de maiores demandas, nesse quesito, os municípios escolhidos gozam de situação superior à de 98% dos municípios que compõem a rede urbana mineira (IBGE, 2008). Em segundo lugar, sem qualquer pretensão de generalizar os achados deste estudo, analisando-se as capacidades de implementação, espera-se lançar luzes sobre o cenário das dificuldades desses municípios, e de outros que se encontram em uma escala inferior, na hierarquia da rede urbana mineira, em prover políticas educacionais prescritas pelas normas federais.

Os quatro municípios encontram-se em diferentes regiões do estado de Minas Gerais.¹⁷ Pelo lugar que ocupam na rede urbana do estado e pela posição no território mineiro, eles possuem importância regional, e isso, além de afetar as capacidades estatais de implementação, também afeta os municípios que são influenciados por eles. As regiões de Minas Gerais apresentam acentuadas desigualdades quanto

16. No estado de Minas Gerais, as Capitais Regionais C são: Divinópolis, Governador Valadares, Ipatinga-Coronel Fabriciano-Timóteo, Teófilo Otoni, Varginha e Uberaba (também ligada a São Paulo). Como a ligação com uma Metrópole envolve a circulação de recursos, para igualar esta condição, o município de Uberaba foi excluído. Como Ipatinga, Coronel Fabriciano e Timóteo são três municípios distintos e autônomos que formam uma única Capital Regional, eles também foram excluídos, em razão da dificuldade em se identificar as capacidades estatais individuais em cada uma das dimensões selecionadas.

17. Um dos municípios está situado na Região de Planejamento Vale do Jequitinhonha/Mucuri, outro, na Região do Rio Doce, o terceiro está na região Central e o último está no Sul de Minas. (Disponível em: www.planejamento.mg.gov.br/regioesdeplanejamento. Acesso em: 12 jun. 2019).

ao desenvolvimento econômico e social. Enquanto as Regiões de Planejamento Central e Sul de Minas apresentam melhores indicadores, as Regiões de Rio Doce e Jequitinhonha/Mucuri apresentam um cenário bem mais complexo e com maiores dificuldades do ponto de vista socioeconômico (IMRS/FJP, 2019). Esse fato influencia, entre outras coisas, a capacidade de provisão de políticas públicas dos municípios. Aqueles situados em regiões menos desenvolvidas e com graves problemas sociais tendem a apresentar demandas maiores em diversas políticas sociais e a deter recursos menores, pois, além dos recursos financeiros, faltam-lhes recursos humanos para impulsionar estratégias de desenvolvimento (EVANS, 1993). Além disso, como nestas regiões predominam municípios menores e com graves deficiências na provisão de bem-estar à população, a tendência é que os maiores absorvam parte dos problemas sociais dos menores, ao se verem obrigados a atender a população destas localidades, que busca por serviços de saúde, educação, emprego, renda, entre outros (REZENDE; LEITE; SILVA, 2015). Enquanto isso, os municípios situados nas regiões mais desenvolvidas têm menos demandas internas e menor presença de problemas sociais advindo de municípios vizinhos menores, pois todos tendem a ter indicadores de desenvolvimento e atendimento à população bastante semelhantes (REZENDE; LEITE; SILVA, 2015).

Dos quatro municípios selecionados, Teófilo Otoni (T001), que se encontra na Região do Vale

do Mucuri, apresenta os piores indicadores de desenvolvimento social (IMRS/FJP, 2019). Nessa região, estão localizados sete dos dez municípios do estado de Minas Gerais com os piores índices de desenvolvimento econômico e social, segundo a Fundação João Pinheiro (2019). Esse município é seguido por Governador Valadares (G001), que se encontra na região do Vale do Rio Doce, onde os municípios também apresentam problemas na oferta de bem-estar às suas populações. Os municípios de Divinópolis (D001) e Varginha (V001) estão em regiões mais desenvolvidas, cujas cidades apresentam indicadores sociais e econômicos melhores.¹⁸ Alguns estudos associam as variáveis regionais aos cenários locais para explicar por que alguns municípios são mais bem-sucedidos do que outros em prover determinadas políticas públicas (MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017; MARENCO, 2017; GRIN; ABRUCIO, 2018b). O próprio IBGE (2008, p. 15) reconhece que o desenvolvimento regional afeta a rede urbana e, conseqüentemente, os municípios:

A distribuição dos níveis hierárquicos no território é desigual, confrontando áreas que contam com uma rede urbana estruturada – com a presença de níveis encaixados e situados a intervalos regulares – e áreas onde há ausência de alguns níveis hierárquicos intermediários. O Centro-Sul do País é um exemplo do primeiro caso, pois conta com um significativo número de metrópoles, capitais

18. Para acesso aos dados de desenvolvimento humano dos municípios de Minas Gerais, conferir o site da Fundação João Pinheiro. Disponível em: www.fjp.mg.gov.br/imrs. Acesso em: 12 jun. 2019.

regionais e centros sub-regionais, com grande articulação entre si. As Regiões Norte e Nordeste, por sua vez, ilustram o segundo caso, já que apresentam distribuições truncadas em que faltam níveis hierárquicos, apresentando um sistema primaz. Este ocorre tanto em áreas da Amazônia e do Centro-Oeste, onde há esparsa ocupação do território, quanto do Nordeste, apesar de sua ocupação consolidada e, em muitas áreas, densa.

Verifica-se que as características regionais se fazem presentes no interior das localidades e abrem possibilidades ou ampliam as dificuldades em prover políticas públicas.

Na Tabela 1, a seguir, apresentam-se alguns indicadores sociais dos municípios analisados. A escolha destes indicadores tem a finalidade de apresentar um pouco das características gerais e de antever o quanto os governos locais estão contrangidos a prover determinadas políticas. Os indicadores dizem respeito, principalmente, ao tamanho da população que vive em situação de pobreza ou de pobreza extrema. Em geral, é esta a parte da população que mais depende e recorre aos serviços públicos. E é quem mais precisa do apoio do Estado e de suas políticas públicas (VEIGA; BRONZO, 2014). Como já se destacou, o cenário influi nas capacidades estatais municipais, ou seja, pode revelar o quanto os problemas sociais locais disputam com a Lei n. 11.738/2008 e a Meta 1 do PNE 2014-2024, com os recursos públicos dos municípios.

Tabela 1 – Indicadores sociais dos municípios

Municípios (1)	População total 2018 ⁽²⁾	Taxa (2010) (%) ⁽³⁾			População pobre e extremamente pobre ⁽⁷⁾ (%) (2017)	Esperança de vida ao nascer (2010) ⁽³⁾
		Crescimento demográfico ⁽⁴⁾	Natalidade bruta ⁽⁵⁾	Analfabetismo ⁽⁶⁾		
D001	235.997	14,77	17,48	3,78	2,29	75,63
G001	278.685	6,51	17,77	7,59	6,54	75,06
T001	140.235	4,04	17,96	12,95	7,23	74,45
V001	134.477	12,23	14,93	4,65	3,14	77,49

Fonte: Elaborado pelo autor com base em IBGE (2019) e IMRS/FJP (2019).

Notas: ⁽¹⁾ Os municípios analisados são Divinópolis (D001), Governador Valadares (G001), Teófilo Otoni (T001) e Varginha (V001).

⁽²⁾ População estimada.

⁽³⁾ Em anos de idade, calculado a partir dos dados do Censo Demográfico de 2010.

⁽⁴⁾ Representa o total do crescimento populacional de uma determinada região entre dois períodos consecutivos. Esse crescimento se dá através do crescimento natural e dos movimentos migratórios (IMRS/FJP, 2019).

⁽⁵⁾ Proporção que os nascidos vivos num determinado ano representam sobre o total da população (de cada 1000 pessoas, quantas eram recém-nascidas no ano em consideração) (IMRS/FJP, 2019).

⁽⁶⁾ Razão entre o número de pessoas analfabetas com 15 anos ou mais e a população total nessa faixa etária, multiplicada por 100. São consideradas analfabetas as pessoas que não sabe ler e escrever um bilhete simples em seu idioma (IMRS/FJP, 2019).

⁽⁷⁾ O indicador refere-se à razão entre população pobre e extremamente pobre cadastrada no Cadastro Único e a população total do município, multiplicada por 100. Na metodologia de cálculo, considerou-se a definição de população pobre e extremamente pobres do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e projeções populacionais elaboradas pela Fundação João Pinheiro a partir de dados censitários do IBGE (IMRS/FJP, 2019).

Duas perguntas emergem dos dados da Tabela 1: i) o que eles revelam sobre os municípios analisados? ii) Como o cenário apresentado por eles afetaria a capacidade estatal dos municípios para implementar as referidas normas federais? Poder-se-ia questionar a validade destes dados, pois alguns deles referem-se ao ano de 2010. Em relação a este questionamento, é possível afirmar que o período temporal entre 2010 e 2019 foi relativamente curto para produzir mudanças significativas nos referidos municípios e afetar tais indicadores. Além disso, em entrevistas com os gestores das secretarias municipais de educação dos municípios, quando perguntados sobre programas de combate ao analfabetismo, por exemplo, eles disseram não haver iniciativas com esta finalidade em seus municípios, a não ser a introdução da modalidade de Educação de Jovens e Adultos em algumas escolas.

Quanto ao cenário dos municípios, ter uma população maior tem vantagens e desvantagens. As vantagens decorrem da maior oferta de recursos humanos, que são imprescindíveis para melhorar a gestão pública, ofertar bens e serviços públicos, prover desenvolvimento econômico, entre outras coisas. Alguns estudos de capacidade estatal mostram as vantagens decorrentes do tamanho do município. É o caso de Marengo, Strohschoen e Joner (2017, p. 11), que encontraram “uma variação saliente na contribuição do imposto imobiliário urbano para a arrecadação municipal, conforme aumenta o tamanho de cada cidade”. O IPTU

é tomado como *proxy* para mensurar a administração pública municipal mais profissionalizada. Ou seja, ter uma burocracia profissional reverte-se em maior arrecadação de tributos próprios e em maior autonomia municipal. Cenário este mais comum em municípios maiores (MARENCO; STROHSCHONEN; JONER, 2017).

Abrucio e Grin (2018a; 2018b) também consideram que o tamanho do município afeta a capacidade de adesão a programas federais que exigem contrapartidas municipais, como o PMAT. Os autores concluíram que, especificamente sobre este programa, as “regras geraram uma apropriação desigual e configuraram uma assimetria de acesso em favor dos maiores municípios” (GRIN; ABRUCIO, 2018a, p. 21). Neste caso, os programas federais tendem a ter a adesão dos municípios maiores, o que resulta no aumento das desigualdades entre as capacidades municipais, pois municípios menores ficariam em situação desvantajosa (GRIN; ABRUCIO, 2018a, 2018b). Nos casos analisados no presente estudo, Governador Valadares (G001) e Divinópolis (D001) levariam vantagem perante os demais, por possuírem população maior. Por isso, poderiam, ao mesmo tempo, produzir maior quantidade de recursos próprios e acessar programas federais que lhes agregariam vantagens adicionais em termos de capacidade municipal.

Em contrapartida, as desvantagens decorrem das demandas ampliadas por bens e serviços públicos nos municípios maiores. Estes tendem a

ser mais urbanos, mais complexos e a ter organizações sociais mais ativas (IBGE, 2008). Isto tudo maximiza as disputas por recursos públicos, a fim de atender aos interesses dos diversos grupos que demandam políticas públicas específicas (CORRALES, 1999). Diante disso, os municípios de Varginha (V001) e Teófilo Otoni (T001) estariam em vantagem perante os demais, por terem população menor e, conseqüentemente, sofrerem menos pressão por políticas e programas. Por essa razão, as administrações municipais teriam mais autonomia para implementar os programas federais.

Os outros indicadores demográficos da Tabela 1 são relevantes para dimensionar as dificuldades e as possibilidades dos municípios. Quando a taxa bruta de natalidade é elevada e a de crescimento demográfico não, há indícios de problemas, como nos casos de Teófilo Otoni e Governador Valadares. Estes dados sugerem algumas reflexões e questionamentos sobre as possíveis causas deste fenômeno contraditório. As elevadas taxas de natalidade seriam expressão das dificuldades da população local em conhecer e acessar métodos de planejamento familiar decorrentes de políticas de prevenção à natalidade? Se for isso, questiona-se a efetividade dos programas municipais de saúde da mulher. Por sua vez, o menor crescimento populacional seria motivado pela mortalidade infanto-juvenil? Ou pelas migrações para centros urbanos maiores e com mais recursos em busca de oportunidades? De qualquer forma, os dados revelam que

esses dois municípios têm problemas maiores em sua dinâmica populacional em relação aos demais. Certamente, isso demandará políticas públicas para melhorar estes indicadores.

Por fim, destacam-se os dados relativos à taxa de analfabetismo, ao percentual de pobres e extremamente pobres e à esperança de vida ao nascer dos quatro municípios. Estes são indicadores relevantes das condições socioeconômicas das populações de quaisquer territórios. Nos três indicadores, os dados revelam que Teófilo Otoni encontra-se em uma situação bem mais complexa que os demais. Além de apresentar índices indesejáveis, este município apresentava, em 2010, o maior percentual de população residente em área rural¹⁹ entre os quatro analisados. O que agrava suas condições em ofertar políticas de desenvolvimento econômico e social. Na sequência, encontra-se Governador Valadares, porém com dificuldades mais moderadas que o município anterior. O melhor cenário é o de Divinópolis. Com estes indicadores desfavoráveis, não estaria a administração pública do município de Teófilo Otoni pressionada a melhorá-los? Não teria que constituir programas locais ou aderir a programas constituídos em outras esferas de governo para combater a pobreza, reduzir o analfabetismo, melhorar a saúde pública, prolongar a esperança de vida de sua população e obter níveis satisfatórios de desenvolvimento?

Reafirma-se que a capacidade estatal depende tanto da capacidade técnico-administrativa quan-

19. Segundo o Censo de 2010, o município T001 apresentava 22,4% de sua população residindo em áreas rurais. Em segundo lugar, estaria G001, com 4,1%; em seguida, V001, com 3,3%; e, por último, D001, com apenas 2,6% de sua população residindo no meio rural. (IBGE, 2010).

to da capacidade político-relacional e que os investimentos e a autonomia local aumentam os seus recursos (GOMIDE; PIRES, 2014; PIRES; GOMIDE, 2016; GOMIDE; MACHADO; PEREIRA, 2017). Por isso, ostentar um cenário sociodemográfico com muitos problemas pode ser um indicativo de que o município terá que fazer investimentos para resolvê-los e contar, na maioria das vezes, com recursos insuficientes para prover políticas de desenvolvimento econômico e social sozinho. Pois, se tivesse os recursos e a capacidade, teria conseguido prover o seu desenvolvimento, como tem acontecido em muitos casos, como destacam os estudos de Souza (2017) e Marengo, Strohschoen e Joner (2017). A adesão aos programas federais torna-se uma necessidade, o que, em certa medida, reduz a autonomia municipal, principalmente em sua capacidade político-relacional. Pois os programas federais, em geral, vêm acompanhados de definições mais rígidas para a sua implementação e deixam pouco espaço para adequações à realidade local. O que aumenta o poder do governo federal e da União sobre os governos e os entes subnacionais, como destaca Arretche (2010).

Com relação às médias dos municípios do estado de Minas Gerais (IMRS/FJP, 2018), Teófilo Otoni é o município, dentre os quatro analisados, que apresenta os números mais próximos dessas médias. Os demais estão em situação mais favorável, em todos os indicadores. O destaque entre os dados é o percentual da população pobre e extrema-

mente pobre de Teófilo Otoni, que está acima da média dos municípios mineiros. Esse dado abre o questionamento sobre as dificuldades desse município para implementar o PSPN e cumprir com a Meta 1 do PNE 2014-2024. Além disso, reforça a necessidade do regime de colaboração para a política de Educação Básica e também de aprofundar o estudo e testar a hipótese de que a capacidade estatal depende dos estoques de recursos desigualmente distribuídos entre os municípios e precisa estar vinculada a uma finalidade. Dessa forma, é relevante retomar as dimensões de capacidade estatal selecionadas para este estudo e os dados que compõem cada uma delas, pois as seções seguintes serão dedicadas a apresentar os dados e a analisá-los.

Quadro 3 – Capacidade estatal, dimensões e variáveis selecionadas

Capacidade municipal de implementação das normas federais de Educação Básica	Dimensões	Variáveis
	Capacidade de atendimento	População em idade escolar Taxa de atendimento de crianças em creches e pré-escolas Taxa de escolarização líquida
	Capacidade fiscal	Receita corrente líquida Receita corrente líquida per capita Receita corrente líquida para educação Receita corrente líquida per capita para educação Despesa com pessoal da educação Despesa com materialidade Despesa com construção e manutenção de escolas
	Capacidade técnico-burocrática	Docentes total: regime, idade, sexo, tempo de serviço (médio) Servidores da educação Plano de carreira
	Capacidade política	Base de apoio do prefeito na Câmara Municipal Conselhos de participação social Associações com interesse na educação Sindicato de profissionais da educação

Fonte: elaborado pelo autor.

As dimensões de capacidade estatal e as variáveis que compõem cada uma delas, considerando as que serão analisadas, são apresentadas no Quadro 3. A seleção foi orientada pela literatura e tem a finalidade de proporcionar análises descritivas e comparações. Algumas das variáveis, por exemplo, “ter maior taxa de atendimento” ou de “escolarização líquida”, são mais facilmente mensuráveis no tocante à dimensão ou à capacidade específica. Porém, há variáveis que necessitam da análise do seu conteúdo para identificar como ela afeta a sua referida dimensão. É o caso do plano de carreiras dos servidores da educação. Há ainda as variáveis cuja posse ou não implica maior ou menor capacidade, a exemplo da previsão de receitas, no PPA, para pagamento do PSPN e para pré-escolas, de eleições frequentes para dirigentes escolares e de sindicato de profissionais da educação em atividade. Essas variáveis serão analisadas à medida que aparecerem em suas respectivas dimensões.

A seguir será analisada a primeira das capacidades que compõem a capacidade estatal municipal para implementação das normas federais de Educação Básica, qual seja, a capacidade de atendimento.

Capacidade de atendimento

A capacidade de atendimento é a primeira das dimensões das capacidades municipais de implementação das normas federais para Educação Básica a ser analisada. A sua definição deriva dos

estudos de Zibblatt (2015) sobre a capacidade de atendimento na área de saúde pública das cidades alemãs no início do século XX, que envolveu, entre outras coisas, a capacidade local para atender às epidemias do referido período. Porém, a noção desse autor é abrangente e inclui, além da capacidade de atendimento, as capacidades fiscal e de recursos instalados. Apesar dessa abrangência, o destaque é o reconhecimento do atendimento à população, que legitimou a ação do Estado e ampliou a sua capacidade de prover outras políticas públicas. Essa será a noção adotada aqui, ou seja, destaca-se a população atendida pela rede municipal de Educação Básica em relação ao total da população em idade de escolarização obrigatória, segundo o texto constitucional (BRASIL, 1988, art. 208, I).

Neste estudo, optou-se por trabalhar com a população em idade escolar obrigatória (BRASIL, 1988, art. 208, I), com o percentual da população atendida pela rede escolar municipal e com o percentual da população matriculada em série/ano adequada(o) à respectiva idade (taxa de escolarização líquida). Espera-se com isso, em primeiro lugar, dimensionar a demanda por vagas em escolas de educação pré-escolar e de Ensino Fundamental nas áreas de atendimento prioritário dos municípios (BRASIL, 1988, art. 211, § 2º). Em segundo lugar, medir a participação das redes de ensino dos municípios selecionados na cobertura e no atendimento da população que procura por vagas nas escolas. E, por fim, ter uma dimensão do atendimento

da população matriculada na etapa correspondente a cada faixa etária. Esta última, chamada taxa de escolarização líquida, também permite averiguar se a entrada e a saída de indivíduos na rede escolar municipal são equivalentes ou se há grande retenção em determinada etapa, provocando grande distorção na idade/etapa correspondente.

Nas Tabelas 2, 3 e 4, apresentam-se dados que compõem as variáveis da dimensão capacidade de atendimento. Estas são dimensionadas em uma escala que permite a comparação entre os municípios, ou seja, a partir da comparação entre os estoques dos municípios, verificam-se aquele ou aqueles que possuem um cenário de baixa, intermediária ou alta capacidade para cada uma dessas variáveis. A atribuição do nível de cada variável na escala depende do cenário de cada município em relação aos demais. Assim, ao final, será indicada a situação de cada um deles nessa dimensão. Esse procedimento comparativo é semelhante ao desenvolvido em estudos que analisam as políticas desenvolvidas pelo governo federal (GOMIDE; PIRES, 2012; 2014; PIRES; GOMIDE, 2014a; 2014b; VAZ, 2014).

As variáveis e a dimensão de capacidade de atendimento ultrapassam as dimensões canônicas de capacidade estatal, circunscritas em abordagens minimalistas deste conceito. Estas priorizam os atributos e os recursos do próprio Estado e dão menor ênfase àqueles provenientes da sociedade (GRIN, 2012). Entretanto, na operacionalização do referido

conceito, é possível recorrer a dados, indicadores e/ou variáveis que afetam o seu desempenho:

a operacionalização do conceito de capacidade estatal denota três características presentes na literatura: a) os indicadores geralmente são propostos de forma implícita; b) os indicadores nem sempre são lógicos e causalmente inter-relacionados com a visão multidimensional do conceito; c) parece que, dada certa imprecisão para identificar os indicadores, a lógica da semelhança familiar e da substitutibilidade proposta por Goertz (2006) é admitida. (GRIN, 2012, p. 165).

A utilização de indicadores diversos, com relação indireta ou implícita com a capacidade estatal, parece ser uma prática comum na literatura. Entende-se aqui que a capacidade de atendimento utiliza indicadores diretamente relacionados à capacidade estatal e outros não tão diretos. A capacidade de atendimento não expressa o estoque de recursos internos ao Estado, mas, a partir dessa noção, diz sobre o estoque de serviços educacionais já prestados nos municípios e o quanto eles precisam melhorar ou expandir para atender às normas federais. Mais uma vez, Gomide, Pires e Machado (2017, p. 8) reforçam que tanto as variáveis quanto as dimensões da referida capacidade fornecem fatores e atributos para validar o conceito:

Se a pesquisa deseja tratar a capacidade estatal como variável dependente, deve-se identificar quais antecedentes a determinam: a capacidade estatal é a

resultante da combinação de uma série de atributos ou fatores que devem ser observados empiricamente por meio da decomposição do conceito em suas partes constitutivas e da especificação de indicadores, conforme a teoria utilizada. Esses atributos constitutivos devem ser operacionalizados em indicadores, fornecendo uma validação para o conceito de capacidade estatal.

Os dados das Tabelas 2, 3 e 4 têm relação direta com os resultados da capacidade municipal para provisão de políticas educacionais. Na Tabela 2, a seguir, apresenta-se o total da população por etapa e modalidade da educação escolar. Os anos de referência são 2010, 2013 e 2017, datas que coincidem com a consolidação, o ápice e a crise do novo desenvolvimentismo brasileiro (MONTEIRO NETO, 2014; VERGOLINO, 2014; DE TONI; CERQUEIRA, 2018). As tabelas mostram o comportamento dos dados em momentos distintos e seus possíveis efeitos sobre as capacidades dos municípios. Com isso, é possível verificar como se comportam as demandas municipais que afetam a capacidade para atender às normas federais para a Educação Básica, no caso, a Lei n. 11.738/2008 e a Meta 1 do PNE 2014-2024.

Tabela 2 – População dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha por faixa etária – Minas Gerais – 2010, 2013 e 2017

Idade	Anos	Municípios			
		D001	G001	T001	V001
0 a 3 anos	2010	9.842	14.292	7.354	6.069
	2013	11.592	14.493	7.009	6.466
	2017	11.697	14.405	6.905	6.471
4 e 5 anos	2010	5.504	7.914	4.023	3.349
	2013	5.597	7.649	3.676	3.356
	2017	5.488	6.766	3.170	2.970
6 a 10 anos	2010	14.954	21.719	11.182	9.037
	2013	15.919	19.570	9.384	8.892
	2017	15.309	18.653	8.794	8.579
11 a 14 anos	2010	13.509	19.134	9.763	7.990
	2013	13.810	16.442	8.204	7.453
	2017	12.533	14.459	7.253	6.631

Fonte: elaborada pelo autor com base no Censo Demográfico (IBGE, 2010).

Nota: ⁽¹⁾ Divinópolis (D001), Governador Valadares (G001), Teófilo Otoni (T001) e Varginha (V001).

No período entre 2010 e 2017, a variação da população com idade escolar de atendimento prioritário por parte dos municípios (BRASIL, 1988, art. 211, §2º) revela um cenário diverso para cada um deles e para cada uma das faixas etárias. Na faixa etária correspondente às creches, houve crescimento em todos os municípios, à exceção de T001, que apresentou uma redução de 6,1%. Quanto ao número de crianças com 4 e 5 anos de idade, público-alvo da

pré-escola, todos os municípios apresentaram queda no período. O destaque, mais uma vez, fica para T001, com um percentual negativo de 21,2%. O que representa a queda mais acentuada entre os quatro municípios.

O movimento nos números de crianças a serem atendidas tal como previsto na Meta 1 do PNE mostra uma retração, com reflexo na pressão por vagas para creches em todos os municípios analisados. O município T001, com a maior redução, tem uma demanda decrescente mais acentuada. Por este indicador, aumentam as suas chances de atender à norma federal, pois as vagas abertas agora podem ser suficientes, caso continue a trajetória decrescente no número de crianças de 0 a 3 anos de idade. A retração dos números de crianças de 4 e 5 anos de idade é ainda maior em todos os municípios, particularmente em T001. O cenário que se delineia para as creches mostra-se melhor para a pré-escola, pois a redução acentuada facilita o cumprimento e a sustentabilidade da Meta 1.

Quanto à população em idade de frequentar os anos iniciais do Ensino Fundamental, com exceção de D001, os demais municípios apresentam redução nesse indicador. A retração mais expressiva, mais uma vez, ficou com T001, que apresentou 21,4% e 25,7%, para os anos iniciais e finais, respectivamente. Esta dinâmica populacional tem reflexo direto na capacidade dos municípios em implementar as duas normas federais. Nesse sentido, eles precisarão expandir menos as suas redes de escolas e ne-

cessitarão de menos turmas, escolas, professores e outros profissionais da educação, o que reflete nos recursos para a educação. Especificamente por esse indicador, todos municípios apresentam um cenário bastante favorável, com destaque para T001, com a melhor situação entre eles.

Os dados da Tabela 3 sugerem um cenário favorável aos municípios no que diz respeito à capacidade de implementação das referidas normas federais. O cenário que se desenha para a população desses municípios configura uma janela de oportunidade populacional (MOLINA; FLEURY, 2000; MOLINA, 2002), que possibilitaria um reforço da capacidade destes municípios em ampliar a oferta de Educação Infantil, a fim de garantir o cumprimento das metas do PNE (2014-2024). Por estes dados, na escala proposta, T001 apresenta a mais alta capacidade, pois todas as faixas etárias a serem cobertas pelas redes de ensino encontram-se em queda acentuada. Por sua vez, o município G001 está em um cenário de intermediária capacidade em relação aos demais. V001 e, particularmente, D001 apresentam as mais baixas capacidades de atendimento entre os municípios analisados.

A segunda variável analisada (Tabela 3) diz respeito à matrícula nas etapas de competência prioritária dos municípios (BRASIL, 1988, art. 211, §2º). Os dados são relativos a todas as redes de ensino, e não exclusivamente às municipais. Os dados das matrículas são mais realistas do que os da população por faixa etária. Os primeiros são retirados

do Censo Escolar, portanto atualizados anualmente, enquanto os dados da população são estimados a partir dos números do Censo de 2010 (IMRS/FJP, 2010). Quanto a estes, quanto mais distantes do ano de referência, maior tende a ser a distorção.

Tabela 3 – Matrícula por etapa da Educação Básica de oferta municipal prioritária em Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais – 2010, 2013 e 2017

Etapa	Anos	Municípios			
		D001	G001	T001	V001
Creche	2010	2.323	2.485	1.142	1.515
	2013	2.790	2.507	1.539	1.975
	2017	2.719	6.491	1.734	2.283
Pré-escola	2010	4.411	5.588	2.338	2.596
	2013	4.688	5.999	2.857	2.830
	2017	4.797	6.064	3.129	2.975
Ensino Fundamental Anos iniciais	2010	15.504	22.213	12.414	9.649
	2013	13.456	20.017	10.852	8.273
Ensino Fundamental Anos finais	2010	13.720	19.461	10.648	7.936
	2013	13.636	19.114	10.296	8.260
	2017	11.435	16.179	8.942	6.941

Fonte: elaborada pelo autor com base no Censo Escolar (INEP/MEC, 2018).

Para as análises, é necessário distinguir dois cenários: o das matrículas em creches e pré-escolas e o das matrículas no Ensino Fundamental. Entre os anos de 2010 e 2017, houve a expansão de matrículas nas creches em todos os municípios. D001

ampliou em 17%, G001 em 161,2%, T001 em 51,8% e V001 em 50,6%. Quanto à pré-escola para crianças de 4 e 5 anos de idade, as matrículas variaram positivamente: em D001, cresceram 8,7%; em G001, cresceram 8,5%; em T001, 33,8%; e em V001, 14,5%. Chama a atenção o crescimento das matrículas em creches no município G001, com a ampliação de 161,2%; e em T001, as matrículas na pré-escola.

Nos anos iniciais do Ensino Fundamental, todos os municípios tiveram decréscimo no número de matrículas entre os anos de 2010 e 2017. Em termos percentuais, a maior redução ficou por conta de T001, com -20,1%, o que ocorreu também nos anos finais desta etapa, com uma retração de -17,1%. D001 é o único entre os municípios analisados que ampliou as matrículas nos anos finais do Ensino Fundamental, com aumento de 30,5%.

Os dados das Tabelas 2 e 3, quando aproximados, revelam melhor o cenário de atendimento dos municípios e o que ainda falta para atingirem os objetivos previstos pela Meta 1 do PNE e a universalização do Ensino Fundamental. Por meio desses dados, é possível saber a abrangência do atendimento da população em idade escolar obrigatória e verificar o quão distante essas localidades estão de cumprir a norma constitucional (BRASIL, 1988, art. 208, I). No que se refere às taxas de atendimento em creches para crianças de 0 a 3 anos de idade, o município G001, com 45%, é o que está mais próximo de atingir o previsto na referida meta. Na sequência, encontra-se V001, com 35,2%, e mais

atrás T001, com 25%. A menor taxa é a de D001, com 23,2%. Na cobertura da pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos de idade, os dados mostram que V001, com 100% de atendimento, e T001, com 98,7%, atingiram o objetivo previsto. Os municípios de G001, com 89,6%, e de D001, com 87,4%, estão próximos de atingi-la, porém precisarão de um pequeno esforço para isso. Quanto ao Ensino Fundamental, tanto nos anos iniciais quanto nos finais, os quatro municípios já conseguiram universalizá-lo, e todos eles já atendem um total de crianças e adolescentes próximo a 100%.

Sobre a capacidade de atendimento, esses dados indicam que os quatro municípios não precisarão expandir suas redes de escolas para o Ensino Fundamental. Ao contrário disso, eles poderão utilizar a capacidade ociosa, já que atendem 100% daqueles que demandam esta etapa da educação escolar, e esta parcela da população vem diminuindo. O mesmo ocorre com a pré-escola; T001 e V001, que já conseguiram a universalização e têm população decrescente, em breve terão espaços ociosos em suas escolas e poderão utilizá-los para expandir as suas creches. A partir dessas considerações, utilizando-se a escala de baixa, intermediária ou alta capacidade, os municípios T001 e V001 apresentam alta capacidade quando se conjugam as Tabelas 2 e 3. Por sua vez, o município G001 apresenta uma capacidade intermediária; e D001, a mais baixa entre os quatro.

O último conjunto de dados que compõem a capacidade de atendimento (Tabela 4) é a taxa de escolarização líquida. Este é um indicador importante, pois permite conhecer o acesso de crianças e adolescentes a creches, pré-escola e Ensino Fundamental. Ele indica a taxa de crianças e adolescentes que frequentam a etapa da educação escolar adequada à idade (IMRS/FJP, 2019). Portanto, um percentual elevado mostra um cenário virtuoso, em que o município procura cumprir a legislação educacional para garantia do direito à educação (BRASIL, 2008, I).

Tabela 4 – Taxas de escolarização líquida por etapa da Educação Básica nos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minas Gerais – 2010, 2013 e 2017

Municípios	Anos	Etapa da Educação Básica ⁽¹⁾ (%)		
		Creche*	Pré-escola*	Ensino fundamental*
D001	2010	15,60	77,40	93,50
	2013	12,60	71,90	73,60
	2017	22,70	83,00	82,00
G001	2010	11,10	59,9	94,30
	2013	9,40	63,00	88,80
	2017	41,90	82,50	96,80
T001	2010	11,30	50,60	96,10
	2013	13,80	60,30	94,00
	2017	25,00	94,20	103,10 ⁽²⁾
V001	2010	17,40	72,10	95,60
	2013	18,50	72,40	81,10
	2017	36,70	94,80	92,00

Fonte: elaborado pelo autor com base em IMRS/FJP (2017) e Censo Escolar (IBGE, 2017).

Notas: * Dados sujeitos à retificação.

⁽¹⁾ Até o ano de 2024, matricular 50% da população na faixa etária de creche e universalizar o atendimento da etapa da pré-escola para crianças de 4 e 5 anos até o ano de 2016.

⁽²⁾ O cálculo da população para o ano de 2017 é feito por estimativa (FJP, 2017). Por isso, a taxa de escolarização líquida para o referido ano deve ser tomada com cautela, pois à medida que se distancia do ano do Censo Demográfico de 2010, fatores diversos podem influir e tornar imprecisa a estimativa.

Na Tabela 4, está exposto o esforço empreendido para o cumprimento da Meta 1 do PNE. Em relação às matrículas nas creches, observa-se que os números melhoraram sensivelmente entre 2010 e 2017, em todos os municípios. G001 apresenta um percentual de atendimento mais próximo da meta, pois sua taxa de escolarização líquida é a mais alta entre os quatro municípios. Os demais terão que fazer investimentos maiores para atendê-la e garantir 50% de suas crianças nas creches (BRASIL, 2014, Meta 1). G001 se destaca também pela rapidez com que ampliou as suas vagas e alocou as crianças em suas unidades escolares, praticamente multiplicando por quatro a escolarização líquida no período em análise.

Na pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos de idade, os números melhoraram muito no período em análise. Porém a universalização desta etapa da Educação Básica deveria acontecer até o ano de 2016 (BRASIL, 2014, Meta 1). Os municípios D001 e G001 ainda precisam de investimentos para garantir as vagas e fazer com que todas as crianças dessa faixa etária estejam matriculadas e frequentando a pré-escola. Por outro lado, os municípios T001 e V001 conseguiram universalizar e cumprir a meta, pois apresentavam, em 2017, respectivamente, taxas de 94,2% e 94,8%. As taxas de escolarização líquida de crianças de 4 e 5 anos de idade em creches e pré-escolas coincidem com as taxas de atendimento, pois não há reprovação ou retenção nessas etapas e modalidades da educação escolar.

No Ensino Fundamental, a taxa de escolarização líquida apresenta valores mais adequados, pois, desde a institucionalização do Fundef, em 1996, os estados subnacionais e os municípios passaram a ter seus recursos educacionais vinculados ao número de matrículas nesta etapa da Educação Básica (BRASIL, 1996; DUARTE; FARIA, 2010). Com exceção de D001, que apresenta uma taxa menor, os demais praticamente garantem a universalização dessa modalidade de ensino. Além disso, as taxas se mantiveram elevadas durante todo o período, reforçando a importância dos fundos fiscais e da vinculação dos recursos ao número de matrículas.

Os dados das Tabelas 3 e 4 são sinalizadores do atendimento feito pela rede escolar dos municípios e permitem algumas considerações sobre o cumprimento da Lei n. 11.738/2008 e da Meta 1 do PNE 2014-2024. Em primeiro lugar, os municípios já estão próximos da meta, e as suas populações em idade escolar obrigatória encontram-se em declínio, configurando a janela de oportunidades demográficas (MOLINA; FLEURY, 2000; MOLINA, 2002). Em relação à escala de capacidade, G001 e V001 apresentam alta capacidade; T001, capacidade intermediária; e D001, baixa capacidade de atendimento em creche. Para pré-escola de 4 e 5 anos de idade, os municípios V001 e T001 apresentam alta capacidade. Enquanto G001 e D001 possuem capacidades mais baixas. No Ensino Fundamental, T001, G001 e V001 apresentam alta capacidade, por terem taxas de escolarização líquida

superiores a 90%. E D001 tem a capacidade mais baixa entre os quatro municípios.

Para finalizar a análise da capacidade de atendimento, será realizada uma aproximação entre o que se apurou com os indicadores presentes nas Tabelas 2, 3 e 4. A aproximação aqui segue o modelo analítico utilizado por Pires e Gomide (2014b) nas análises das capacidades de implementação de determinadas políticas por parte do governo federal.

Nesse sentido, os autores afirmam que

A análise comparativa dos casos estudados prosseguirá em duas etapas. Primeiramente, cada um será apresentado [...]. A descrição dos programas ou políticas busca revelar, primordialmente, seus objetivos, os arranjos político-institucionais que dão sustentação à sua implementação e os resultados alcançados. Os casos serão avaliados uns em relação aos outros em um contínuo que envolve graus (alto, médio e baixo) de capacidades estatais (técnico-administrativa e política) e de resultados (execução e inovação). (PIRES; GOMIDE, 2014b, p. 19).

Com adaptações, utiliza-se aqui a comparação da escala ou dos graus de cada uma das variáveis que compõem a capacidade de atendimento. Assim, os municípios foram avaliados a partir dos indicadores de cada uma das tabelas. Na Tabela 2, que mostra a dinâmica populacional, o município T001 é aquele que se encontra no melhor momento da janela de oportunidades demográfica, para todas

as faixas de idade a serem atendidas nas ações previstas pela Meta 1 do PNE. Nesse sentido, ele apresenta alta capacidade de atendimento. Quando comparado ao primeiro, G001 apresenta vantagens demográficas menores, por isso lhe é atribuída uma capacidade média. Por fim, V001 e D001 estão apenas iniciando a transição demográfica, por isso ainda não dispõem de um cenário vantajoso e sofrem pressão para expansão no atendimento. Em função disso, apresentam as mais baixas capacidades entre os quatro municípios analisados.

Os dados da Tabela 3, com o número de matrículas por faixa etária obrigatória, descrevem um cenário mais complexo. Para a creche, com 45% de atendimento da população em idade contemplada, G001 possui uma alta capacidade. Em seguida, com média capacidade, está V001, com 35,2% de atendimento. Já T001, com 25%, e D001, com 23,2%, possuem baixa capacidade. Na pré-escola, T001 e V001, que universalizaram o acesso a essa etapa, apresentam alta capacidade. G001, com um número relativo de quase 90% de atendimento, tem média capacidade; e D001 apresenta baixa capacidade, por ter cerca de 85%. Para o Ensino Fundamental, os quatro municípios apresentam alta capacidade, por terem universalizado as matrículas nessa etapa da Educação Básica.

Por fim, a Tabela 4 mostra as taxas de escolarização líquida para os quatro municípios, nas etapas de creche, pré-escola e Ensino Fundamental – anos iniciais e anos finais. No primeiro caso, para

a creche, G001 e V001 apresentam as mais altas capacidades, T001 detém média e D001 apresenta a mais baixa capacidade entre os quatro. Na pré-escola para crianças de 4 e 5 anos de idade, V001 e T001 apresentam alta capacidade, por terem matriculado praticamente todas as crianças dessa faixa etária em suas escolas. G001 e D001 apresentam capacidades intermediárias, porque ainda precisam garantir a cerca de 20% das suas crianças a matrícula nessa etapa de ensino. Para o Ensino Fundamental, tanto nos anos iniciais quanto nos finais, G001, T001 e V001 têm alta capacidade. Já o município D001 apresenta uma capacidade intermediária nesta etapa da Educação Básica.

Por fim, no Quadro 4, a seguir, é apresentada a síntese da avaliação de capacidade de atendimento, com base nos dados das Tabelas 2, 3 e 4:

Quadro 4 – Comparando capacidade de atendimento

	D001	G001	T001	V001
Tabela 3 – População por faixa etária	baixa	intermediária	Alta	baixa
Tabela 4 - Matrícula por etapa da Educação Básica de oferta municipal prioritária	baixa	Alta	Intermediária	alta
Tabela 5 - Taxas de escolarização líquida por etapa da Educação Básica	baixa	intermediária	Alta	alta
Total ⁽¹⁾	baixa	intermediária	Alta	intermediária

Fonte: elaborado pelo autor.

Nota: ⁽¹⁾ Para se chegar ao resultado, atribuiu-se 0 para baixa capacidade, 1 para capacidade intermediária e 2 para alta capacidade. A partir da soma, chegou-se ao resultado final. Neste caso, D001 obteve zero.

Sem considerar o peso de cada uma das variáveis, pois é difícil mensurar quais delas têm maior ou o menor peso, mas tão somente um cenário melhor ou pior em cada uma que compõe a capacidade de atendimento, no Quadro 4, verifica-se que o município T001 detém uma capacidade de atendimento alta. Por sua vez, G001 e V001 apresentam capacidades intermediárias. E, finalmente, diante do cenário descrito, D001 apresenta a mais baixa capacidade de atendimento entre os quatro municípios.

Esta é apenas a primeira das variáveis; a seguir, será apresentada a capacidade fiscal, utilizando-se o mesmo procedimento comparativo.

Capacidade fiscal

Neste estudo, a capacidade fiscal é definida como os recursos públicos direcionados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, conforme o previsto no texto constitucional (BRASIL, 1988, art. 212), em que os entes da federação poderão utilizá-los em conformidade com a lei. Duarte e Faria (2010, p. 18) apresentam algumas das características da estrutura do sistema de financiamento da política educacional no país:

O Sistema Educacional Brasileiro estrutura-se sob base federativa, onde os 5.564 municípios, os 26 estados subnacionais, o Distrito Federal e a União dispõem de autonomia político-administrativa para aplicação de recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), respeitados os dispositivos constantes na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional (art. 70 e 71, Lei 9.394 de 1996), na legislação que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb – e que ordena a utilização dos recursos públicos. Os valores destinados para educação proveem de um mecanismo misto de financiamento, no qual percentuais arrecadados por ente federado são transferidos a outros, que por sua vez, dispõem de fontes próprias de receita.

Ou seja, a autonomia dos entes subnacionais, tanto em relação às receitas quanto aos gastos, é regulamentada e regulada pela legislação federal, portanto uma autonomia bastante relativa. E, como as receitas têm mecanismo misto de financiamento, sem que haja intervenção da União para garantir a sua equidade, é bastante provável que as desigualdades nos recursos fiscais permaneçam e se ampliem (ARRETCHE, 2010).

Para identificar a capacidade fiscal dos municípios, este estudo optou por trabalhar primeiro com as receitas municipais, que são recursos financeiros que podem ser utilizados para financiar as políticas educacionais. Foram selecionadas a receita corrente líquida, a receita corrente líquida *per capita*, a receita corrente líquida para educação e a receita corrente líquida *per capita* para educação. Os dados estão colocados na Tabela 5, a seguir:

Tabela 5 – Receitas totais e receitas para educação nos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minas Gerais – 2010, 2013 e 2017

Municípios	Ano	Receita corrente líquida per capita (R\$)	Receita corrente líquida (R\$)	Receita corrente líquida para educação (R\$)	Receita corrente líquida para educação per capita (R\$)
D001	2010	1.388,25	295.802.757,00	46.441.036,00	3.026,46
	2013	1.450,30	324.742.474,00	59.103.130,00	3.954,70
	2017	2.244,75	522.104.158,00	89.279.811,00	6.561,79
G001	2010	1.340,78	353.421.563,00	54.426.920,00	2.947,09
	2013	1.857,55	506.373.703,00	83.551.660,00	5.085,31
	2017	2.601,26	723.392.197,00	118.636.320,00	6.373,84
T001	2010	1.111,84	149.801.539,00	25.316.460,00	2.917,98
	2013	1.492,86	206.847.696,00	33.716.174,00	3.855,03
	2017	2.067,11	290.462.029,00	46.473.924,00	5.356,60
V001	2010	1.496,91	184.187.520,00	38.311.004,00	3.600,31
	2013	1.770,71	227.962.976,00	44.680.743,00	4.444,51
	2017	2.599,66	345.811.973,00	61.900.343,00	6.712,97

Fonte: elaborada pelo autor com base em TCE/MG (2019), IMRS/FJP (2017) e IBGE (2017).

A pergunta que se faz neste momento é: como os dados das receitas presentes na Tabela 5 apresentam a capacidade fiscal dos municípios analisados? Em primeiro lugar, a receita corrente líquida mostra o montante de recursos de que eles dispõem para investir em políticas públicas. Se, em um primeiro momento, o montante parece grande, diante das demandas, ele pode ser insuficiente. Porém, vale destacar que houve crescimento do mon-

tante entre 2010 e 2017, em todos os quatro municípios. Em termos percentuais, G001 teve o maior aumento, com 104,7%; T001 vem em seguida, com um aumento de 93,9%; V001 cresceu 92,3%, o terceiro maior crescimento; e D001, que aumentou suas receitas correntes líquidas em 76,5%, ficou em último lugar.

Um outro dado que ajuda a compreender se as receitas correntes líquidas se converteram em investimento é o “esforço de investimento” (TCE/MG, 2019). Porém este dado não está presente na Tabela 5, mas é calculado com base neles. Por esse motivo, para dimensionar a medida com que os recursos fiscais estão se convertendo em políticas públicas, é importante mencioná-lo. No período entre 2010 e 2017, verifica-se que o percentual investido caiu muito, ou seja, D001, que investia 11,87% no primeiro ano de referência, ao final do período passou a investir 4,79% de suas receitas líquidas. G001 teve redução de 13,38% para 1,24%; T001 passou de 8,83% para 0,75%; e, finalmente, V001 baixou de 5,49% para 2,48%. Essa redução no esforço de investimento aponta para uma realidade que resulta da crise do neodesenvolvimentismo, ou seja, os entes da federação estão utilizando os seus recursos para cobrir despesas de manutenção das políticas públicas que já estão em operação e reduzindo os novos investimentos (DE TONI; CERQUEIRA, 2018).

A análise dos dados das receitas líquida correntes mostra que G001 e D001 levam grande vantagem sobre V001 e, principalmente, sobre T001. Por

exemplo, em 2017, G001 tinha duas vezes e meia os recursos de T001 para investir em suas políticas públicas. E D001 quase o dobro dos valores de T001. Os recursos financeiros são fundamentais para implementação de qualquer política pública, especialmente as das duas normas federais sob análise. Mokate (1999, p. 24) destaca a importância dos aportes financeiros para que uma política pública produza resultados efetivos e sustentáveis ao longo do tempo: “a capacidade de uma iniciativa em manter um fluxo adequado de recursos financeiros, a fim de assegurar a continuidade dos efeitos esperado”. Destaca ainda a preocupação com a provisão de projetos, programas e/ou políticas sociais, pois as políticas podem contar com pouco apoio e escassez de recursos (financeiros, técnicos, sociais, ambientais, institucionais e de governabilidade), o que pode prejudicar a resolução dos problemas motivadores dessas políticas. Tal fator agravaria o cenário e aumentaria o desperdício de recursos. A partir das análises destes recursos, a autora “atribui uma classificação de sustentabilidade ‘provável’, ‘incerta’ ou ‘improvável’” (MOKATE, 1999, p. 30) para os programas de políticas públicas.

Com base nos números dos recursos das receitas líquidas, G001 e D001 apresentam a mais alta capacidade fiscal entre os quatro municípios. Por sua vez, V001 apresenta capacidade intermediária; e T001, a mais baixa. O mesmo se aplica aos recursos das receitas líquidas correntes para a educação nos municípios. Neste caso, G001 e D001 apresen-

tam alta capacidade; V001, capacidade intermediária; e T001, a mais baixa capacidade entre os quatro municípios. Reconhece-se aqui que os recursos fiscais são fundamentais para o pagamento do PSPN e para ampliação da cobertura e do acesso de crianças de 4 e 5 anos à pré-escola. Porém é preciso relacioná-los ao número de demandantes, ou seja, às crianças matriculadas nas redes de ensino dos municípios, para verificar se os recursos garantem a implementação e a sustentabilidade dessas políticas no nível local, como prevê Mokate (1999).

Os dados relativos às receitas líquidas correntes *per capita* são bastante esclarecedores sobre a capacidade fiscal dos quatro municípios. Eles dizem qual o valor das receitas líquidas será destinado a cada habitante. Com isso, é possível ter uma visão mais realista do montante de recursos em relação às demandas dos beneficiários. Esses dados podem expressar com maior precisão a capacidade fiscal para implementação e sustentabilidade das duas normas federais (MOKATE, 1999). Assim, verifica-se que as receitas líquidas correntes *per capita* subiram muito entre os anos de 2010 e 2017, e os destaques foram T001 e G001, que quase dobraram o seu valor. Por sua vez, D001 e V001 tiveram crescimentos menores que os dois primeiros. Isso significa que os quatro municípios ampliaram os seus recursos fiscais, ao passo que o número de beneficiários diminuiu, como demonstrado na Tabela 2, o que aumenta as suas capacidades fiscais.

Em termos de dados *per capita* das receitas líquidas, os quatro municípios apresentam valores não muito distantes uns dos outros. Em 2010, V001, seguido por D001, tinha valores mais altos e um pouco mais distantes de T001. Em 2017, os melhores resultados foram os de G001 e, depois, os de V001. Mas o crescimento de T001 reduziu a diferença em relação aos outros três municípios da análise. Olhando-se para os dados de 2017, verifica-se que G001 e V001 são os municípios que possuem as mais altas capacidades fiscais para as receitas líquidas correntes *per capita*. D001 possuía uma capacidade média; e T001, baixa capacidade fiscal, quando se utiliza esse indicador.

O último indicador da Tabela 5 é a receita corrente líquida para educação *per capita*. Esta é uma variável importante, pois possibilita dimensionar a quantidade de recursos financeiros que de fato são destinados à educação, bem como o valor individual por aluno, o que favorece a comparação. Ter um montante grande de recursos financeiros e, igualmente, de beneficiários pode indicar baixa capacidade fiscal. Porém, mesmo dispondo de receitas correntes líquidas mais baixas, mas de um número menor de alunos na sua rede de ensino, o município pode gozar de uma situação melhor para ampliar os seus investimentos em programas educacionais. Volta aqui a preocupação do Banco Mundial destacada por Mokate (1999): os recursos financeiros são necessários para implementação e sustentabilidade das políticas públicas?

O exame da receita líquida corrente *per capita* para educação mostra que todos os municípios analisados ampliaram ou quase dobraram os seus valores entre os anos de 2010 e 2017. Em termos percentuais, os municípios D001, com crescimento de 116,8%, e G001, com 116,2%, foram os que mais cresceram no período. V001 teve um crescimento intermediário, de 86,4%, e T001 teve o menor crescimento entre os quatro municípios, com expansão de apenas 83,5%. Esse resultado abre o questionamento sobre a necessidade do regime de colaboração para as políticas de Educação Básica (BRASIL, 1998, art. 211, *caput*). Os dados presentes na Tabela 1 e a localização regional colocam o município T001 no cenário mais complexo e desfavorável quanto às condições sociais de sua população em relação aos demais. Além disso, era o município com a menor receita *per capita* para educação entre os quatro no ano de 2010. Estima-se que, com o regime de colaboração, essa diferença seria superada, e o município, ao fim do período analisado, estaria em condições semelhantes às dos demais. Entretanto o que se vê é o aumento dessa diferença. O que pode ser um indicativo de que os municípios mais pobres estão ficando para trás e vendo a diferença quanto aos recursos para educação ser ampliada em relação aos mais ricos.

Quanto às receitas *per capita* para educação, em termos nominais, os municípios V001 e D001 são os que apresentaram os maiores valores para o ano de 2017. Próximo a eles, em uma situação interme-

diária, está o município G001. Com os valores mais baixos e bem distante dos demais, está T001, com a mais baixa capacidade. Em termos de capacidade fiscal para esse indicador, considera-se que V001 e D001 apresentam alta capacidade fiscal; G001, apesar de próximo aos primeiros, apresenta valores mais baixos e, por isso, pode ser considerado como município de média capacidade. Por fim, T001, tem as receitas *per capita* para educação mais baixas e, portanto, detém baixa capacidade fiscal.

Após o exame das receitas, este estudo passa a analisar as despesas ou gastos com educação. Assim, pode-se ter uma dimensão melhor das capacidades fiscais, pois altas despesas podem representar limites orçamentários, e despesas baixas podem ser indicativos de que os municípios teriam como ampliar seus gastos:

Tabela 6 – Despesas com educação nos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minas Gerais – 2010, 2013 e 2017

Municípios	Ano	Despesas com pessoal da educação municipal (R\$) ⁽¹⁾	Outras despesas com MDE (R\$)	Esforços orçamentários para educação (%)	Gasto em educação - Art. 212 CF/1988 (%)	Gasto per capita em atividades de educação (R\$)
D001	2010	34.675.764,19	2.158.523,28	15,7	25,8	231,31
	2013	56.944.606,78	11.765.271,91	18,2	25,9	322,04
	2017	76.777.117,27	12.502.693,73	17,1	28,4	407,69
G001	2010	49.988.926,46	4.437.993,54	15,4	27,6	263,37
	2013	52.151.299,59	2.759.227,59	16,5	25,2	349,29
	2017	71.258.956,03	12.292.704,97	16,4	26,2	459,45
T001	2010	16.752.505,60	2.857.726,93	16,9	25,2	195,69
	2013	24.718.230,42	7.929.548,73	16,3	27,2	271,94
	2017	25.786.625,27	8.563.954,40	16,0	27,2	374,32
V001	2010	23.196.438,65	4.427.960,29	20,8	27,1	306,32
	2013	23.905.204,69	14.456.791,82	19,6	26	363,03
	2017	27.525.905,04	17.154.838,04	17,9	25	463,17

Fonte: elaborada pelo autor com base em TCE-MG (2019) e IMRS/FJP (2017).

Nota: ⁽¹⁾ Os dados referentes a 2017 estão ainda sujeitos à revisão, pois os municípios fazem a prestação de contas para cumprir os prazos estabelecidos pela legislação. Porém, diante dos questionamentos dos técnicos e juizes do TCE-MG, eles vão corrigindo os erros ou pendências (TCE-MG, 2019).

Os dados relativos às despesas com pessoal cresceram entre os anos de 2010 e 2017 nos quatro municípios, o que pode ser um indicativo dos reajustes necessários nos vencimentos do pessoal da educação para adequação à Lei n. 11.738/2008, tendo-se em vista que esta definiu o ano de 2010 como data-limite para integralização do pagamento do PSPN (BRASIL, 2008, art. 3º, III). O maior crescimento no período é o do município D001, que dobrou estas despesas. E menor, o de V001. O que teria acontecido para justificar essas diferenças no crescimento das despesas municipais com professores? Esta questão sugere hipóteses que fogem ao escopo deste livro, que tem como foco os estoques de recursos. Entretanto, não se pode deixar de considerar que, além da implementação do PSPN, no período analisado, havia a necessidade de expansão da oferta de vagas para garantir a educação obrigatória introduzida pela EC n. 59/2009 (BRASIL, 1988, art. 208, I). Qualquer que seja a hipótese, gastos maiores podem indicar maiores dificuldades financeiras futuras, pois os vencimentos básicos do Piso são reajustados anualmente e exigem cada vez mais recursos para cobri-los (BRASIL, 2008, art. 5º, *caput*, parágrafo único).

Nesse sentido, entre os quatro municípios, D001 apresenta os maiores valores com despesas de pagamento de pessoal da educação em 2017. O que pode ser um indicativo de dificuldades futuras se as fontes de receitas não crescerem na mesma proporção, já que esta é uma despesa contínua defi-

nida em Lei Federal. V001 apresenta gasto menor e uma relativa estabilidade no período, indicando, talvez, que já proporcionava vencimentos próximos ao valor do Piso quando da promulgação da norma federal, precisando fazer ajustes menores nos salários de seus profissionais da educação.

Em termos percentuais, para se ter uma ideia do impacto da folha de pagamento dos professores nas receitas municipais, os municípios tiveram o seguinte comportamento entre 2010 e 2017: D001 consumia 74,6% em 2010 e passou para 85,9% em 2017; G001 gastava 60% e passou a gastar 61%; T001 consumia 66% e passou a consumir 66,5%; e, por fim, V001 tinha um gasto de 60% e manteve o percentual durante todo o período. O impacto da folha de pagamento dos professores é bastante alto. É preciso considerar que há outras carreiras e outros gastos contínuos e necessários à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. O cenário mostra-se complexo para novos investimentos em educação.

Quanto às outras despesas (construção, manutenção, aquisição de equipamentos e outros materiais destinados às escolas com recursos de MDE), o comportamento dos valores de despesa é crescente em todos os municípios. Esses dados sugerem algumas hipóteses, uma das quais a de que o crescimento dos gastos com equipamentos, construção, reformas e adequações nas unidades escolares foi motivado pelas Metas do PNE de responsabilidade municipal. Mas este crescimento pressiona os municípios e torna mais difíceis novos investimentos,

e até mesmo a manutenção das despesas atuais, caso as receitas não cresçam na mesma proporção.

Contudo, em termos percentuais, é possível ter uma dimensão mais precisa dessas despesas em relação às receitas direcionadas à MDE. Neste caso, considerando-se o período em análise, D001 gastava 4,6% em 2010 e passou a gastar 14% em 2017; G001 consumia 8,1% e passou a consumir 10,3% no último ano do período; T001 gastava 11,2% de suas receitas e passou a gastar 18,4%; e V001 ampliou seus gastos de 11,5% para 27,7% entre 2010 e 2017. O crescente aumento nas despesas coloca os municípios no limite e pressiona a sua capacidade fiscal. No entanto, os dados de despesas, tanto com os profissionais quanto com a MDE, possibilitam algumas considerações: i) quanto mais altas, mais dificuldades terá o município para ampliar gastos em educação e fazer frente aos aumentos nos vencimentos dos profissionais da Educação Básica, exigências impostas pela legislação federal e pelo PNE 2014-2024; ii) isto pode ser também um sinal de legitimidade da área de educação diante das demais políticas municipais; iii) ou um dos efeitos do federalismo centralizado na área educacional, que impõe aos municípios a obrigação administrativa de implementar as normas federais de educação (ARRETCHE, 2010; MACHADO; PALOTTI, 2015; DUARTE; SARAIVA, 2018).

Passa-se agora à análise do esforço orçamentário em educação, que é um indicador do percentual dos gastos realizados nas subfunções: Ensino Fun-

damental, Ensino Médio, Ensino Profissional, Ensino Superior, Ensino Infantil, Educação de Jovens e Adultos e Ensino Especial, considerando o total dos gastos orçamentários anuais. Os municípios, na distribuição das competências para a educação escolar inscritas no texto constitucional de 1988, têm a responsabilidade de prover o Ensino Fundamental, a Educação Infantil, a EJA e a Educação Especial (BRASIL, 1988, art. 211, § 2º). O comportamento do esforço orçamentário variou de forma diferenciada entre os anos de 2010 e 2017. Enquanto D001 e G001 ampliaram seus esforços orçamentários, T001 e V001 os diminuíram. Por sua vez, em 2017, V001 era o município que mais destinava recursos orçamentários à política educacional, seguido por D001. Em terceiro lugar, G001; e em último, T001.

Quanto ao indicador de cumprimento da vinculação das receitas para educação, os quatro municípios atenderam à norma constitucional (BRASIL, 1988, art. 212, *caput*), durante todo o período em análise. No ano de 2017, D001 apresentou o maior percentual de gasto orçamentário e foi o que mais ultrapassou o previsto no texto constitucional de 1988. T001 também ficou bem acima do limite mínimo. G001 ficou em uma posição intermediária entre os quatro municípios, e V001 manteve o percentual orçamentário no limite mínimo definido para educação. Esse cenário permite duas considerações, com sentidos opostos. A primeira é que quem já empenha mais recursos para a educação

poderá ter mais dificuldades para ampliá-los, pois as outras políticas municipais podem não aceitar perder. E, como se sabe, os recursos e as políticas são objetos de intensas disputas entre os atores sociais e políticos (MENY; THOENIG, 1992; CORRALES, 1999; COSTA, 2004). A segunda consideração aponta para a importância dada pelas administrações municipais às políticas educacionais. No primeiro caso, D001 e T001 estariam em dificuldades, e no segundo caso, essas administrações parecem dar muita importância à educação.

O outro indicador da Tabela 6 que ajuda a compor o cenário da capacidade fiscal para implementação das políticas educacionais é o gasto *per capita* em atividades de educação. Em geral, os quatro municípios tiveram um aumento significativo no período em análise. Com exceção de T001, as diferenças dos valores entre os municípios não são tão grandes. Individualmente, destacam-se V001, com o maior valor absoluto e o maior crescimento de gastos, e T001, que ampliou em 91,2% os seus gastos *per capita* em educação no período. Essas variáveis/indicadores apontam para três considerações não excludentes: primeira, a elevação dos gastos pode ser uma decorrência das normas federais impositivas para implementação de políticas educacionais pelos municípios; segunda, pode indicar também um maior comprometimento por parte das administrações locais com as políticas de educação; e, por último, pode indicar dificuldades futuras quanto à ampliação dos gastos em educação diante de outras políticas municipais.

Ao se verificar o quanto cada um dos indicadores/variáveis da Tabela 6 afeta a capacidade fiscal dos municípios, é preciso tomar alguns cuidados. A referida tabela apresenta gastos municipais em educação, quanto mais elevados eles estiverem, maiores as dificuldades para ampliá-los e fazer frente a novas demandas para a política educacional. Reforça-se que a comparação realizada neste estudo leva em conta os dados dos municípios; trata-se de identificar aqueles que apresentam as melhores capacidades fiscais examinando os seus gastos. Assim, em termos absolutos, não é possível dizer qual(is) dos municípios está(ão) em melhores condições ou enfrentando maiores dificuldades para fazer frente às despesas com os profissionais da educação. Porém, em termos percentuais, no ano de 2017, o último da série, verifica-se que D001, por consumir 85,9% dos seus recursos em despesas com pessoal da educação, apresenta a mais baixa capacidade entre os quatro municípios. Em seguida, vem T001, numa situação intermediária. Os melhores cenários são de, respectivamente, V001 e G001. Entretanto suas despesas também são elevadas.

Com relação às outras despesas municipais com educação, verifica-se que V001 é aquele que mais empenhou recursos em 2017, 27,7% das receitas nesta política social. Por isso a sua capacidade fiscal nesta variável é menor que a dos demais municípios. Com um percentual mais abaixo, T001 está em uma situação intermediária; e com

cenários melhores estão, respectivamente, G001 e D001. Porém este município compromete quase 100% das suas receitas educacionais, somando-se as despesas com a MDE e com o pessoal da educação. No que diz respeito ao esforço orçamentário em educação, V001, com 22,9%, é o município que apresenta o maior percentual, dentre os quatro selecionados. O que corresponde à menor capacidade fiscal, pois a administração deste município já empenha um percentual grande de seus esforços com as demais políticas. Em uma situação intermediária, está D001, que desprende um esforço bem menor e, por isso, tem espaço para aumentar os gastos educacionais com as demais políticas municipais. E, em uma situação mais favorável, já que seus esforços são bem menores, estão T001 e G001, que podem ampliar os seus gastos educacionais, pois estes ocupam espaços pequenos em seus orçamentos.

Com relação ao cumprimento da vinculação de gastos mínimos em educação (BRASIL, 1988, art. 212, *caput*), verifica-se que D001 e T001, no ano de 2017, apresentaram percentuais mais elevados, portanto teriam dificuldades em aumentá-los no futuro, o que poderia reduzir a autonomia e a capacidade fiscal desses municípios (CÁRDENAS, 2015; GRIN; ABRUCIO, 2018b; GOMIDE, 2016). Isso confere a estes municípios menores capacidades. G001, entre os quatro, foi aquele que apresentou um cenário intermediário. E V001, que se manteve no limite mínimo, está em uma situação mais

favorável para expandir os seus gastos. Por fim, a última variável da Tabela 7 a ser considerada é o gasto *per capita* em atividades de educação no ano de 2017. Nesse caso, V001 e G001, por apresentarem os maiores gastos, teriam dificuldades em aumentá-los, o que pode diminuir tanto a autonomia quanto a capacidade fiscal. D001 apresenta um valor intermediário, o que lhe garante possibilidades maiores de ampliá-los. Finalmente, T001 é o município que apresenta o mais baixo valor entre os quatro, por esse motivo, poderia ampliá-lo, pois tem a justificativa de serem mais baixos comparativamente aos de outros municípios do mesmo porte e em situação similar. O que eleva a sua capacidade diante dos demais.

No Quadro 5, a seguir, é apresentada a síntese das variáveis/indicadores, presentes nas Tabelas 5 e 6, que compõem o cenário das capacidades fiscais dos quatro municípios. O quadro apresenta-se como uma fotografia do momento para cada uma das variáveis, sendo assim, o cenário pode mudar com o tempo. Apesar de a série histórica compreender os anos de 2010, 2013 e 2017, este é tomado como referência para a comparação, por ser o mais próximo dos dias atuais e, por isso, estar mais apto a servir de base para identificação dos cenários. A série permite a observação da evolução dos dados e de como a política educacional é legitimada pelas gestões municipais.

Quadro 5 – Comparando a capacidade fiscal dos municípios

Variável/Municípios	D001	G001	T001	V001
Receita corrente líquida <i>per capita</i>	intermediária	Alta	baixa	Alta
Receita corrente líquida	alta	Alta	baixa	intermediária
Receita corrente líquida para educação	alta	Alta	baixa	intermediária
Receita corrente líquida para educação <i>per capita</i>	alta	Intermediária	baixa	Alta
Despesas com pessoal da educação municipal	baixa	Alta	intermediária	Alta
Outras despesas com MDE	alta	Alta	intermediária	Baixa
Esforços orçamentários para educação	intermediária	Alta	Alta	Baixa
Gasto em educação - Art. 212 CF/1988	baixa	Intermediária	baixa	Alta
Gasto <i>per capita</i> em atividades de educação	intermediária	Baixa	Alta	Baixa
Comparação	intermediária	Alta	baixa	intermediária

Fonte: elaborado pelo autor com dados das Tabelas 5 e 6 deste livro.

Por meio do procedimento de comparação, é possível verificar que o município G001 ficou com a mais alta capacidade fiscal entre os quatro, porque, individualmente, apresentou o maior número de variáveis em situação melhor que as dos demais. D001 e V001 apresentaram cenários semelhantes, cujas variáveis descrevem um cenário intermediário. Por fim, T001, por ter apresentado o cenário mais complexo e difícil quanto às suas variáveis, é o município com a mais baixa capacidade fiscal entre os quatro selecionados.

Como visto, a capacidade fiscal dos municípios em análise apresenta-se como um limitador das capacidades de implementação das normas federais de Educação Básica. Os orçamentos encontram-se altamente comprometidos com o financiamento de suas políticas educacionais. D001, por exemplo, chega a comprometer quase todos os seus recursos para educação com o pagamento de pessoal e a manutenção de sua rede escolar. Os outros municípios não ficam muito distantes deste cenário. Todos utilizam cerca de 90% de suas receitas para essas finalidades. Novos investimentos dependem da expansão das receitas, que, por sua vez, depende ou do crescimento econômico do país, ou da ajuda das esferas estadual e federal. Nesse contexto surge as seguintes questões: estariam os governos federal e do estado de Minas Gerais em condições e com disposição para contribuir com esses municípios? A União exerceria, na educação, a sua função constitucional “redistributiva e supletiva de forma a garantir equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino”? (BRASIL, 1988, art. 211, §1º). E quando se efetivaria o regime de colaboração para o fortalecimento das capacidades estatais municipais? Os dados fiscais mostram somente a ampliação do comprometimento das receitas municipais, sem grandes aportes federais que pudessem melhorar o cenário das capacidades municipais.

O que se sabe é que, nos estudos de capacidades estatais de implementação, a fiscal é recorrente.

temente citada, pois interfere na autonomia das agências ou dos entes governamentais para proverem suas políticas públicas (CINGOLANI, 2013; VERGOLINO, 2014; CÁRDENAS, 2015; BICHIR, 2016; GAITÁN; BOSCHI, 2016; GOMIDE, 2016; GRIN; ABRUCIO, 2018b). Sem esse recurso, os agentes governamentais não teriam como implementar os seus programas. Nesse sentido, Cárdenas (2015, p. 60) afirma que “a capacidade estatal fiscal é indispensável para que o Estado possa fornecer bens públicos ou participar na redistribuição entre os diferentes grupos da sociedade”. Na mesma direção, porém considerando o federalismo fiscal no país e a necessidade de autonomia por parte dos entes subnacionais para custearem as suas políticas públicas e com isso fortalecer a capacidade do Estado brasileiro, Vergolino (2014, p. 66) argumenta:

Como um desiderato do conceito de federalismo na perspectiva político-institucional, desponta o tema do federalismo fiscal. Este tema tem sido discutido em torno das externalidades e indivisibilidades dos Entes Federados em suas relações intergovernamentais. No regime federativo, admite-se que o sistema tributário nacional deva conceder maior autonomia e responsabilidade fiscal aos estados e municípios (Carvalho, 2000). No federalismo fiscal, o sistema tributário deve ser estruturado de forma a distribuir as receitas públicas entre as várias unidades e esferas administrativas, visando proporcionar condições para atender às demandas que lhe são exigidas.

Portanto, no ambiente institucional desenhado pela CRFB/1988, com poderes desigualmente distribuídos, tanto para legislar quanto para tributar, e com a União definindo não só as fontes de receitas, mas também como estas devem ser empregadas, a autonomia dos demais entes para implementar as normas federais depende muito dos recursos fiscais transferidos. A menor participação da União no financiamento da Educação Básica mostra-se como um limitador da capacidade fiscal dos municípios, que passam a depender das transferências voluntárias ou vinculadas a programas federais para ampliar seus investimentos e melhorar suas políticas educacionais (ARRETCHE, 2010; DUARTE; FARIA, 2010; GOMIDE, 2016; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017).

O cenário da capacidade fiscal mostra-se adverso para os municípios, outra dimensão de capacidade estatal de implementação recorrentemente abordada pela literatura é a capacidade técnico-burocrática. Esta será analisada a seguir.

Capacidade técnico-burocrática

As Tabelas 7 e 8 trazem dados sobre as capacidades técnico-burocráticas dos municípios. A literatura especializada tem dado especial atenção a esta dimensão da capacidade estatal, por considerá-la fundamental na provisão de políticas públicas (EVANS, 1993; REPETTO, 2003; CINGOLANI, 2013; PIRES; GOMIDE, 2014b; EVANS; RAUCH, 2015; GE-

DDES, 2015; MARENCO, 2017; MARENCO; JONER; STROHSCHOEN, 2017).

Cingolani (2013, p. 28), reconhece a centralidade da capacidade técnico burocrática ao argumentar que

A capacidade administrativa do Estado está enraizada na tradição weberiana em relação ao Estado moderno e à existência de uma burocracia profissional e isolada (por exemplo, Weber 1978). Este tipo de burocracia sobrevive aos governantes e é considerada essencial para a implementação impessoal de políticas. Em geral, concebe-se que a capacidade de implementação só ocorre após um estabelecimento efetivo da soberania e um controle militar estável sobre o território, e requer tanto oficiais qualificados quanto recursos financeiros (Skocpol 1985: 16). Esta dimensão da capacidade do Estado é talvez a mais amplamente referida na literatura e, muitas vezes, está intimamente relacionada com a boa governança (por exemplo, Fukuyama 2004; 2013). (tradução nossa).

Essa literatura destaca alguns aspectos ou características das capacidades burocráticas tidas como necessárias à provisão das políticas públicas. Com poucas variações, o ponto de partida é o modelo weberiano de burocracia. Os pontos comuns mais destacados são: ter carreiras técnicas legalizadas no âmbito do Estado, com planos e remunerações adequados e atraentes; acesso por meio de concursos públicos e progressão por desempenho; autonomia perante as disputas políticas e os

processos eleitorais; autonomia para prover e implementar as políticas públicas (EVANS, 1993; REPETTO, 2003; CINGOLANI, 2013; PIRES; GOMIDE, 2014b; VAZ, 2014; EVANS; RAUCH, 2015; GEDDES, 2015). Esses pontos serviram de base para identificação das variáveis que serão analisadas neste estudo, considerando as especificidades da política educacional, do arranjo institucional definido pelas duas normas analisadas e o ambiente institucional federativo brasileiro.

A política educacional envolve um contingente grande de carreiras e de profissionais, desde a sua formulação até a sua implementação. Mesmo considerando que os municípios se apresentam como os implementadores de uma norma desenhada pelo governo federal, a provisão do Ensino Fundamental e da Educação Infantil exige um conjunto de servidores públicos que vai da burocracia das secretarias municipais de educação e chega até o chão das escolas, com seus professores, porteiros, cantineiras, bibliotecárias, entre outros. Apesar da relevância de cada categoria no quadro dos profissionais da Educação Básica, os docentes ocupam um lugar central, por serem os principais implementadores dessa modalidade de ensino e também por serem uma categoria profissional numerosa (COELHO, 2016). Por este motivo, neste livro, será dada atenção particular a eles.

Em termos de políticas públicas, o reconhecimento da importância da burocracia implementadora surgiu com os estudos de Lipsky (1980). O

autor reconhece nela a capacidade de recriar ou redesenhar a política na ponta do sistema público, quando o serviço é entregue aos beneficiários e à população em geral. Marques (2013, p. 33-34) compartilha das considerações desse autor:

Talvez a defesa mais forte da relevância da implementação tenha sido formulada por Lipsky (1980) a respeito do que denominou de ‘burocracias de nível da rua’. Após estudar nos anos 1960 e 1970 burocracias diretamente envolvidas com a entrega de serviços públicos – policiais, funcionários municipais, professores e atendentes do serviço de saúde, por exemplo –, o autor formulou uma teoria ampla sobre a implementação final das políticas. Esta teoria parte da constatação da necessária adaptação de regras e procedimentos de política para a sua aplicação final, sustentando a existência, em qualquer política, do que denomina de ‘discricionariedade’, ou a existência de um razoável espaço para decisões por parte do implementador final. Os implementadores, portanto, são também sempre decisores. A discricionariedade pode alterar substancialmente o escopo dos benefícios, a elegibilidade dos beneficiários, assim como o padrão e os tempos de atendimento. Se por um lado esses elementos demonstram a importância dessas burocracias, evidenciam também a existência de novos conflitos entre níveis diversos de chefias, usuários de serviços e políticas e burocratas de nível da rua.

No âmbito da política educacional, ter professores e outros profissionais da educação favoráveis ao programa a ser implementado tende a influenciar positivamente a capacidade estatal municipal, a obter resultados melhores na implementação e a diminuir a resistência quanto ao esforço adicional que as inovações ou novidades produzem em suas rotinas (REPETTO, 2003; CINGOLANI, 2013; EVANS; RAUCH, 2015). Na Tabela 7, a seguir, apresentam-se dados sobre os professores dos quatro municípios analisados. Essa caracterização é importante, porque a remuneração, a aposentadoria e outros direitos e benefícios da carreira docente estão diretamente ligados ao sexo, à idade, ao tempo de serviço, à escolaridade, entre outros fatores.

Tabela 7 – Características do corpo docente dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minas Gerais – 2010 a 2017

Município	Ano	Quantidade (1)				Sexo (%)								Idade Média – anos de idade							
		1	2	3	4	Creche		Pré-escola		Ensino Fundamental				Creche		Pré-escola		Ensino Fundamental			
								Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais			Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais		
						F	M							F	M					F	M
D001	2010	143	210	1104	1153	100	-	96	4	79	21	75	25	35	-	38	29	40	34	40	38
	2013	135	208	878	1081	100	-	94	6	77	23	73	27	35	-	38	29	42	37	43	39
	2017	117	208	745	1061	99	1	100	-	77	23	76	24	46	39	46	-	46	39	47	45
G001	2010	207	471	2382	2917	100	-	98	2	77	23	72	28	38	-	38	41	38	30	39	34
	2013	278	335	1799	2858	98	2	98	2	75	25	67	33	38	34	40	40	40	38	39	34
	2017	341	287	1534	1643	94	6	93	7	70	30	62	38	42	40	43	42	41	36	42	36
T001	2010	21	120	335	844	100	-	94	6	75	25	83	17	33	-	42	41	43	37	43	41
	2013	21	180	491	737	100	-	93	7	73	27	80	20	39	-	40	37	43	37	43	45
	2017	20	240	612	604	100	-	89	11	79	21	78	22	44	-	41	33	43	37	42	44
V001	2010	134	211	720	876	85	15	79	21	79	21	73	27	39	35	39	32	41	42	43	42
	2013	184	203	672	820	88	12	100	-	80	20	73	27	40	37	41	-	42	44	44	44
	2017	248	197	525	421	99	1	100	-	82	18	71	29	40	38	44	-	43	48	47	48

Fonte: elaborada pelo autor com dados do Censo Escolar (INEP/MEC, 2018).

Notas: ⁽¹⁾ 1= Creche; 2= Pré-escola para crianças de 4 e 5 anos; 3= Ensino Fundamental – anos iniciais; 4= Ensino Fundamental – anos finais.

Sinal convencional utilizado: - Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

Em termos de quantidade de professores, no período de 2010 a 2017, observa-se um comportamento diferente entre os municípios e as etapas da escolarização. Para a creche, G001 e V001 aumentaram; e D001 e T001 diminuíram. Para a pré-escola, com exceção de T001, que aumentou a quantidade de professores, os outros três municípios diminuíram. Esperava-se que, com a promulgação da Lei n. 13.005/2014, que institucionalizou o PNE 2014-2024 e, com ele, a Meta 1, os municípios ampliariam a oferta e o atendimento das crianças de 0 a 3 anos. Essa ampliação geraria, conseqüentemente, o aumento do número de docentes, entretanto isso não aconteceu em alguns casos.

Nos anos iniciais do Ensino Fundamental, o município T001 foi o único que ampliou o número de professores. Os demais, reduziram. Nesse caso, os destaques foram D001 e G001, que tiveram uma redução maior. Nos anos finais dessa etapa do ensino básico, todos os quatro municípios diminuíram a quantidade de docentes. Este era um cenário esperado, pois o Ensino Fundamental é de responsabilidade compartilhada entre os estados subnacionais e os municípios (BRASIL, 1988, art. 211, §§ 2º e 3º). Assim, à medida que os municípios foram impelidos a ampliar a oferta de creche e pré-escola, os estados se viram pressionados a ampliar o acesso a essa etapa da educação escolar.

Uma pergunta que surge diante disso é: o número de docentes de uma rede de ensino afeta a capacidade técnico-burocrática? A literatura sobre capa-

cidade burocrática não considera esta variável; mas há outras, como contratação pela via de concursos, estabilidade, remuneração e progressão na carreira, que são levadas em conta, ou seja, uma burocracia profissional mais próxima à do modelo weberiano (PIRES; GOMIDE, 2016; MARENCO; STROHSCHONEN; JONER, 2017; MARENCO, 2017; SOUZA, 2017). Mas pode-se considerar que, quanto maior for o número de docentes em uma rede de ensino, mais complexa será a sua administração. Os problemas com alocação nas unidades escolares, remuneração, licenças, absenteísmo, entre outros, tendem a ser maiores e, com isso, os gastos também. O inverso também pode acontecer: menor número de docentes pode significar menor quantidade de problemas e gastos. Portanto, ter um numeroso contingente de professores pode influir negativamente na capacidade burocrática. A partir dessa consideração, G001 é o município com o cenário mais complexo, D001 apresenta um cenário intermediário, e T001 e V001 estão em condições melhores.

Os dados sobre idade e sexo dos professores presentes na Tabela 7 são relevantes para identificar quais municípios encontram-se mais pressionados em relação à capacidade burocrática e, consequentemente, à sua capacidade estatal de implementação. Esses dados são importantes pois há direitos trabalhistas e previdenciários que afetam de forma diferente homens e mulheres. A aposentadoria, por exemplo, é um direito que afeta a capacidade estatal, pois atinge, particularmente, a capacidade

burocrática. Para garanti-la, os professores precisam contribuir com a previdência social por no mínimo 30 anos e ter idade mínima de 55 anos; já as professoras precisam de 25 anos de contribuição e no mínimo 50 anos de idade para se aposentar (BRASIL, 1988, art. 40, § 5º). Um outro exemplo de direito com reflexos diferentes para homens e mulheres é a licença-maternidade. Estas têm duração mínima de 120 dias, enquanto a licença-paternidade dura apenas cinco dias de afastamento (BRASIL, 1988, art. 7º, XVIII e XIX; art. 10º, § 1º).

Dessa forma, a partir dos casos citados anteriormente, é possível considerar que ter uma rede de ensino com um maior número de mulheres docentes e com idade avançada implica dificuldades adicionais quanto à capacidade burocrática e estatal de implementação? Esse cenário indica que sim. Pois as administrações teriam que recorrer a contratações temporárias para substituição dos professores afastados, haveria maior rotatividade de docentes nas escolas, com reflexos na implementação e, provavelmente, nos resultados escolares (SOARES, 2002). Partindo dessas considerações e tomando o ano de 2017 como referência, em relação à creche, G001 leva vantagem sobre os demais, por ter uma quantidade maior de homens no corpo docente do que outros municípios. Quanto à idade, a situação melhor é a de V001, por ter menos docentes em idade avançada. Na pré-escola, T001 é aquele que apresenta o menor percentual de mulheres e mais jovens, por isso seu cenário é mais

favorável. Para os anos iniciais do Ensino Fundamental, o melhor cenário é o de G001, com menor percentual de mulheres e um corpo docente mais jovem. Por fim, para os anos finais da última etapa da Educação Básica, G001 é o município com o melhor quadro, pois apresenta um percentual maior de homens, e com as idades mais baixas.

Para uma melhor compreensão da capacidade burocrática, como prevê a literatura (REPETTO, 2003; CINGOLANI, 2013; EVANS; RAUCH, 2015), é necessário analisar os dados sobre os aspectos mais técnicos dos docentes e das suas atividades. Neste caso, esses aspectos referem-se à formação acadêmica, às formas de contratação, à remuneração, ao número médio de estudantes por professor, entre outras coisas. A Tabela 8, a seguir, traz estes dados para identificação da capacidade técnica dos professores das redes de ensino dos municípios em estudo.

Tabela 8 – Características técnicas dos docentes dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minas Gerais – 2010 a 2017

Município	Ano	Escolaridade/graduação (%)				Formação/licenciatura (%)				Forma de contratação Estatutário (%)				Número de matrícula por docente (em números – média)			
		Creche	Pré-escola	Ensino Fundamental		Creche		Pré-escola	Ensino Fundamental	Creche ⁽¹⁾	Pré-escola	Ensino Fundamental		Creche	Pré-escola	Ensino Fundamental	
				Anos Inic.	Anos Fin.			Anos Inic.	Anos Fin.			Anos Inic. ⁽²⁾	Anos Fin.			Anos Inic.	Anos Fin.
D001	2010*	75	89	94	91	74	85	92	91	-	-	-	-	15	19	22	25
	2013	76	89	93	99	74	85	91	95	49	53	76	76	14	19	23	27
	2017	89	92	95	99	81	87	92	95	71	75	81	81	15	20	22	22
G001	2010*	55	67	69	83	45	60	65	77	-	-	-	-	13	20	25	28
	2013	59	69	75	84	51	67	73	78	42	47	61	61	13	17	23	25
	2017	88	90	90	90	88	90	88	88	48	62	65	73	13	19	24	25
T001	2010*	25	72	89	91	25	60	87	90	-	-	-	-	11	17	23	27
	2013	36	79	91	91	33	75	90	90	21	36	52	52	13	17	22	25
	2017	80	85	91	97	75	85	90	91	39	67	55	55	12	17	22	25
V001	2010*	55	97	99	99	55	97	96	91	-	-	-	-	16	17	23	29
	2013	63	96	98	99	61	96	96	91	40	62	66	66	15	18	23	28
	2017	67	96	98	99	65	96	96	95	72	75	75	75	13	20	24	29

Fonte: elaborada pelo autor com dados do Censo Escolar (INEP/MEC, 2018), da Prova Brasil e das Secretarias Municipais de Educação

Notas: * Dados sujeitos à retificação.

Os dados sobre as formas de contratação dos municípios para as creches e pré-escolas foram repassados pelas próprias administrações. As visitas foram realizadas durante os anos de 2018 e 2019. Alguns deles não tinham os dados relativos ao ano de 2010, o que impede utilizar este ano para comparação

Esses dados foram extraídos da Prova Brasil (2013 e 2017). Eles dizem respeito ao percentual dos professores que responderam aos questionários e aos dados fornecidos pelas secretarias escolares. Portanto, os dados podem estar subdimensionados. A despeito disso, são dados relevantes à análise da capacidade burocrática.

Sinal convencional utilizado: - Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento

A literatura de capacidade estatal tem dado especial destaque à autonomia da burocracia diante das pressões políticas e dos grupos sociais. Entretanto, autonomia não significa insulamento burocrático, ou seja, a burocracia não tem interesses ou não defende interesses de grupos sociais e econômicos específicos. Ao contrário disso, os autores destacam a relevância da autonomia inserida, pois o Estado é apenas mais um agente na provisão de políticas, e estabelecer diálogos em arenas públicas de negociação com atores interessados e afetados aumenta a capacidade de obter sucesso na mitigação de problemas e em prover o desenvolvimento econômico e social (EVANS, 1993; CINGOLANI, 2013; PIRES; GOMIDE, 2014b; BICHR, 2015; EVANS; RAUCH, 2015).

Pires e Gomide (2014a, p. 20-21), destacam a importância de equilibrar capacidade técnica e capacidade política como partes necessárias das capacidades estatais:

É certo que a capacidade técnico-administrativa para implementação de políticas de desenvolvimento pode existir tanto na presença quanto na ausência de democracia – por exemplo, o caso dos Estados desenvolvimentistas arquetípicos do Leste Asiático ou mesmo da América Latina. No entanto, no caso brasileiro atual, a consolidação da democracia tem imposto à ação estatal requisitos voltados à inclusão e à relação com os atores afetados na tomada de decisão, na promoção da *accountability* e no controle de resultados. Isto

demanda novas capacidades do Estado, além das necessidades de uma burocracia profissional, coesa e meritocrática. Ou seja, no contexto de um ambiente institucional caracterizado pela existência de instituições representativas, participativas e de controle (social, burocrático e judicial), são necessárias também capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, o processamento dos conflitos decorrentes e a formação de coalizões políticas de suporte para os objetivos e as estratégias a serem adotadas.

Ter uma burocracia profissional aparece como uma condição necessária (GRIN, 2012) para o sucesso das políticas públicas. Esta consiste em ter profissionais capacitados, com formação adequada ao exercício de suas funções; acesso aos cargos públicos por meio de concursos que lhes garantam a estabilidade perante as mudanças no cenário político; e condições de trabalho que lhes permitam exercer as suas funções e obter bom desempenho. Essas são algumas das características técnicas que fazem parte da capacidade burocrática (PIRES; GOMIDE, 2014a; 2014b; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). Na Tabela 8, tais características estão expressas na escolaridade dos docentes, se a formação inclui a licenciatura, exigência básica para docência; na forma de contratação ou acesso ao cargo de professor e no número de matrículas por docente.

Especificamente em relação à referida tabela, a formação é um dado que afeta diretamente a capacidade de os docentes exercerem plenamente as

atividades escolares. Ter uma formação adequada à tarefa que desempenha contribui para que o professor consiga melhores resultados no processo de formação escolar de seus alunos (SOARES, 2002; MADDAUS; AIRASIAN; KELLAGHAN, 2008; BROOKE; SOARES, 2011). Ter um curso adequado, seja de nível médio ou de Pedagogia e/ou licenciatura, é também uma das exigências legais para o exercício da atividade docente (BRASIL, 1996, arts. 61 e 62).

Em geral, os quatro municípios, em todas as etapas do ensino básico, apresentam cenários bastante animadores, com um percentual elevado de docentes com nível superior. Em relação às creches, observa-se que todos os municípios ampliaram a presença de profissionais com graduação em suas redes. No ano de 2017, D001 e G001 apresentavam dados mais favoráveis, T001 figurava em uma situação intermediária; e V001, em uma situação um pouco mais baixa. Na pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos de idade, o cenário se inverte; V001 apresentava o melhor quadro entre os quatro. D001 e G001, com percentuais próximos, encontravam-se em uma situação intermediária, e T001 apresentava o quadro mais desfavorável. No Ensino Fundamental, tanto para os anos iniciais quanto para os finais, V001 e D001 têm quase todos os seus professores com Ensino Superior. T001, com um percentual levemente mais baixo, está em uma situação intermediária, e em um cenário um pouco mais desfavorável está G001. Este precisará fazer um esforço adicional para ampliar a presença de docentes com formação superior em sua rede de ensino.

Ter uma graduação pode ser indício de um nível maior de autonomia por parte do professor. Entre outras coisas, ela possibilita o acesso a conhecimentos técnicos necessários à docência advindos da formação acadêmica. Os planos de cargos e salários dos municípios para os servidores da educação asseguram remuneração melhor àqueles profissionais que possuem níveis mais elevados de formação acadêmica, e o acesso à carreira docente pela via dos concursos públicos, em muitos lugares, tem exigido no mínimo uma graduação. Entretanto, a licenciatura é uma exigência legal (BRASIL, 1996, arts. 61 e 62) e uma das condições para se obter melhores resultados educacionais em termos de desempenho dos alunos (SOARES, 2002; MADDAUS; AIRASIAN; KELLAGHAN, 2008; BROOKE; SOARES, 2011). Diante disso, observa-se que os quatro municípios ampliaram a presença de docentes com licenciaturas em suas redes de ensino em todas as etapas do ensino básico no período.

Em termos individuais, para a creche, no ano de 2017, o melhor cenário era o de G001. Em condição intermediária, apareceram D001 e T001. Por sua vez, o percentual mais baixo de professores com licenciatura em creches foi o de V001. Na pré-escola, o cenário se inverte, V001 apresentava as melhores condições; G001 e D001, situação intermediária; e T001, o percentual mais baixo de docentes com licenciatura em sua rede escolar. No Ensino Fundamental, tanto para os anos iniciais quanto para os finais, V001 tinha o melhor cenário, com quase

100% dos docentes licenciados. Um pouco abaixo e em uma situação intermediária, estavam D001 e T001, e o quadro mais desfavorável era o de G001.

Um outro dado relevante a respeito da autonomia e da capacidade burocrática presente na Tabela 8 é a forma de contratação do docente. Nesse caso, o regime estatutário garante uma autonomia maior, pois o docente acessou a vaga mediante concurso público, como prevê a legislação brasileira (BRASIL, 1988, art. 37, II). Os quatro municípios ampliaram o percentual de docentes nessa condição ao longo do período. Porém, no ano de 2017, V001 e D001 apresentavam o melhor cenário, ao passo que D001 aparecia em uma situação intermediária. Com um percentual bem menor, T001 detinha uma capacidade mais baixa.

Por fim, o último dado da Tabela 8 sobre a capacidade burocrática é o número de matrículas por docente. Este dado pode indicar dois cenários: o primeiro diz respeito às condições de trabalho. Nesse caso, um número maior de matrículas pode significar mais alunos por professor, portanto, mais esforços deste para proporcionar condições que favoreçam o ensino e a aprendizagem e maior desgaste em suas rotinas de trabalho. Soares (2002, p. 18) sugere que “as turmas menores, de 13 a 20 estudantes, vêm sendo associadas a um rendimento mais positivo, principalmente quando os alunos têm uma origem socioeconômica menos favorecida”. Este é o caso das redes públicas; pois são elas que atendem a essa parcela da população (INEP/

MEC, 2018). Em relação a esses dados, verificam-se poucas diferenças entre os quatro municípios, e os números tiveram poucas variações no período em análise. O segundo cenário envolve a capacidade de atendimento, pois o município que apresenta o maior número de matrículas por docente terá que contratar mais professores para cumprir a Meta 1 do PNE e não comprometer o aprendizado dos seus alunos, nem a saúde de seus docentes.

Com relação a esse indicador, tomando-se cada etapa em particular, verifica-se que, no ano de 2017, no que concerne às creches, o município T001 apresentava uma leve vantagem sobre os demais. Enquanto isso, G001 e V001 estavam em uma situação intermediária; e D001, em desvantagem, por apresentar o maior número de matrículas por docente. Na pré-escola, as diferenças entre os municípios também foram pequenas, porém T001 apresentava vantagens, por ter o menor número. G001 ficou em uma posição intermediária. Com números mais elevados, D001 e V001 ocupavam os últimos lugares. Ambos estavam no limite da proposição de Soares (2002) quanto ao número ideal de alunos por docentes para se ter uma aprendizagem adequada. Nos anos iniciais do Ensino Fundamental, D001 e T001 tinham uma ligeira vantagem sobre G001 e V001. Nos anos finais dessa etapa da Educação Básica, D001 estava em vantagem, enquanto G001 e T001 mantiveram-se em posição intermediária; e V001, em desvantagem diante dos demais municípios. Nessas duas etapas, todos os muni-

cípios ficaram acima do recomendado por Soares (2002) em termos de matrículas por docente.

Os dados da Tabela 8 descrevem um cenário complexo no que diz respeito às capacidades burocráticas. Em relação à escolaridade, tomando-se como referência o ano de 2017 e comparando-se os quatro municípios, D001 e V001 possuíam a mais alta capacidade burocrática do grupo, G001 estava em uma posição intermediária, e T001 apresentava a capacidade mais baixa entre eles. Quanto à formação/licenciatura, a comparação permite dizer que V001 apresentava a mais alta capacidade; e D001, uma capacidade intermediária. Já G001 e T001 detinham capacidades mais baixas quanto a essa variável. Em relação ao percentual de docentes contratados pela via de concursos, ou seja, em regime estatutário, os dados revelam que o município D001 apresentava a posição mais alta entre os quatro analisados; V001, a intermediária; e G001 e T001, as mais baixas capacidades burocráticas nessa variável. Por fim, no tocante ao número de matrículas por docente, o município T001 estava em uma situação favorável; D001 e G001, em posição intermediária, ao passo que V001 detinha a capacidade mais baixa entre os quatro municípios.

A literatura de capacidade estatal que utiliza a capacidade burocrática como uma das suas dimensões considera que remuneração/valorização, mecanismos de progressão que estimule o empenho e o compromisso com as atividades estatais são variáveis importantes na análise dessa capacidade

(PIRES; GOMIDE, 2016; MARENCO; STROHSCHONEN; JONER, 2017; MARENCO, 2017; SOUZA, 2017). Os mecanismos de progressão dependem de o município ter ou não plano de carreira, no qual conste os critérios para se obter essa vantagem. Além dessas, outras variáveis como tempo de carreira, carga horária semanal de trabalho e o número de escolas em que trabalha afetam a capacidade técnico-burocrática dos docentes. Elas serão apresentadas a seguir, no Quadro 6. Porém, devido a dificuldades, tanto para conseguir os dados precisos mais antigos quanto para apresentá-los, será utilizado como referência apenas o ano de 2017.

Quadro 6 – Caracterização da situação dos professores dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minas Gerais – 2017

Município	Carga horária semanal trabalhada	Carga horária no Plano de Carreira ⁽¹⁾	Progressão		Vencimento bruto em salários mínimos	Tempo como professor	Nº de escolas em que trabalha
			Escolaridade (acréscimo ao vencimento)	Tempo de serviço (acréscimo ao vencimento)			
D001	95% de 20 a 39 horas	20 a 40 horas semanais	6% pós-graduação; 8% mestrado; 10% doutorado	5% a cada três anos	79% - 2 a 4	65% + de 16 anos	60% em uma
G001	71% 40 horas	40 horas semanais	6% a cada nível de escolaridade acrescido ao inicial	3% a cada três anos	67% - 2 a 4	41% + de 16 anos	71% em uma
T001	86% de 20 a 39 horas	20 a 40 horas semanais	6% por cada nível de escolaridade acrescido ao inicial	2% a cada dois anos	69% - 2 a 4	51%+ de 16 anos	60% em uma
V001	95% de 20 a 39 horas	20 horas semanais Educação Infantil: 40 horas	2% pós-graduação, 3% mestrado e 5% doutorado	1% a cada ano e 5% por desempenho a cada 5 anos de trabalho	91% - 2 a 4	75% + 16 anos	60% em uma

Fonte: elaborado pelo autor com dados do Censo Escolar (INEP/MEC, 2018), da Prova Brasil e das Secretarias Municipais de Educação.

Notas: (1) Os planos de carreira e vencimentos dos municípios foram promulgados por instrumentos legislativos variados. No caso do município D001, pela Lei 6.655/2007 e pela Lei Ordinária 7290/2011; G001, pela Lei Complementar 170/2014; V001 utilizou a Lei Ordinária 3226/1999; e T001 utilizou a Resolução 1.013/2012. Os quatro municípios fizeram revisões após a promulgação da Lei Federal 11.738/2008.

O Quadro 6 apresenta mais dados importantes sobre a capacidade burocrática. Alguns deles estão presentes no plano de carreira e de vencimentos dos municípios, como a carga horária de trabalho, a remuneração e as formas de progressão na carreira docente – por tempo de serviço ou por escolaridade. No caso da carga horária, é fixado um limite para quem ocupa um cargo completo, porém há fraqueamentos nos cargos ocupados pelos docentes, principalmente nos anos finais do Ensino Fundamental, o que cria jornadas de trabalho diferenciadas.²⁰ No caso dessa variável, os quatro municípios contemplam em seus planos a Lei n. 11.738/2008, segundo a qual 1/3 das jornadas de trabalho dos docentes deve ser destinado à preparação das atividades escolares. A segunda coluna do Quadro 6 apresenta dados sobre a jornada de trabalho; os municípios D001, T001 e V001 preveem jornadas menores e a possibilidade de o professor aumentar a sua carga horária semanal com aumento de salário. G001 define em seu plano 40 horas semanais de trabalho. Na prática, o que está previsto na lei se efetiva; a primeira coluna mostra que, nos três primeiros municípios, as jornadas dos docentes variaram de 20 a 39 horas, enquanto 71% dos docentes do último município cumpriam jornadas de 40 horas semanais.

As possibilidades de progressão nas carreiras docentes estão previstas nos planos de todos os quatro municípios. As variações salariais por escolaridade são pequenas, a mais estimulante é a do

20. Informações sobre cargos com carga horária menor e/ou fragmentado foram obtidas por meio de entrevistas com gestores municipais de educação de Divinópolis, Teófilo Otoni e Varginha.

município D001, e a menos atrativa é a do município V001. Nesse sentido, estudar melhora o vencimento básico em 24% no primeiro caso; no segundo, em apenas 10%; e nos demais, em 18%. Se, por um lado, o estímulo à qualificação profissional por meio da escolarização melhora a capacidade burocrática (MARENCO, 2017; SOUZA, 2017), por outro, pressiona a capacidade fiscal do município. Nesse sentido, D001 é o município mais pressionado, e V001 o que sofre menos pressão.

Por sua vez, no caso da progressão por tempo de serviço, o município V001 foi o que apresentou as condições mais favoráveis e, mais uma vez, G001 e T001 tiveram cenários semelhantes, porém piores que os demais. A progressão por tempo pode ser um importante estímulo para que o professor permaneça na rede de ensino e na carreira. Vez que, ter professores mais experientes favorece os resultados melhores em termos de desempenho escolar (SOARES, 2002; BROOKE; SOARES, 2011). Por outro lado, esse estímulo pressiona a situação fiscal do município, que terá que desembolsar mais recursos para cobrir as progressões. E V001 é o ente que se encontra mais pressionado pelas próprias normas quanto à progressão por tempo de serviço. D001 apresenta um cenário intermediário; e G001 e T001 apresentam situação menos adversa.

Quanto à remuneração, em 2017, o piso salarial dos docentes brasileiro era R\$ 2.298,80, o que equivalia a 2,4 salários-mínimos.²¹ Todos os quatro municípios pagavam o mínimo para a maioria dos

seus docentes, proporcionalmente à jornada de trabalho. O município de V001 era o que remunerava melhor, pois 91% dos seus docentes tinham remuneração que variava de 2 a 4 salários-mínimos, ou seja, entre R\$ 1.874,00 e R\$ 3.748,00. O cenário mais adverso era o de G001, em que apenas 67% dos professores gozavam dessa remuneração. Esses dados podem ser completados pelos da Prova Brasil; os quais mostram que, nesse mesmo ano, no Ensino Fundamental, 73% dos docentes do município D001, 64% dos docentes de G001, 67% dos docentes de T001 e 91% dos de V001 recebiam salário bruto de R\$ 2.342,01. Portanto, um pouco acima do valor do PSPN.

A remuneração pode ser uma forma de atrair profissionais mais qualificados e de exigir maior profissionalismo no desempenho das funções, o que afeta diretamente a capacidade burocrática (EVANS, 1993; PIRES; GOMIDE, 2016; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017; MARENCO, 2017; SOUZA, 2017). Diante disso, o município V001 encontra-se em uma situação melhor, D001 e T001 estão em uma situação intermediária; e G001, em posição mais desfavorável em relação aos demais. Por outro lado, diante da necessidade dos reajustes salariais para acompanhar o PSPN, que é atualizado anualmente (BRASIL, 2008, art. 5º, *caput*), G001 poderia estar menos pressionado, pois teria mais espaço para aumentar os vencimentos de seus docentes, enquanto V001 teria menos possibilidades para isso.

21. As informações sobre o valor do PSPN foram retiradas do site: <https://bit.ly/30otxbG>. Acesso em: 1º out. 2018. O salário-mínimo nacional determinado pelo Ministério da Fazenda era de R\$ 937,00, segundo o Decreto Federal n. 8.948, de 29 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://bit.ly/388YBie>. Acesso em: 30 out. 2018.

A variável “tempo como professor” pode ser vista de duas formas, a saber: a presença de um número grande de professores com tempo elevado de docência indica uma rede de ensino mais experiente e atraente, que fixa melhor os seus servidores. O outro lado é que essa rede teria grande parte de seus docentes próximos da aposentadoria, visto que, pelo texto constitucional de 1988, a docência é uma categoria que faz jus à aposentadoria especial (BRASIL, 1988, art. 40, § 5º). Nesse caso, haveria maiores gastos para substituir os afastamentos por aposentadoria. Para a capacidade burocrática, a experiência nas atividades é considerada um dado favorável, pois indica que o servidor está mais ambientado e capacitado para executar as rotinas das suas funções, garantindo níveis mais altos de legitimidade e reforçando a autonomia do município (MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017; MARENCO, 2017; SOUZA, 2017). Assim, V001 apresenta os melhores indicadores, D001 figura em uma posição intermediária, e T001 e G001 contam com os cenários mais desfavoráveis entre os municípios da análise.

O último conjunto de dados do Quadro 6 diz respeito ao número de escolas em que os docentes das redes municipais trabalham. A literatura tem apontado que trabalhar em um número menor de escolas favorece o desempenho das funções docentes e produz ganhos quanto ao trabalho escolar (SOARES, 2002; MADDAUS; AIRASIAN; KELLAGHAN, 2008; BROOKE; SOARES, 2011). Além disso,

trabalhar em muitas escolas exige do docente mais tempo de deslocamento, gasto com transporte, entre outras coisas. Sendo assim, trabalhar em apenas uma escola pode ser um dado favorável para a capacidade técnico-burocrática dos docentes. Nesse aspecto, o município G001 é o que tem o maior percentual de docentes trabalhando em apenas uma unidade escolar, por isso apresenta o melhor cenário. Os outros três municípios apresentam o mesmo percentual de docentes nessa situação.

Assim, os dados do Quadro 6 para a variável “carga horária semanal trabalhada” demonstram que os municípios D001 e V001 apresentam os melhores indicadores, T001 aparece em uma posição intermediária; e G001, na mais baixa entre os quatro. Quanto à “carga horária no plano de carreira”, D001 e T001 estão em vantagem, V001 encontra-se em uma situação intermediária, pois os professores das suas creches cumprem carga horária semanal de 40 horas, e o município G001 possui o cenário mais desvantajoso para os seus docentes em comparação aos demais. Em relação à variável “progressão por escolaridade”, D001 é o município que apresenta o melhor cenário, G001 e D001 estão em uma situação intermediária, e V001 detém a situação menos favorável entre os quatro. No que tange à “progressão por tempo de serviço”, V001 apresenta o melhor quadro; numa posição intermediária está D001, e em situação semelhante, mas pior em relação aos demais municípios, estão G001 e T001. No tocante aos vencimentos, V001 é o

município com melhor remuneração e valorização dos docentes, D001 está em uma situação intermediária, ao passo que os cenários mais desfavoráveis estão com T001 e G001. No que diz respeito ao tempo de carreira, V001 apresenta o melhor cenário para os docentes, porém o mais desfavorável em relação à capacidade fiscal. Em seguida vem o município D001, com um cenário intermediário. T001 e G001 oferecem a situação mais desfavorável para seus docentes, mas a melhor no que concerne à capacidade fiscal. Por fim, em relação ao número de escolas em que os docentes trabalham, G001 leva vantagem sobre os demais.

No Quadro 7, a seguir, apresenta-se o cotejamento entre as variáveis que compõem a capacidade técnico-burocrática. Mais uma vez, cabe ressaltar que a comparação é utilizada em algumas das pesquisas sobre capacidade estatal no Brasil (PIRES; GOMIDE, 2014a; 2014b) e consiste em classificar em alta, intermediária e baixa. A análise dos estoques de recursos dos municípios poderá dizer qual(is) dentre eles possui(em) a maior quantidade para sustentar a implementação do programa proposto.

Quadro 7 – Cotejo das capacidades técnico-burocráticas dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minas Gerais – 2017

Variáveis/Municípios	D001	G001	T001	V001
Quantidade total de professores	Intermediária	Baixa	Alta	Alta
Sexo dos professores (equilíbrio percentual entre mulheres e homens)	Baixa	Alta	Intermediária	Baixa
Idade dos professores	Baixa	Alta	Alta	Baixa
Escolaridade	Alta	Intermediária	Alta	Alta
Licenciatura	Alta	Alta	Baixa	Intermediária
Número de matrículas por docente	Intermediária	Intermediária	Alta	Baixa
Carga horária trabalhada	Alta	Baixa	Intermediária	Alta
Carga horária no Plano de cargos e salários	Alta	Baixa	Alta	Intermediária
Progressão por escolaridade	Alta	Intermediária	Intermediária	Baixa
Progressão por tempo de serviço	Intermediária	Baixa	Baixa	Alta
Vencimento bruto	Intermediária	Baixa	Baixa	Alta
Tempo como professor	Intermediária	Baixa	Baixa	Alta
Número de escolas em que trabalha	Intermediária	Alta	Intermediária	Intermediária
Total	Alta	Baixa	Intermediária	Intermediária

Fonte: elaborado pelo autor com dados do Quadro 13 e das Tabelas 8 e 9 deste livro.

Para a construção do Quadro 7, foram utilizados os dados do Quadro 6 e das Tabelas 7 e 8. A definição da capacidade técnico-burocrática de cada um dos municípios é estabelecida a partir da predominância de uma das três situações da escala. Nesse caso, o município D001, por apresentar classificações predominantemente altas nas capacidades das variáveis analisadas, é aquele que tem o melhor cenário no que diz respeito à capacidade técnico-burocrática, portanto, entre os quatro, apresenta a mais alta. Os municípios T001 e V001, por apresentarem cenários parecidos e classificações predominantemente intermediárias, têm capacidades técnico-burocráticas de mesmo nível. E o cenário em que os recursos materializados neste estudo apresentaram as menores quantidades e as condições mais adversas quanto às variáveis em análise pertence ao município G001, portanto é dele a capacidade mais baixa entre os quatro.

Se a capacidade técnico-burocrática é bastante estudada nos estudos de capacidade estatal de implementação, outra que vem adquirindo visibilidade nos estudos é a política. Trata-se de um importante recurso para os municípios e outras agências, que será o objeto de análise a seguir.

Capacidade política

A capacidade política vem se apresentando como uma importante dimensão da capacidade estatal e conquistando cada vez mais espaço na

literatura que trata do tema (REPETTO, 2003; GOMIDE; PIRES, 2012; GRIN, 2012; CINGOLANI, 2013; COUTINHO, 2013; PIRES; GOMIDE, 2014b; 2015; GOMES; FERREIRA; AMÂNCIO, 2017; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). Com isso, observa-se o esforço em definir com maior precisão as variáveis para mensurá-la e legitimá-la. Essa dimensão adquiriu tamanha relevância que autores como Evans (1993), Evans e Rauch (2015), por exemplo, substituíram o termo “insulada” por “inserida” ao fazerem referência à burocracia weberiana como variável necessária ao desenvolvimento econômico e social. A mudança deve-se ao reconhecimento de que incorporar agentes sociais, políticos e econômicos no debate e no desenho de políticas públicas aumenta a capacidade de um Estado em provê-las (CINGOLANI, 2013).

O significado atribuído ao termo capacidade política varia segundo a forma como se analisa a capacidade estatal. Se esta é utilizada na sua versão formativa, a referida capacidade é vista como uma variável independente. Ou seja, aparece como um recurso essencial para o Estado prover suas políticas públicas, através do aumento sua legitimidade, ao envolver os interessados em arenas e espaços participativos (COUTINHO, 2013; PIRES; GOMIDE, 2014a; 2014b; VAZ, 2014; BICHIR, 2015; GOMES, 2016; ANASTASIA; LAS CASAS, 2016; GAITÁN; BOSCHI, 2016; PEREIRA; ABERS; MERTENS, 2018; LOUREIRO *et al.*, 2018). A outra forma é a capacidade política como variável dependente da capacidade

de estatal, ou seja, na versão reflexiva. Nesta abordagem, a política pública que requer capacidade do Estado é a própria participação social (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014; PEDROTI, 2014; PEREIRA, 2014a; 2014b; PIRES; GOMIDE, 2014a; 2014b; 2016; GOMES; FERREIRA; AMÂNCIO, 2017). Pereira, Abers e Mertens (2018, p. 9) explicam, a partir da decomposição do termo, os requisitos para que a capacidade estatal se efetive na incorporação de atores sociais relevantes e com poucos recursos de participação social:

a fim de entender como as demandas de grupos socialmente vulneráveis e politicamente marginais são incorporadas no processo decisório de empreendimentos de infraestrutura, são propostas três dimensões de capacidades estatais. A primeira delas é a capacidade participativa, traduzida como as habilidades das burocracias estatais de criarem canais de diálogo efetivos com os grupos sociais afetados por determinada política. Esses canais podem ser tanto institucionais como informais, a exemplo da realização de reuniões espontâneas e de mesas de diálogo entre burocracia e grupos sociais. A segunda é a capacidade decisória, que representa a possibilidade de agências estatais de levarem adiante suas escolhas políticas, mesmo que isso represente perdas significativas para grupos sociais poderosos e que haja discordâncias dentro da administração pública em torno de tais opções. Por fim, a capacidade de cooperação intersetorial é entendida como

os processos de deliberações concertadas em que as decisões sobre a ação de duas ou mais agências são tomadas simultaneamente a partir de ajustes mútuos.

Em geral, o conceito de capacidade política envolve a existência de arranjos participativos tanto para prover recursos e legitimar determinadas políticas quanto como resultado das políticas voltadas para inclusão de atores nos processos decisórios e de implementação. Nesse sentido, Grin (2012, p. 161) recorre a Grindle (1996) para afirmar que capacidade política diz respeito a “canais legítimos e eficazes para resolver conflitos e tratar das demandas sociais, que dependem de responsivos líderes políticos e administradores”. A noção apresentada por Cingolani (2013, p. 32) diz que a referida capacidade está relacionada a “geralmente se refere ao nível de acumulação de poder dos líderes eleitos, a fim de reforçar suas prioridades políticas nos diferentes atores institucionais (partidos, congresso, etc.)” (tradução nossa). A definição proposta por Pires e Gomide (2015, p. 127) é bastante abrangente e amplamente utilizada nos estudos sobre capacidade estatal:

entende-se que as capacidades do Estado precisam ser analisadas sob duas dimensões: i) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para

conduzir as ações de governo de forma coordenada; (ii) político-relacional, associadas às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos.

Apesar de vários estudos concordarem sobre a importância da capacidade política como um recurso necessário à capacidade estatal, utilizam-se diferentes variáveis para mensurá-la. Gomide, Pereira e Machado (2017, p. 8) preferem analisar os “mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo, canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios, articulação com órgãos de controle interno e externo”. Tripodi (2018, p. 94) toma como suas proxies os mecanismos de “*accountability* horizontal e os *checks and balances*”. Pires e Gomide (2016, p. 130) utilizam como medidas dessa dimensão três aspectos, a saber: “i) interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos (parlamentares de diversos partidos); (ii) a existência e o funcionamento de mecanismos de participação social e (iii) a presença da fiscalização de agências de controle”.

Esses três aspectos são também a escolha de outros estudos, como Pires e Gomide (2014a; 2014b), Gomide e Pires (2012; 2014a; 2014b), Loureiro, Teixeira e Ferreira (2014), Pereira (2014b), Pedroti (2014) e Coutinho (2014).

Outros estudos utilizam variáveis diferentes, a exemplo de Coutinho (2013, p. 19), que considera a “existência de instituições representativas, participativas e deliberativas voltadas à inclusão de novos atores, à negociação de interesses, à construção de consensos e à formação de coalizões políticas de suporte”. Bichir (2015, p. 45) considera como suas variáveis a existência de mecanismos institucionais de articulação intersetorial. Loureiro, Macário e Guerra (2014, p. 116) consideram como variáveis dessa dimensão a existência de “burocracia da área de controle – Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público (MP), Controladoria Geral da União (CGU) etc. –, na medida em que a fiscalização acaba também afetando os resultados das políticas”. Anastasia e Las Casas (2016, p. 428) tomam como referência a “a capacidade do Estado internalizar e expressar as interações sociais em suas ações”. Por fim, Vaz (2014), Gaitán e Boschi (2016), Boschi e Gaitán (2016) utilizam a articulação e a participação dos atores interessados nas políticas de desenvolvimento em instâncias de interface com o Estado como suas variáveis principais de capacidade política.

Este estudo não inova em relação ao que a literatura propõe e utiliza como as medidas de capaci-

dade política: a base de apoio do prefeito municipal na Câmara Municipal, a existência do Conselho Municipal de Educação, do Conselho do Fundeb, de Associações com interesse na política educacional e do Sindicato de profissionais da educação. A seleção dessas variáveis/indicadores deve-se à opção deste estudo por considerar essa capacidade um recurso de capacidade estatal e por entender que ela diz respeito à construção de coalizões de apoio à política educacional municipal. Nesse sentido, ter a maioria dos vereadores na Câmara Municipal, bem como o apoio dos conselhos e das associações e estabelecer negociações com sindicatos pode ser um bom indicativo de capacidade política.

No Quadro 8, são apresentados os dados de capacidade política, os quais foram levantados a partir de várias fontes, com destaque para as entrevistas.²² com os coordenadores pedagógicos das administrações dos municípios, à exceção de G001, cujos dados foram recolhidos através de um questionário.

22. As entrevistas com os dirigentes e coordenadores pedagógicos dos municípios foram realizadas no segundo semestre de 2018. Em relação ao município G001, foram feitas várias tentativas de realizar as entrevistas entre o segundo semestre de 2018 e o primeiro semestre de 2019. Após vários cancelamentos, optou-se por enviar um questionário, que, após muita insistência, foi parcialmente respondido. O que prejudica a qualificação dos dados e a apuração da capacidade política desse município.

Quadro 8 – Canais institucionais de participação na política educacional dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minas Gerais

Município/ Instrumento	Conselho Municipal de Educação	Conselho do Fundeb	Sistema Municipal de Educação	Sindicato dos servidores	Associações com interesse na educação
D001	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
G001	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
T001	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
V001	Sim	Sim	Não	Sim	Não

Fonte: elaborado pelo autor com dados das Secretarias Municipais de Ensino dos municípios analisados.

No Brasil, a formação de conselhos de políticas públicas, particularmente as educacionais, é antiga, porém, com a CRFB/1988, eles passaram por reformulações, que objetivaram transformá-los em espaços de participação social e alargamento da democracia, (TEIXEIRA, 2004; SOUZA; VASCONCELOS, 2006). Souza e Vasconcelos (2006, p. 44) destacam o papel central que os Conselhos Municipais de Educação ocupam na estrutura dos sistemas de ensino dos municípios:

os sistemas municipais de ensino deveriam constituir-se como organizações independentes e autônomas, cujas regulamentações e normas seriam previstas por seus próprios órgãos normativos, os Conselhos de Educação, que considerariam, entretanto, em suas deliberações, o disposto na LDBEN, no Plano Nacional

de Educação (PNE) e nas Diretrizes Nacionais emanadas do Conselho Nacional de Educação (CNE). Isto é, a autonomia anunciada a Estados e Municípios poderia tornar-se realidade, desde que não descumprisse a lei e as normas estabelecidas em âmbito federal.

Mesmo com as limitações impostas pela legislação federal, há que se destacar a função normativa dos CMEs. O que lhes assegurara uma posição importante na respectiva área de atuação e provocara disputas entre os atores interessados na política de educação do município. Em geral, na composição desses conselhos, há representações do poder público local, da sociedade civil e dos profissionais da educação (TEIXEIRA, 2004). A regulamentação da composição dos CMEs é municipal, o que faz com que o número e o percentual de cada representação sejam bastante variados.

Quantos aos municípios analisados, verifica-se que, no município D001, o CME é composto por 20 membros indicados, um por cada segmento social e da administração municipal ligados ou com interesse na política educacional. A administração municipal não é maioria, ao contrário, ela tem direito apenas a duas vagas, uma do prefeito e a outra indicada pela Secretaria Municipal de Educação (DIVINÓPOLIS, 2011). O CME de G001 é composto por 22 membros, entre os quais três representantes da administração local, dois representantes dos professores, 1 representante do sindicato dos servidores municipais e um representante de cada

segmento social ou agência pública com interesse na educação (GOVERNADOR VALADARES, 2010). Em T001, o CME é composto por onze “representantes da sociedade civil e do Poder Público, eleitos por seus pares e indicados pelas suas respectivas entidades e nomeados pelo prefeito municipal” (TEÓFILO OTONI, 2017). A administração municipal tem, além do secretário municipal de educação, mais dois representantes, os demais membros representam professores, outros segmentos sociais e agências públicas locais (TEÓFILO OTONI, 2017). Em V001, o CME é composto por quatorze membros, entre os quais dois natos e doze designados. A administração municipal está representada pelo secretário municipal de educação, que é o presidente de fato, ao passo que o Prefeito é o presidente de honra, e por mais um representante. Os demais representantes são indicados pelos seus respectivos segmentos sociais ou agências públicas (VARGINHA, 1999).²³

As entrevistas com os dirigentes das Secretarias Municipais de Educação dos municípios revelaram que, em geral, os CMEs têm se mostrado parceiros e contribuído para a gestão da política educacional. No município D001, a Entrevistada A reclamou que “falta competência técnica a muitos de seus membros e, por isso, ele se tornou uma agência mais política e, por isso, contribui menos para solução dos problemas nas escolas”. Nos demais municípios não houve críticas ou observações em relação os Conselhos.

23. As informações relativas à composição dos Conselhos Municipais de Educação dos quatro municípios estão disponíveis nas respectivas legislações.

Com relação aos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb para os municípios, a sua existência, o número de participantes, as representações, as atribuições e os mandatos são definidos por norma federal (BRASIL, 2007, art. 24). Os entrevistados dos municípios da pesquisa não emitiram opinião sobre eles, pois as suas funções são muito específicas. Portanto não há como considerar em que medida eles afetam a capacidade sob análise.

Por se tratar de um ator político relevante, esperava-se que os sindicatos dos profissionais da educação tivessem uma atuação mais presente na política educacional local. Nos quatro municípios, porém, não há um sindicato específico da área educacional, em todos eles há apenas sindicatos de servidores públicos municipais. O representante do município G001 não emitiu comentário sobre a entidade. Já os representantes dos municípios D001, T001 e V001 falaram da importância e da parceria com os sindicatos locais. Disseram que eles participaram da construção dos planos de carreiras, dos PMEs e, sempre que possível, estão presentes na Semed. Contudo, as entrevistadas de D001 destacaram a greve dos professores que ocorreu em 2018, devido ao atraso no pagamento dos salários e do 13º salário. E as de T001 chamaram a atenção para a pressão exercida pelo sindicato para a volta da gratificação de 5% a cada 5 anos de trabalho, que teve o pagamento interrompido em 2013. Mas, no geral, os sindicatos dos profissionais da educação contribuem com a capacidade política dos quatro

municípios analisados, ao apoiar as iniciativas de expansão e melhoria da política educacional local.

Sobre associações locais de interessados na política educacional, os entrevistados dos quatro municípios disseram não haver nenhum grupo ou associação que se movimenta para pressionar as secretarias de educação, a fim de influir na política educacional. As entrevistadas de D001 destacaram que as associações de moradores dos bairros se movimentaram quando houve a nucleação e as mudanças na localização das escolas. Mas, como as mudanças afetavam positivamente um número maior de crianças, as associações e os moradores entenderam a situação. Portanto, este é um ator que também apoia a política educacional municipal.

Ainda em relação aos atores locais, foi perguntado aos entrevistados se há algum que influencie diretamente na política educacional dos quatro municípios. Eles responderam que o Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Conselho Tutelar intervêm muito no cotidiano da Secretaria Municipal de Educação. A Entrevistada A do município D001 mencionou que

no município há zoneamento para matrículas nas creches, pré-escola e no Ensino Fundamental definidos em uma lei municipal. Que é feito um cadastro e as crianças são encaminhadas para matrículas em escolas mais próximas as suas residências. Mas, aqueles pais que não ficam satisfeitos com a escola, recorrem ao promotor e este autoriza a matrícula na escola que o pai solicita. Isto tem aconte-

tecido regularmente e tem influenciado na Semed. Outra coisa é o pedido de informações sobre contratos temporário e até falta de servidores da educação ao trabalho.

No município T001, a Entrevistada A disse que o Conselho Tutelar, a Defensoria Pública e o Ministério Público têm influenciado muito. Porém, quando não há meios, eles não atendem às demandas desses órgãos. Só quando há uma decisão judicial, porque não existem possibilidades de contorno, é necessário acatá-la. Relatou também que, na semana em que aconteceu a entrevista, o promotor encaminhou uma lista com quarenta solicitações de vagas nas creches do município, às quais a Semed ainda não sabia como atenderia. A maior intervenção, no entanto, ocorreu quando o promotor anulou o cadastramento feito pela Semed e exigiu novo cadastramento com comprovação de endereço e documentação dos responsáveis. Com esse novo cadastramento, ele passou a acompanhar semanalmente a convocação das crianças para matrícula.

A Entrevistada A do município V001 também relatou a intervenção do Ministério Público. Foi preciso publicar uma lei municipal e fazer uma lista pública de inscrição para acesso a creches e pré-escola, que fica exposta no prédio da Semed, no portal eletrônico da Prefeitura Municipal e em outros espaços públicos, numa tentativa de reduzir a intervenção do promotor. Ela argumentou que “antes era comum pessoas que estavam na fila e que ainda não haviam sido contempladas recorrer a ele

para furar a fila. Isso desmoralizava e desorganizava o trabalho da secretaria de educação” (Entrevistada A, V001).

Diante dos dados do Quadro 8 e dos depoimentos dos entrevistados, verifica-se que os quatro municípios dispõem de apoio dos Conselhos Municipais de Educação, dos Conselhos do Fundeb, dos Sindicatos dos Professores e de pais, mães e responsáveis, individual ou coletivamente. Entretanto os atores mais ativos entre todos são o Judiciário e o Ministério Público. Esses órgãos mostraram-se ativos, e suas intervenções afetam a capacidade política dos municípios, que, em certa medida, estão inovando as suas políticas educacionais para atender às demandas desses agentes públicos. Diante disso, os municípios D001, T001 e V001 mostraram-se ativos e inovaram na provisão, o que demonstra alta capacidade política. O município G001 não informou se houve casos em que isso aconteceu, portanto apresenta a capacidade mais baixa entre os quatro. Alguns estudos consideram que a atuação destes agentes é fundamental para inovação e uma variável importante da capacidade política (PEREIRA, 2014a; 2014b; LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014).

Além destes, um último conjunto de dados sobre a capacidade política diz respeito à atuação da Câmara Municipal. O Poder Legislativo local é um importante ator para, entre outras coisas, aprovar normas e fiscalizar o Executivo. Para governar, o Prefeito precisa de maioria na Câmara de vereadores.

dores. Neste sentido, o Quadro 9, a seguir, traz os dados das eleições municipais de 2012 e 2016 e mostra as coligações dos prefeitos eleitos e as composições das Câmaras Municipais nos quatro municípios. Os prefeitos e vereadores eleitos nessas eleições tomaram posse em 2013 e 2017, respectivamente, e atuaram em dois dos anos de referência deste estudo.

Quadro 9 – Prefeitos e vereadores dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minas Gerais

Município/ partidos políticos dos eleitos	Ano	Coligação de partidos políticos do Prefeito eleito	Número de vereadores	Número de vereadores eleitos por partido político
D001	2012	PSDB/PHS/PMN/PSD/ PCdoB/PRB/PP/PDT/PTB/ PSL/PR/PPS/DEM/PRTB	17	2- PSL/PMDB/PHS/PP/ PSDB/PSD 1- PDT/PRTB/PSC/PT/PR
	2016	PMDB/PV/PDT/PMN	17	3- PMDB/PSD 2- PPS/PROS/PEN 1- PMN/PSDB/SD/PP/PDT
G001	2012	PT/PRB/PMDB/PV/PPL/ PSD/PCdoB	21	3- PT 2- PSD/PRTB/PRB/PSDB/ PTB 1-PDT/PMN/PSB/PTC/PPS/ DEM/PSL/PMDB
	2016	PSDB/PRB/PP/PDT/PTB/ PMDB/PSL/REDE/PSC/PPS/ DEM/PSDC/PRTB/PR/PHS/ PMN/PMB/PTC/PSB/PV/ PPL/PSD/SD/PROS	21	3- PDT 2- PMDB/PSB/PHS 1- SD/PMN/PCdoB/PSL/PP/ PTB/PSC/DEM/PROS/PV/ PT
T001	2012	PMDB/PSDB/PRB/PRTB/ PR/PSL/DEM/PTC/PCdoB/ PTB/PSDC/PV/PSB/PPS/ PTdoB/PHS	19	3- PT 2- PSC/PMDB/PSB/PHS/ PTC/PTB 1- PDT/PRP/PPS/PRTB
	2016	PT/PSDC/SD/PCdoB	19	3- PTB 2- PMDB/PSC/PTC/PTdoB/ PT 1- PPS/PP/PRB/PSB/PSDB/ PRP
V001	2012	PTB/PSDB/PR/PSL/PSB/ PRP/PCdoB	15	3 – PP 2 - PRTB/PR/PT 1- PV/PSD/PRB/PTB/PSB/ PSC
	2016	PTB/PSL/PSDB/PTdoB/ PP/PTN/PR/PHS/PMN/PV/ DEM/PROS	15	3 – PTB 2 - PP/PTN/PSDB 1 - PMDB/PR/PSC/PRB/PSB/ SD

Fonte: TRE/MG (2017).

Um dado relevante no Quadro 9 é o número de cadeiras nas Câmaras Municipais, pois permite saber o número mínimo necessário para o prefeito eleito ter a maioria dos vereadores e, com isso, governar com mais facilidade e autonomia. O limite máximo de cadeiras nas Câmaras Municipais é definido no texto constitucional (BRASIL, 1988, art. 29, IV), porém, respeitado esse limite, fica a cargo do município estabelecer o número exato de cadeiras. Quanto maior o número de vagas na Câmara, mais esforços devem fazer os candidatos majoritários para eleger o maior número de parlamentares e, depois do pleito eleitoral, formar maioria para governar. Neste caso, isso significa negociar políticas e cargos com os partidos, a fim de obter adesão à base de apoio do prefeito. Diante disso, os municípios G001 e T001 estão em desvantagem em relação aos demais, pois os seus prefeitos, para formarem maioria, precisam, respectivamente, de onze e dez parlamentares. Em D001, para se obter a maioria, são necessários nove vereadores e, por isso, o município está em uma posição intermediária. Já V001, que necessitaria de oito, o menor número entre os quatro municípios, está na melhor posição.

Um segundo dado importante no referido quadro diz respeito às coligações partidárias que apoiam a candidatura do prefeito. Formar uma grande coligação pode ter dois sentidos, a saber: o primeiro está relacionado às dificuldades no período pré-eleitoral. Nesse caso, seria preciso negociar um amplo programa de governo que contemplasse

os interesses dos diversos partidos e candidatos, e fazer uma campanha eleitoral que atendesse a todos. O segundo relaciona-se às vantagens de eleger uma numerosa bancada de vereadores e, com isso, prescindir de negociar muito no período pós-eleitoral para compor maioria na Câmara. Normalmente, essas negociações durante a gestão envolvem distribuição de cargos e de obras, que, muitas vezes, estão fora do programa e do planejamento governamentais. Nas eleições municipais de 2012, as maiores coligações dos prefeitos eleitos aconteceram nos municípios D001 e T001. G001 e V001 fizeram coligações partidárias menores. Em 2016, o candidato eleito por G001 fez uma ampla coligação, que envolveu 24 partidos políticos. Em V001, o Prefeito eleito tinha o apoio de 12 partidos. Nos municípios D001 e T001, as coligações partidárias dos prefeitos eleitos foram bem menores, com quatro partidos cada uma.

Por fim, cabe examinar as bancadas dos vereadores eleitos e ver quais fazem parte da base de apoio do chefe do Executivo municipal. Nas eleições de 2012, as coligações dos prefeitos eleitos em D001 e T001 elegeram a maioria Câmara, com doze vereadores cada um. Em D001, o prefeito eleito tinha mais folga, pois conseguiu 70% das cadeiras na Câmara Municipal. O Prefeito de T001, com 63% dos parlamentares eleitos, também ficou em uma posição bem confortável. No município G001, o Prefeito eleito conseguiu 38% das vagas na casa legislativa e, portanto, precisou negociar para formar maio-

ria e governar. Mas o pior cenário foi o do Prefeito eleito em V001, cuja coligação partidária conseguiu apenas 27% das vagas no Legislativo municipal. Os resultados das eleições municipais de 2016 delimitaram os seguintes cenários: o prefeito eleito em G001 ficou com 76% das cadeiras na Câmara Municipal e registrou o melhor cenário entre os quatro municípios; o chefe do Executivo de V001 ficou com 40% das vagas; e o prefeito eleito em D001, com 29% dos vereadores eleitos. O pior cenário foi o do chefe do Executivo municipal de T001, que conseguiu apenas 11% das cadeiras na Câmara de Vereadores. Os prefeitos que não obtiveram maioria tiveram que abrir negociações com os partidos presentes na Câmara Municipal para compor maioria. Certamente, isto teria um custo político e diminuiria a autonomia da administração municipal para implementar suas políticas públicas.

Nas entrevistas com os gestores das secretarias municipais de educação, eles foram perguntados se a Câmara Municipal dificultava a gestão e se havia tensões com ela. Eles foram unânimes em dizer que ela não representava problema para a administração municipal. As entrevistadas do município D001 disseram que só tiveram problemas com os vereadores quando a Semed teve que remanejar uma escola de um bairro para outro. A representante de V001 destacou que as dificuldades acontecem quando os membros do legislativo municipal querem empregar alguém em alguma escola, o que é feito por concurso e/ou contrato com edital

público. E a de T001 reclamou que os vereadores locais só aparecem para tentar vagas em creches ou pré-escolas para algum eleitor. Mas, como há o cadastro, e a secretaria de educação precisa segui-lo, eles não criam mais dificuldades. A entrevistada de G001 não respondeu a esse questionamento e disse que não tinha essa informação.

No Quadro 10, a seguir, comparam-se as variáveis que compõem a capacidade política dos quatro municípios, para identificar como este recurso está distribuído entre eles. Para as análises, utilizou-se como referência a composição das Câmaras Municipais a partir dos resultados das eleições de 2016:

Quadro 10 – Comparação entre as capacidades políticas dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minas Gerais

Variável\Município	D001	G001	T001	V001
Conselho Municipal de Educação	Alta	Alta	Alta	Alta
Comissão de Acompanhamento do Fundeb	Alta	Alta	Alta	Alta
Sistema Municipal de Ensino	Alta	Alta	Alta	Baixa
Sindicato dos Profissionais da Educação	Alta	Alta	Alta	Alta
Associações atuantes	Alta	Baixa	Baixa	Baixa
Atuação do Judiciário/ Ministério Público/Promotoria	Alta	Baixa	Alta	Alta
Número de vereadores na Câmara Municipal em 2017	Intermediária	Baixa	Baixa	Alta
Base de apoio na Câmara Municipal em 2017	Baixa	Alta	Baixa	Intermediária
Total	Alta	Baixa	Baixa	Intermediária

Fonte: Elaborado pelo autor.

A comparação entre as variáveis, a partir da escala proposta por Pires e Gomide (2014a; 2014b) para as capacidades políticas, permite: i) identificar desigualdades na distribuição desse recurso entre os municípios em análise, como aconteceu com os demais recursos da capacidade estatal; ii) como os estudos especializados consideram os recursos políticos essenciais à capacidade estatal de implementação em ambientes democráticos, possui-los aumentaria a autonomia municipal e permitiria que a administração local inovasse para implementar as duas normas federais (CINGOLANI, 2013; PEREIRA, 2014a; 2014b; LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014); iii) neste sentido, a síntese do Quadro 10 permite considerar que D001 era o município que dispunha da maior quantidade desse recurso em comparação com os demais. Por isso, espera-se que ele consiga com mais facilidade o apoio necessário dos atores locais e de outros interessados para implementar as duas normas federais.

O município V001 encontra-se em uma posição intermediária, o que exigiria mais esforços da administração municipal para negociar acordos com os agentes políticos e sociais locais para garantir os demais recursos para a implementação da Meta 1 e do PSPN. Por fim, G001 e T001, com as mais baixas capacidades políticas entre os quatro municípios, teriam um cenário mais adverso para implementar as duas normas. Com menor quantidade de recursos políticos, os gestores desses dois municípios teriam que abrir ampla negociação com os atores

locais e, às vezes, sacrificar outras políticas para conseguir os recursos necessários para implementação. Nessas condições, os gestores municipais de G001 e T001 estariam pressionados a apegarem-se ao desenho do arranjo institucional presente nas Leis 11.738/2008 e 13.005/2014, pois isso aumentaria a legitimidade e os recursos políticos.

Até aqui, procurou-se identificar como as variáveis afetam cada uma das dimensões das capacidades estatais dos quatro municípios da análise. Na seção seguinte, será apresentada uma síntese de todas elas para identificar os municípios que apresentam o cenário mais favorável à implementação das duas normas federais.

4

Conclusões

Cotejando as capacidades municipais de implementação

Esta seção é dedicada à comparação de todas as dimensões de capacidade estatal que foram selecionadas e analisadas. O objetivo principal é realizar a aproximação dos resultados encontrados, produzir a combinação entre eles para identificar aquele município que se encontra na melhor situação para implementar o PSPN, como determina a Lei n. 11.738/2008, e a Meta 1 do PNE 2014-2014. Porém, somente a análise da implementação poderá dizer qual município tem conseguido maior eficácia, eficiência, efetividade e sustentabilidade para implementar essas normas federais (MOKATE, 1999; COSTA; BRONZO, 2012; GRIN, 2012; CINGOLANI, 2013).

Ter recursos é condição necessária, porém não suficiente para que a implementação aconteça (GRIN, 2012). Pois a provisão de políticas públicas depende também de outras variáveis relacionadas ao legado de políticas prévias, ao interesse dos gestores locais e às formas de mobilizar os recursos em função dos seus objetivos enquanto administração pública (COSTA; BRONZO, 2012). Nesse

ponto, cabe reforçar a noção de sustentabilidade ou macrossustentabilidade desenvolvida por Mokate (1999), para entender a importância dos estoques de recursos quando se pensa em prover certas políticas e sustentá-las ao ponto de mitigar os problemas que as demandaram. A esse respeito, a autora citada recorre aos estudos do Banco Mundial para afirmar que,

Em 1990, o Banco Mundial publicou uma nova interpretação da sustentabilidade que não incorpora referências ao conceito de riscos ou vulnerabilidades. Propõe que “a maioria das operações de desenvolvimento incorporam *seis tipos de capital: humano, natural, cultural, institucional, físico e financeiro*”. Uma análise da experiência com mais de 550 operações mostra que a sua sustentabilidade depende da obtenção de um equilíbrio adequado entre os vários tipos de capital”. (Banco Mundial, 1990). Por exemplo, afirma que “um projeto que cria novo capital físico (tais como obras de irrigação ou infraestruturas escolares) dificilmente será sustentável se não houver capital institucional e humano suficiente (pessoal formado e organizado para que possam trabalhar eficientemente) para tirar partido das novas infraestruturas. (MOKATE, 1999, p. 28-29, tradução nossa, grifos nossos).

Se os estoques de recursos em quantidade e qualidade adequados são umas das condições necessárias para a provisão de políticas públicas, verificar como eles estão distribuídos para identi-

ficar a configuração da capacidade estatal dos municípios da análise é o desafio final deste estudo. Pelo que se demonstrou até o momento, verifica-se que há desigualdade nos estoques de recursos que geraram desigualdades em cada uma das dimensões e/ou capacidades. A igualdade nos estoques de recursos é uma garantia inicial para que haja igualdade na qualidade dos serviços prestados e garantia de condições de acesso e cobertura nas políticas públicas. Mokate (1999), chama a atenção para essa necessidade quando afirma que:

A igualdade dos insumos incorpora alguma referência à qualidade do serviço prestado, pelo menos em termos da utilização de recursos ou insumos para esse serviço. A igualdade dos insumos consiste em uniformizar as características com que os serviços são prestados (que podem ou não ser oferecidos numa base de acesso igual ou de cobertura igual). Igualar os insumos implica o estabelecimento de normas para a utilização de insumos: número de horas de cuidados de saúde por semana; razão aluno-professor; livros escolares por aluno; despesas per capita; etc. Tais padrões representariam o que é considerado aceitável ou apropriado para o sistema. (MOKATE, 1999, p. 17, tradução nossa)

A partir da abordagem de Mokate (1999), é possível considerar que se a intenção do governo federal é que todos os entes subnacionais implementem as suas normas e consigam atingir os objetivos

propostos por elas, então é necessário que a União exerça a sua “função redistributiva e supletiva de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 1988, art. 211, § 1º). Assim, dimensionar as desigualdades entre as capacidades se mostra uma necessidade para cumprir com o previsto no texto constitucional de 1988 e assegurar, de fato, o regime de colaboração (BRASIL, 1988, art. 211, *caput*).

Retomando a comparação das capacidades dos municípios, o Quadro 11 reapresenta todas as seis dimensões/capacidades dos quatro casos em análise. A intenção é chegar a uma visão final de como se configura a capacidade estatal dos municípios em análise para implementar a Lei n. 11.738/2008 e a Meta 1 do PNE 2014-2024. Para esta análise final, retoma-se a classificação em escala de baixa, intermediária e alta capacidade, como se processou durante as análises das dimensões. Essa variação decorre dos estoques dos recursos e do valor que lhe foi atribuído a partir da comparação entre os quatro municípios.

Quadro 11 – Cotejo entre as capacidades municipais de implementação de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minas Gerais²⁴

Dimensão\Município	D001	G001	T001	V001
Capacidade de atendimento	Baixa	Intermediária	Alta	Alta
Capacidade fiscal	Intermediária	Alta	Baixa	Intermediária
Capacidade técnico-burocrática	Alta	Baixa	Intermediária	Intermediária
Capacidade política	Alta	Baixa	Baixa	Intermediária
Total	Alta	Baixa	Baixa	Alta

Fonte: elaborado pelo autor.

No Quadro 11, realiza-se o cotejamento entre as dimensões selecionadas para análise das capacidades estatais municipais para implementação das normas federais de Educação Básica já mencionadas. Entre os quatro municípios analisados, observa-se que D001 e V001 apresentam maior capacidade. G001 e T001 apresentam capacidades mais baixas. Isso significa que os municípios dotados de maior capacidade estatal também possuem mais recursos para prover políticas públicas, o inverso também é verdadeiro.

Ressalte-se que a análise mostrou que as desigualdades estavam presentes em 2010, início do período analisado, mantiveram-se em 2013 e permaneceram até 2017 com poucas alterações. No período, os municípios de Teófilo Otoni e Governador Valadares apareceram com os mais baixos estoques de recursos. Com o agravante para o pri-

24. Reforçando os procedimentos de mensuração das capacidades evidenciadas no Quadro 11, foi atribuído valor 0 (zero) para a baixa capacidade; 1(um) para média capacidade; e 2 (dois) para alta capacidade. O resultado final é decorrente da soma para cada município. Assim, Divinópolis (D001) e Varginha (V001), que somaram 5 (cinco) pontos, tiveram as mais altas capacidades. Por sua vez, Governador Valadares (G001) e Teófilo Otoni (T001) somaram 3 (três) pontos cada um, e ficaram com as mais baixas capacidades.

meiro, que se encontra em uma das regiões com os piores indicadores sociais e econômicos do estado de Minas Gerais (IMRS/FJP, 2018). Esperava-se que, ao longo do período, as desigualdades de recursos fossem amenizadas, para que todos os municípios tivessem condições de prover as duas normas com mais equidade e qualidade. Mas não foi o que aconteceu. Está certo que estudos de caso não têm a pretensão de generalização (BORGES, 2007; REZENDE, 2011; DUPUY, 2012). Entretanto a análise foi direcionada a municípios situados em um conjunto pequeno e com muitas semelhanças (IBGE, 2008). Dessa forma, abre-se o questionamento sobre as desigualdades de recursos para a provisão das normas em análise quando se pensa na rede urbana brasileira e em seus 5.570 municípios. Nesse caso, advoga-se pela efetividade do regime de colaboração e do federalismo cooperativo para a política educacional, a fim de que a União cumpra o previsto no texto constitucional em relação à Educação Básica.

O cotejamento das dimensões e da capacidade estatal entre os municípios evidencia, ainda, as desigualdades de recursos. Por sua vez, a implementação é um processo complexo e exige das agências implementadoras estoques de recursos diversos, para que elas tenham condições de efetivar a política pública (BERMAN, 1978). Em condições adversas, os municípios, como agências, buscarão alternativas que poderão afetar a implementação. Esse é um cenário indesejável, pois, especificamente

para as duas normas analisadas, desenham-se problemas para garantir que elas continuem sendo implementadas.

As desigualdades nos estoques de recursos permitem afirmar que há municípios mais capazes que outros. No entanto, os próprios dados revelam que todos estão implementando as duas normas federais. A dúvida a ser revelada por novos estudos é sobre os ajustes que estão fazendo e como isso afetaria os resultados da política de Educação Básica. Além disso, surgem questionamentos sobre a capacidade deles em sustentar a implementação e, ao mesmo tempo, ampliar a provisão de outras políticas ou programas que poderiam complementar as duas normas analisadas.

Por fim, conclui-se que as desigualdades identificadas e caracterizadas neste estudo podem implicar novas ou ampliar as atuais. Isso aconteceria se os municípios que dispõem de mais recursos implementassem as referidas normas e aqueles com menos recursos fossem fazendo ajustes, alterando o seu conteúdo, a sua forma e reduzindo o seu alcance para que coubesse nos limites de seus modestos recursos. Dessa forma, os municípios com maior capacidade estatal acabariam ampliando ainda mais as suas capacidades, enquanto os municípios com capacidades mais limitadas perderiam legitimidade e recursos e veriam aumentar ainda mais as desigualdades perante os demais.

Políticas públicas de abrangência nacional e capacidades municipais

As desigualdades sociais entre jurisdições, característica crônica da federação brasileira, mesmo após 1988, continuaram a ocorrer na federação tripartite, que atribuiu a municípios com capacidades reconhecidamente desiguais a oferta prioritária do Ensino Fundamental e da etapa inicial da Educação Básica. Advogar por maior equidade no sistema educacional envolve, desse modo, equalizar a oferta entre municípios desiguais. No entanto, a centralização da regulamentação da gestão da Educação Básica na União e seu protagonismo na formulação de programas nacionais para a etapa inicial do ensino modificaram as relações intergovernamentais, no sentido de induzir os municípios a assumirem um papel de agências implementadoras (BERMAN, 1978) de políticas nacionais. Considerar a gestão municipal da Educação Básica, nos termos propostos por Berman (1978), equivale a aceitar a influência tanto do cenário político-institucional nacional quanto do ambiente local.

A noção que atravessou gerações de estudos considera que o termo capacidade estatal diz respeito ao potencial do Estado em prover políticas públicas, mesmo diante da oposição de grupos poderosos (EVANS, 1993; CINGOLANI, 2013). Essa acepção considera o poder público acima dos interesses e dos conflitos entre grupos e toma como constructo principal a existência de uma buro-

cracia weberiana insulada (EVANS, 1993; EVANS; RAUCH, 2015). Com o passar do tempo, diante do avanço das democracias em diversos países, novas gerações de estudos substituíram o termo ‘insulada’ por ‘inserida’. As disputas e interesses no interior do aparato estatal adquiriram maior visibilidade, não apenas em relação aos grupos e entidades da sociedade, mas também à dimensão política da burocracia pública como implementadora. Disputas em contextos democráticos foram incorporadas ao desenvolvimento das capacidades estatais (EVANS; RAUCH, 2015; CINGOLANI, 2013).

Desigualdades sociais se manifestam de múltiplas formas; este estudo tratou das capacidades desiguais de gestão da implementação de políticas e programas de abrangência nacional por parte de agências subnacionais, *in casu*, quatro municípios do estado de Minas Gerais. A capacidade formativa desses municípios foi pesquisada em relação à norma e ao plano federal afetos à Educação Básica, e a análise demonstra que estoques de recursos diversos são condições necessárias para o desenvolvimento da implementação de políticas públicas formuladas em outros lugares (MOKATE, 1999).

O que se apresenta aqui são quatro constructos para aglutinação de variáveis que permitem aferir a capacidade dos municípios na gestão de políticas educacionais que lhes sejam afetas, a saber: capacidades de atendimento, fiscal, técnico-burocrática e política. Cada constructo é sustentado por um conjunto de variáveis de interesse que permite afe-

ri-los e compará-los. Esse modelo tem precedente na literatura da área de política e administração pública (CINGOLANI, 2013; GRIN, 2012; MOKATE, 1999), que aponta a relevância da elaboração do que os autores denominam como “dimensões” da capacidade estatal.

Ao enfatizar a capacidade formativa (estoque de recursos) como condição necessária, o estudo não desconhece a importância da capacidade reflexiva. A análise dessa dimensão da capacidade estatal requer do pesquisador a coleta *in loco* de informações e a observação direta do processo de implementação. Neste estudo, por diversas razões, a coleta de informações sobre as capacidades municipais limitou-se a quatro estudos de caso e também à capacidade formativa.

A empiria sistematizada, com fundamento em Ziblatt (2015), comparou, inicialmente, a população absoluta, as taxas de crescimento populacional, de natalidade, de pobreza e pobreza absoluta e a esperança de vida ao nascer. Maior número de habitantes no território municipal tem efeitos opostos. Por um lado, pode significar maiores fontes de recursos financeiros, possibilidades de arrecadação tributária e crescimento econômico (MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017, GRIN; ABRUCIO, 2018b). Por outro, exige maiores investimentos para atender às demandas por políticas sociais de grandes populações e/ou de populações mais vulneráveis.

Todos os quatro municípios pesquisados são de grande porte para os padrões brasileiros, ou seja,

possuem população superior a 100 mil habitantes e inferior a 500 mil. G001 e D001, os mais populosos, apresentam comportamento demográfico diverso. Enquanto a primeira cidade revela menor crescimento demográfico (6,51%; Tabela 1), a segunda (D001) apresenta a maior taxa (14,77%; Tabela 1). Esses dois indicadores revelam demandas desiguais para os estoques existentes. Em D001, o maior crescimento demográfico é acompanhado de menores taxas de analfabetismo e pobreza, o que impacta de modo diferenciado seu estoque de recursos quando comparado com G001. A situação socioeconômica dos municípios selecionados produz demandas diversas, apesar da semelhança no contingente populacional.

Em relação à META 1 do PNE, a demanda por creche, embora crescente em D001 e G001, apresentou taxas mais expressivas em D001. A pesquisa indaga a relação entre esse crescimento e o efeito da implementação local (capacidade reflexiva). D001 é afetado pelo crescimento da demanda diante dos recursos existentes, o que é sugerido pelo comportamento da taxa de escolarização líquida.

Este estudo, ao descrever os diversos constructos estabelecidos, reitera constatações assentes na literatura. Decisões metodológicas sobre trajetórias das desigualdades tornam estas conclusões dependentes das observações efetuadas. Esta pesquisa aponta que municípios como T001 e G001 apresentam maiores taxas de vulnerabilidade social associadas a menores estoques de recursos, o

que dificulta o cumprimento da Meta 1. No entanto, a concentração de condições de pobreza é diversa, o que é sugestivo de esforço desigual, tanto para a construção de estoques de recursos quanto para a implementação com equidade.

O cumprimento da norma federal de pagamento do Piso Salarial de modo uniforme depara-se com as relações de trabalho no setor público. Municípios com taxas de atendimento desiguais (taxa de escolarização líquida) apresentam relações de trabalho diversas. D001 deve expandir o atendimento em creches, mas dispõe do maior corpo docente com graduação. Por sua vez, V001, com taxa líquida mais elevada (36,9%), tem parcela de seu corpo docente (33%) sem a formação considerada adequada pela LDBEN (BRASIL, 1996, art. 62). No entanto, essas situações díspares apresentam arranjo institucional bastante semelhante em relação à carreira docente, porém com vencimentos brutos diferenciados. A pesquisa verificou a situação paradoxal para o cumprimento equitativo da norma de pagamento uniforme do Piso Salarial profissional. Municípios com maior capacidade fiscal, melhores vencimentos e plano de carreira não têm quadro de profissionais com formação e tempo de permanência adequados. No entanto, esta mesma associação não se verifica para as formas de contratação e regime de trabalho.

A associação das capacidades estatais dos quatro municípios selecionados para implementação de políticas permite algumas conclusões: i) a esco-

lha pela versão formativa de capacidade estatal é mais adequada quando se procura medir o potencial de estoques de recursos; ii) a capacidade de implementação necessita de recursos, porém não dos mesmos, devido à trajetória desigual dos municípios; iii) há grandes desigualdades entre os municípios em relação a cada uma das capacidades e à capacidade estatal municipal. Elas alteraram pouco no período analisado, ou seja, entre 2010 e 2017. Nesse período, os municípios V001 e D001 mantiveram vantagens sobre G001 e, principalmente, sobre T001. Se houve ações por parte dos governos federal e estadual, estas não foram suficientes para mitigar as desigualdades de capacidade. Na verdade, este estudo confirma o que a literatura demonstra sobre o cenário econômico, social e político do país: a persistência das desigualdades se mostra cada vez mais crônica.

Este estudo considera ainda que não é possível dizer assertivamente se os municípios dispõem dos recursos suficientes para implementarem as duas normas selecionadas, confirmando o que a literatura tem ressaltado (COSTA; BRONZO, 2012; CINGOLANI, 2013), apesar de as análises dos estoques de recursos mostrarem que há municípios em vantagem. Considera-se que os recursos de ordem material são necessários, porém o processo de implementação é complexo e envolve recursos políticos pouco tangíveis, tais como coalizões de apoio e neutralização da oposição, entre outras variáveis presentes na sociedade, como participação dos be-

neficiários (CORRALES, 1999; COSTA, 2004; PIRES; GOMIDE, 2014a; 2014b). Essas informações permitem concluir que os estoques de recursos são condições necessárias, mas não suficientes quando se pensa na provisão de políticas públicas (GRIN, 2012). No entanto, sem eles é impensável provê-las, como argumenta Mokate (1999).

Os dados para todas as quatro dimensões analisadas mostram que há desigualdades consideráveis nos estoques dos municípios. O que, a princípio, poderia indicar que há aqueles mais capazes que os demais. No entanto, os próprios dados das capacidades de atendimento e de recursos instalados revelam que os quatro municípios estão implementando as duas normas federais. A dúvida a ser revelada por novos estudos é sobre os ajustes que estão fazendo e como isso afetaria os resultados da política de Educação Básica. Além disso, surgem os questionamentos sobre a capacidade de eles sustentarem a implementação e, ao mesmo tempo, ampliarem a provisão de outras políticas ou programas que pudessem complementar as duas normas analisadas. As desigualdades identificadas e caracterizadas neste estudo poderiam implicar novas desigualdades ou a ampliação das já existentes. Isso aconteceria se os entes que dispõem de mais recursos conseguissem implementar e obter melhores resultados; e aqueles com menos recursos, diante da necessidade de fazer ajustes, alterassem o conteúdo e a forma dos programas e das normas federais. Com isso, é possível cogitar que

os municípios com maior capacidade estatal ampliariam ainda mais a sua capacidade, enquanto os demais perderiam legitimidade e recursos, além de verem aumentar ainda mais as desigualdades.

Referências

- ABICALIL, Carlos A. O Sistema Nacional de Educação, relações federativas e cooperação. In: DOURADO, Luiz Fernando; AZEVEDO, Janete M. L. de. (Org.). *Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação*. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editores, 2016.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; GRIN, Eduardo José. O elo perdido da descentralização: uma análise da ação do governo federal para criar capacidades estatais municipais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA - ABCP, 11., 2018, Curitiba. *Anais ...*. Rio de Janeiro: ABCP, 2018. Disponível em: www.abcp.org.br. Acesso em: 20 set. 2018.
- ABRUCIO, Luiz F., SOARES, Márcia M. *Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Série Pesquisas, 24).
- ALMEIDA, Maria Hermínia T. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 24, p. 29-40, jun. 2005. Disponível em: www.scielo.com.br. Acesso julho de 2017.

ANASTASIA, Fátima; LAS CASAS, Luciana. Instituições políticas, capacidades estatais e cooperação internacional: África do Sul, Brasil e China. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (Org.). *Capacidades Estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 425-472. Disponível em: www.ipea.br. Acesso em: 20 set. 2018.

ARAÚJO, Gilda. C. de. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n.1, p. 389-402, jan./abr. 2010, p. 389-402.

ARAÚJO, Gilda. C. de. Constituição, Federação e Proposta para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul. – set. 2010a.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e descontinuidades da Federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/FGXpbby356B3zhDwgGtf4Qj/?lang=pt>. Acesso em: 26 jan. 2023.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, p. 23-31, dez. 2001. Disponível em: www.scielo.br/j/spp/a/q3vKrPQhtKX5ghrs8KCqwXS/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 26 jan. 2023.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300003. Acesso em: 26 jan. 2023.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: www.scielo.br/j/spp/a/yrdb-5VzhMD8wyrZDDS6WvvP/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 26 jan. 2023.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, p. 111-141, 1999.

ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos Estudos*, São Paulo, n. 95, mar. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000100003. Acesso em: 26 de jan. 2023.

ARRETCHE, Marta. Quem Taxa e Quem Gasta: a barganha federativa na Federação Brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24: 69-85 jun. 2005. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3717>. Acesso em 26 jan. 2023.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/wwqJXkLSM4GMwcfP3pZ-fKB/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 26 jan. 2023.

ARRETCHE, Marta. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. In: ARRETCHE, Marta. *Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015. p. 193-248.

BABBIE, Earl. *Métodos de Pesquisa de Survey*. Tradução de Guilherme Cezarino. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2. ed. 2003.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. *Caminhos para análise das políticas de saúde*, 2011. p.138-172. Disponível em: www.ims.uerj.br/ccaps.

BERMAN, Paul. *The Study of Macro and Micro Implementation of Social Policy*. Santa Monica: Mimeo, 1978.

BICHIR, Renata Mirandola. A emergência e a consolidação de programas de transferência de renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (Org.). *Capacidades Estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 325-359. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/Capacidades_Cap_9.pdf. Acesso em: 26 jan. 2023.

BICHIR, Renata Mirandola. *Capacidades Estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul*. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para discussão n. 2032). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3656>. Acesso em: 26 jan 2023.

BORGES, André. Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso: o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 24. São Leopoldo, RS, 2007. *Anais ...* São Leopoldo: Associação Nacional de História, 2017. p. 1-9. Disponível em: <https://bit.ly/2Vjbh10>. Acesso em: 20 set. 2018.

BORGES, Juliano Luis. *Orçamento Participativo: os limites da inovação institucional em Cuiabá - MT*. 2012. 238 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: www.abcp.org.br.

BOSCHI, Renato Raul; GAITÁN, Flavio. A recuperação do papel do Estado no capitalismo globalizado. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (Org.). *Capacidades Estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 509-528. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/Capacidades_Cap_14.pdf. Acesso em: 26 jan. 2023.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Sobre desenvolvimento, planejamento e desafios para a pactuação multiescalar no federalismo brasileiro. In: MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 213-231. Disponível em: <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=46098>. Acesso em: 26 jan. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://bit.ly/2y6bigJ>. Acesso em: 26 jan. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Seção 1, p. 8, 12. Disponível em: <https://bit.ly/39S9up2>. Acesso em: 23 jan. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2006. Seção 1, p. 5. Disponível em: <https://bit.ly/3aZHl0v>. Acesso em: 23 jan. 2023.

BRASIL. Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jul. 2008. Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://bit.ly/2JUW7Ka>. Acesso em: 26 jan. 2023.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Edição Extra, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://bit.ly/39XIq7K>. Acesso em: 26 jan. 2023.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833. Disponível em: <https://bit.ly/3cdSHyp>. Acesso em: 26 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.167, de 27 de abril de 2011. Requerentes: Governo do Estado do Paraná e outros. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 8 fev. 2011. *Diário Eletrônico da Justiça*, Brasília, DF, n. 45, 8 fev. 2011a. Disponível em: Supremo Tribunal Federal STF - Ação Direta de Inconstitucionalidade: Adi 4167 DF | Jurisprudência (jusbrasil.com.br). Acesso em: 26 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.167. Requerentes: Partido dos Trabalhadores e outros. Relator: Joaquim Barbosa. *Diário Eletrônico da Justiça*: Brasília, DF, p. 35, 24 out. 2011b. Disponível em: <https://bit.ly/39TLvWs>. Acesso em: 20 set. 2017.

BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetória. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 22, n. 50, p. 593-598, set./dez. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3a2X65r>. Acesso em: 26 jan. 2023.

CÁRDENAS, Mauricio. Capacidad Fiscal: capacidad estatal en América Latina. In: O'DONNELL, Guillermo (Org.). *Capacidades Estatales: diez textos fundamentales*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento, 2015. p. 59-106.

CASSIOLATO, Maria Martha M. C.; GARCIA, Ronaldo Coutinho. Pronatec: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 295-322.

CASTRO, Ana Célia. Políticas de Inovação e Capacidades Estatais comparadas: Brasil, China e Argentina. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (Org.). *Capacidades Estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 137-170.

CHUDNOVSKY, Mariana. Por que capacidades estatales. In: O'DONNELL, Guillermo (Org.). *Capacidades Estatales: diez textos fundamentales*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento, 2015. p. 15-23.

- CINGOLANI, Luciana. *The State of State Capacity: A Review of Concepts, Evidence and Measures*. Maastricht: Maastricht Economic and social Research institute on Innovation and Technology (UNU MERIT), oct. 2013. (Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13).
- COELHO, Clayton Lúcio. *Efeitos da implementação do Piso Salarial Profissional Nacional na carreira dos docentes da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais: subsídio e sistema unificado de remuneração*. 2016. 327 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.
- COMPARATO, Fábio K. *Muda Brasil: uma Constituição para o desenvolvimento democrático*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.
- CORRALES, Javier. *Aspectos Políticos en la Implementación de las Reformas Educativas*. Buenos Aires: Preal, 1999.
- COSTA, Bruno L. D. Política, instituições e estratégias de implementação: elementos para a análise de políticas e projetos sociais. In: BRONZO, Carla; COSTA, Bruno L. D. (Org.). *Gestão Social: o que há de novo?*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.
- COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; BRONZO, Carla. Inter-setorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 50-81.
- COUTINHO, Diogo R. *Capacidades Estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de consolidação do Sistema Único de Assistência Social*. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão n. 1.852).

- COUTINHO, Diogo R. Entre eficiência e legitimidade: o Bolsa Família no desafio de consolidação do Sistema Único de Assistência Social. *In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas.* Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 267- 293.
- CURY, Carlos R. J. A Nova Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional: uma reforma educacional? *In: CURY, Carlos R. J.; HORTA, José S. B.; BRITO, Vera L. Alves de. (Org.). Medo a liberdade e compromissos democráticos: LDB e Plano Nacional de Educação.* São Paulo: Editora do Brasil, 1997. p. 91-135.
- CURY, Carlos R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. ISSN 1678-4626.
- DAVIES, Nicholas. A Conferência Nacional de Educação (Conae) e suas fragilidades. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n. 39, p. 321-345, set. 2010. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639734/7301>. Acesso em: 26 jan. 2023.
- DELGADO, Ignacio Godinho. Dilemas de coordenação e Capacidades do Estado para a política industrial: trajetórias e horizontes da China, da Índia e do Brasil. *In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (Org.). Capacidades Estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada.* Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 171-217.
- DE TONI, Jackson; CERQUEIRA, Kleber. Da esperança ao desastre: neodesenvolvimentismo e crise institucional na experiência brasileira recente. *In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA*, 11. Curitiba, 2018. *Anais ...* Rio de Janeiro: ABCP, 2018. p. 1-24. Disponível em: [downloadpublic2 \(congressoalacip2017.org\)](http://downloadpublic2.congressoalacip2017.org). Acesso em: 20 set. 2018.

- DIVINÓPOLIS. Lei Complementar n. 160, de 28 de junho de 2011. Dispõe sobre a reestruturação do Conselho Municipal de Educação - Comed, e dá outras providências. *Leis Municipais*, Divinópolis, 16 nov. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/39Y8NdK>. Acesso em: 26 jan. 2023.
- DIVINÓPOLIS. Lei n. 7.290 de 11 de fevereiro de 2011. Dispõe sobre o Plano de Carreira, Cargos e Salários dos Servidores da Educação do Poder Executivo do Município de Divinópolis e dá outras providências. *Leis Municipais*, Divinópolis, 23 ago. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2RtU9Vb>. Acesso em: 26 jan. 2023.
- DIVINÓPOLIS. Lei Orgânica do Município de Divinópolis-MG, de 28 de maio de 1998. *Leis Municipais*, Divinópolis, 16 jul. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3c94bmB>. Acesso em: 26 jan. 2023.
- DRAIBE, Sônia M. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 30. Caxambu, 2006. *Anais ...* São Paulo: Anpocs, 2018. p. 1-35. Disponível em: <https://bit.ly/2VgxPzD>. Acesso em: 26 jan. 2023.
- DUARTE, Marisa R. T. Regulação sistêmica e financiamento da Educação Básica. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 821-839, out. 2005.
- DUARTE, Marisa R. T.; FARIA, Geniana G. *Recursos públicos para escolas públicas: as políticas de financiamento da Educação Básica no Brasil e a regulação do sistema educacional federativo*. Belo Horizonte: RHJ Editora, 2010.
- DUARTE, Marisa R. T.; SANTOS, M. R. S. Planejamento e participação: os eventos nacionais na área da educação após a Constituição de 1988. *Educação*, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 167-179, 2014a. Disponível em: <https://bit.ly/2wuCOUZ>. Acesso em: 26 jan 2023.

DUARTE, Marisa R. T.; SANTOS, M. R. S. Sistema Nacional de Educação e relações intergovernamentais no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1115-1136, out./dez. 2014b.

DUARTE, Marisa R. T.; SARAIVA, Ágnez de L. Regime de Colaboração e a Legislação Educacional Brasileira: federalismo e relações intergovernamentais entre sistemas de ensino. In: REUNIÃO CIENTÍFICA REGIONAL SUDESTE DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (ANPED-SUL), 13. Campinas, 2018. *Anais ...* Rio de Janeiro: ANPED, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2xd4lL7>. Acesso em: 26 jan. 2023.

DUPUY, Claire. Ce que la comparaison qualitative de politiques infranationales fait aux débats théoriques. *De Boeck Supérieur: Revue internationale de politique comparée*, Paris, v. 19, p. 121-139, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3cb4tJQ>. Acesso em: 26 jan. 2023.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, abr. 1993.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Burocracia y crecimiento: un análisis transnacional de los efectos de las estructuras del Estado “weberiano” en el crecimiento económico. In: O’DONNELL, Guillermo (Org.). *Capacidades Estatales: diez textos fundamentales*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento, 2015. p. 59-106.

FARENZENA, Nalú. *Diretrizes da política de financiamento da Educação Básica brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996)*. 2001. 259 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

FARIA, Carlos A. P. de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS*, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-110, out. 2005.

FARIA, Carlos A. P. de. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 13-36, mai./ago. 2012.

FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro; PUENTE, María Jimena García. Capacidades nodais do Estado e estratégias de desenvolvimento: uma perspectiva latino-americana. In: MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). *Governos estaduais no Federalismo Brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 263-289.

FIANI, Ronaldo. Arranjos Institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014. p. 57-82.

FONSECA, Igor Ferraz da. Capacidades Estatais e Políticas Ambientais: uma análise comparada dos processos de coordenação intragovernamental para o licenciamento ambiental de grandes barragens (Brasil, China e Índia). In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (Org.). *Capacidades Estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 259-289.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Curitiba, n. 21, p. 211-259, jun. de 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 13 mar. 2017.

GAITÁN, Flavio; BOSCHI, Renato Raul. Estado, atores predominantes e coalizões para o desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (Org.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 473-506.

GEDDES, Bárbara. Capacidad burocrática: la reforma como un bien colectivo. Empreendedores políticos y la política democrática *In: O'DONNELL, Guilherme (Org.). Capacidades Estatales: diez textos fundamentales.* Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento, 2015. p. 217-240.

GOMES, Eduardo R. Relações Estado-Sociedade e novas Capacidades Estatais para o desenvolvimento entre os países do BRICS: o Brasil em perspectiva comparada com a África do Sul e a Índia. *In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (Org.). Capacidades Estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada.* Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 105-136.

GOMES, Marília Della Lucia; FERREIRA, Patrícia Aparecida; AMÂNCIO, Júlia Moretto. Capacidade estatal e formulação de políticas sociais por municípios sob a ótica da gestão pública democrática. *Sociedade e Cultura, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 83-104, jan./jun. 2017.*

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades Estatais para Políticas Públicas em Países Emergentes: (des) vantagens comparativas do Brasil. *In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (Org.). Capacidades Estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada.* Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 15-48.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; MACHADO, Raphael; PEREIRA, Ana Karine. Burocracia e Capacidade Estatal na pesquisa brasileira. *In: PIRES, Roberto; LOTTI, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.* Brasília: Ipea, 2017. p. 85-104.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017.*

- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades Estatais e Democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 15-30.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI. *Boletim de Análise Político-Institucional: Repositório do Conhecimento do Instituto de Pesquisa Aplicada*, n. 2, p. 25-30, ago. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/39ZPq4e>. Acesso em: 20 set. 2018.
- GONZALEZ, Rodrigo Stumpf. O Método Comparativo e a Ciência Política. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 2, n. 1, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3c7DzCs>. Acesso em: 26 jan. 2023.
- GOVERNADOR VALADARES. Lei Complementar n. 170, de 29 de janeiro de 2014. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Servidores Públicos Municipais de Governador Valadares, e dá outras providências. *Leis Municipais, Governador Valadares*, 25 jun. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2UXTcGW>. Acesso em: 26 jan. 2023.
- GOVERNADOR VALADARES. Lei n. 6.636, de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação - PME e dá outras Providências. *Prefeitura Municipal de Governador Valadares, Governador Valadares*, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2y6RtWV>. Acesso em: 26 jan. 2023.
- GOVERNADOR VALADARES. Lei Orgânica do Município de Governador Valadares/MG, de 13 de dezembro de 2002. *Leis Municipais, Governador Valadares*, 16 jul. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/34qOlBg>. Acesso em: 26 jan. 2023.

GRIN, Eduardo José. Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, n. 20, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/39W8W1m>. Acesso em: 20 set. 2018.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. O Elo Perdido da Descentralização: uma análise da ação do Governo Federal para criar capacidades estatais municipais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA - ABCP, 9., 2018, Curitiba, *Anais ...*. Curitiba: ABCP, 2018a. Disponível em: www.abcp.org.br.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando. Comitê de Articulação Federativa no Governo Lula: o percalço da cooperação territorial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 33 n. 97, 2018b.

GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa; SANTOS, Sandra Maria Chaves dos; MELO, Cristina; SANCHES FILHO, Alvinho. Avaliação da capacidade de gestão de organizações sociais: uma proposta metodológica em desenvolvimento. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 6, p. 642-1650, nov./dez, 2004.

HASSENTEUFEL, Patrick. Les Transformations du Mode de Gouvernement de L'Assurance Maladie: une comparaison France/Allemagne. *Dans La Revue de l'Ires*, Noisy-le-Grand, n. 70, p. 3-32, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3bdyEzG>. Acesso em: 26 jan. 2023.

HERRLEIN JR., Ronaldo. A Construção de um Estado Democrático para o desenvolvimento no Século XXI. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014. p. 83-109.

ÍNDICE MINEIRO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL.
Base de Dados. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <http://imrs.fjp.mg.gov.br/>. Acesso em: 23 jan. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Regiões de Influência das Cidades 2007*. Rio de Janeiro, 2008. 201 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=240677> . Acesso em: 26 jan. 2023.

ISMAEL, Ricardo. Governos Estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida. In: MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: Ipea, 2014. p. 183-211.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. 2. ed. Boston: Little, eBrown, 1984.

LANZARA, Arnaldo Provasi. Capacidades Estatais, trabalho e Seguridade Social: África do Sul, Argentina e Brasil em perspectiva comparada. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (Org.). *Capacidades Estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 291-323.

LASCOUMES, Pierre. LE GALES, Patrick. *Sociologia da Ação Pública*. Alagoas: Edufal, 2012.

LECCA, Jean. L'état entre politics, policies et polity: ou peut-on sortir du triangle des Bermudes? *Gouvernement et action publique*, Paris, n. 1, p. 59-82, 2012.

- LEOPOLDI, Maria Antonieta. Políticas de internacionalização em face dos desafios do Século XXI: instituições e políticas voltadas para a ampliação do comércio exterior e o apoio às multinacionais brasileiras. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (Org.). *Capacidades Estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 387-423.
- LIMA, Luciana L.; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.
- LIMA, Victor Bastos. Instrumentos de coordenação federal e indução dos municípios brasileiros no campo da mobilidade urbana. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA - ABCP, 11. Curitiba, 2018. *Anais ...* Curitiba: ABCP, 2018. Disponível em: www.abcp.org.br. Acesso em: 20 set. 2018.
- LIPSKY, M. *Street-Level Bureaucracy: Dilemma of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage, 1980.
- LISBOA, Gustavo J. Federalismo educacional esfacelado? Um estudo de caso sobre o Piso Salarial. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 89, p. 1040-1074, out./dez. 2015.
- LOUREIRO, Maria Rita; ARANHA, Adriana; LIMA-SILVA, Fernanda; CALABREZ, Felipe. Construção de Capacidade Estatal nas áreas econômica e social no Brasil (1988-2016). In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA - ABCP, 11. Curitiba, 2018. *Anais ...* Rio de Janeiro: ABCP, 2018. Disponível em: www.abcp.org.br. Acesso em: 20 set. 2018.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro Henrique. Democracia, Arenas decisórias e Políticas Públicas: o Programa Minha Casa, Minha Vida. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 113-137.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio C.; FERREIRA, Alberto. Conflitos e articulação de interesses no projeto de integração do Rio São Francisco. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 137-160.

MACHADO, José A.; PALOTTI, Pedro L. de M. Entre cooperação e centralização: políticas sociais no Brasil pós-1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 30, n. 88, jun. 2014.

MACHADO, José A.; PALOTTI, Pedro L. de M. Entre cooperação e centralização: políticas sociais no Brasil pós-1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 30, n. 88, jun. 2015.

MADAUS, George F.; AIRASIAN, Peter W.; KELLAGHAN, Thomas. Insumos escolares, processos e recursos. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 112-141.

MADEIRA, Lígia Mori; GELISKI, Leonardo; SALVARREY, Gabriela; BOESSIO, Ana Paula; TRINDADE, Kálita. Capacidade Estatal na Segurança Pública Municipal das capitais brasileiras. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA - ABCP, 11. Curitiba, 2018. *Anais ...* Rio de Janeiro: ABCP, 2018. p. 1-36. Disponível em: [cap.Capacidadeestatalnasegurana.pdf](#). Acesso em: 20 set. 2018.

- MAINARDES, Jefferson. Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.
- MANN, Michael. Capacidad administrativa. Poder infraestructural revisitado. In: O'DONNELL, Guillermo (Org.). *Capacidades Estatales: diez textos fundamentales*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento, 2015. p. 107-126.
- MARENCO, André. Burocracias profissionais ampliam Capacidade Estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, dez. 2017.
- MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 3-21, dez. 2017.
- MAROY, Christian. Regulação dos Sistemas Educacionais. In: VAN ZANTEN, A. (Ed.). *Dicionário de educação*. Paris: PUF, 2011.
- MARQUES, Eduardo. As Políticas Públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio P. de. (Org.). *A Política Pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Fiocruz, 2013. p. 23-46.
- MARTINS, Ângela Maria; PIMENTA, Cláudia Oliveira; FERNANDES, Fabiana Silva; NOVAES, Glaucia Torres Franco; LOPES, Valéria Virgínia. A capacidade institucional de municípios paulistas na gestão da Educação Básica. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 150, p. 812-835, set./dez. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3b34Fuv>. Acesso em: 27 jan. 2023.

- MARTINS, Erika Moreira; KRAWCZYK, Nora Rut. Estratégias e incidência empresarial na atual política educacional brasileira: o caso do movimento “Todos Pela Educação”. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 31, n. 1, p. 4-20, 2018.
- MELÉNDEZ, María Claudia Augusto; BOCANEGRA, Eduardo Dargent; ROUSSEAU, Stéphanie. Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú). *Colombia Internacional*, Bogotá, n. 90, p. 95-125. jun./dez. 2017.
- MELO, Marcus André. Estado, Governo e Políticas Públicas. In: MICELI, Sérgio (Org). *O que ler na Ciência Social Brasileira (1970 – 1995)*. Ciência Política, Vol. III. São Paulo: Editora Sumaré; Brasília: Anpocs/Capes, 2002. p. 59– 99.
- MENICUCCI, Telma; MARQUES, Alisson Maciel de Faria. Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: o caso da saúde. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 823-865, 2016.
- MENY. Yves; THOENIG, Jean-Cloude. *Las Políticas Públicas*. Tradução de Francisco Morata. Barcelona: Ariel, 1992.
- MOKATE, Karen. *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: qué queremos decir?* New York: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999. Disponível em: *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: Qué queremos decir? | Publications (iadb.org)*. Acesso em: 28 set. 2018.
- MOLINA, Carlos G. *Las Reformas Educativas en América Latina: hacia una mayor equidad?* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/2yamCZC>. Acesso em: 27 jan. 2023.

MOLINA, Carlos G.; FLEURY, Sônia. *Modelos de Protección Social*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2000. Disponível em: <https://bit.ly/34vqn7G>. Acesso em: 27 jan. 2023.

MONTEIRO NETO, Aristides. Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. In: MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: Ipea, 2014. p. 21-61.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A análise das Políticas Públicas*. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Pelotas: Editora da Universidade Católica de Pelotas, 2002.

NOGUEIRA, Roberto Martinez. *Los Proyectos Sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico*. Santiago de Chile: ONU, 1998.

OSZLAK, Oscar. Capacidad organizacional. Políticas públicas y regimenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latino-americanas. In: O'DONNELL, Guilherme (Org.). *Capacidades Estatales: diez textos fundamentales*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento, 2015. p. 155-216.

PAPI, Luciana Pazini; DEMARCO, Diogo Joel. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: um debate sobre a construção das capacidades estatais no RGS. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA - ABCP, 11. Curitiba, 2018. *Anais ...* Rio de Janeiro: ABCP, 2018. p. 1-36. Disponível em: <https://bit.ly/2Vl4vrF>. Acesso em: 27 jan. 2023.

- PEDROTI, Paula Maciel. Desenvolvimento e Inclusão Social: o caso do arranjo político-institucional do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel. *In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 213-239.*
- PEREIRA, Ana Karine. *A construção de Capacidade Estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte. 2014. 264 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014a.*
- PEREIRA, Ana Karine. Desenvolvimentismo, conflito e conciliação de interesses na política de construção de hidrelétricas na Amazônia Brasileira. *In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014b. p. 161-186.*
- PEREIRA, Ana Karine; ABERS, Rebecca N.; MERTENS, Frédéric. A Construção de Capacidades Estatais em políticas de infraestrutura: demandas socioambientais e heterogeneidades estatais. *In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA - ABCP, 11. Curitiba, 2018. Anais ... Rio de Janeiro: ABCP, 2018. 1 CD-ROM.*
- PINHEIRO, Maria F. O público e o privado na Educação: um conflito fora de moda? *In: FÁVERO, Osmar (Org.). A Educação nas Constituintes Brasileiras (1823-1988). Campinas: Autores Associados, 1996. (Coleção Memória da Educação).*
- PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Análise Comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas. *In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: 2014a, p. 351-381.*

- PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2014b.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.
- PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila; AMARAL, Lucas Alves. A Revitalização da Indústria Naval no Brasil Democrático. In: PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Capacidade Estatal e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília, IPEA, 2014. p. 187-212.
- REPETTO, Fábian. Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8. Panamá, 2003. *Anais ...* Rosario: UNR, 2003. p. 1-29. Disponível em: <https://bit.ly/2JU3yBr>. Acesso em: 27 jan. 2023.
- REZENDE, Flávio da Cunha. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 6, p. 297-337, jul./dez. 2011.
- REZENDE, João B.; LEITE, Eduardo, T.; SILVA, Lucas. A. N. Análise da economia e finanças dos municípios brasileiros de pequeno porte: autonomia ou dependência? In: DERZI, Misabel A. M.; BATISTA JUNIOR, Onofre A.; MOREIRA, André M. (Org.). *Estado Federal e tributação: das origens à crise atual*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. v. 1, p. 199-225.

- SANTANA, Carlos Henrique Vieira. Políticas de Infraestrutura Energética e Capacidades Estatais nos BRICS. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (Org.). *Capacidades Estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 219-258.
- SANTOS, Priscilla Ribeiro dos. *Capacidades Estatais, Participação e Políticas de Juventude no Brasil (2003-2014)*. 2017. 203 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.
- SARAIVA, Ágnez L.; DUARTE, Marisa R. T. Regime de Colaboração e o Federalismo Educacional Brasileiro: cooperação ou centralização? In: SEMINÁRIO FEDERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS, 3. Vitória, 2018. *Anais ...* Vitória: Ufes, 2018. p. 172-178. Disponível em: <https://bit.ly/34vVfoA>. Acesso em: 27 jan. 2023.
- SAVIANI, Demerval. Desafios da Construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação. *Trabalho, educação e saúde*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 213-232, out. 2008.
- SCHAPIRO, Mario G. Ativismo Estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 240-265.
- SILVA, Pedro L. B.; MELO, Marcus A. B. de. *Processo de implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Campinas: Unicamp 2000.
- SILVA, Sandro Pereira. *Avanços e limites na implementação de Políticas Públicas Nacionais sob a Abordagem Territorial no Brasil*. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para discussão n. 1898).

- SOARES, José Francisco (Coord.). *Escola Eficaz: um estudo de caso de três escolas públicas de ensino do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (Org.). *Capacidades Estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 51-103.
- SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.
- SOUZA, Celina. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: FARIA, Carlos A. P.; HOCHMAN, Gilberto. *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 91-118.
- SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 27-45, jan./fev. 2017.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006. Disponível: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso: 27 jan. 2023.
- SOUZA, Donaldo B. de; VASCONCELOS, Maria Celi C. Os Conselhos Municipais de Educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002). *Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas de Educação*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 39-56, jan./mar. 2006.

SOUZA, Donaldo B.; FARIA, L. C. M. de. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9394/96. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

TEIXEIRA, Lúcia Helena G. Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004.

TEÓFILO OTONI. Lei n. 4906 de 19 de abril de 2001. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino no Município de Teófilo Otoni. *Leis Municipais*, Teófilo Otoni, 19 abr. 2001. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/t/teofilo-otoni/lei-ordinaria/2001/491/4906/lei-ordinaria-n-4906-2001-dispoe-sobre-a-criacao-do-sistema-municipal-de-ensino-no-municipio-de-teofilo-otoni>. Acesso em 27 jan. 2023.

TEÓFILO OTONI. Lei n. 6.381, de 5 de março de 2012. Fixa o piso salarial dos servidores do magistério municipal da Educação Básica para o ano de 2012. *Leis Municipais*, Teófilo Otoni, 16 maio 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2VgDl5c>. Acesso em: 27 jan. 2023.

TEÓFILO OTONI. Lei n. 6.888, de 25 de junho de 2015. Plano Municipal de Educação - PME do Município de Teófilo Otoni. Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni, Teófilo Otoni, [201-?].

TEÓFILO OTONI. Lei n. 7.102, de 16 de março de 2017. Fixa o piso salarial dos servidores do magistério municipal da Educação Básica para o ano de 2017. Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni, Teófilo Otoni, [201-?].

TEÓFILO OTONI. Lei Orgânica do Município de Teófilo Otoni/MG, de 21 de março de 1990. *Leis Municipais*, Teófilo Otoni, 17 jul. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2y59bdd>. Acesso em: 27 jan. 2023.

TEÓFILO OTONI. Lei n. 4.906, de 19 de abril de 2001. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino no Município de Teófilo Otoni. *Leis Municipais*, Teófilo Otoni, 5 mai. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2Vje8XY>. Acesso em: 27 jan. 2023.

TRIPODI, Zara Figueiredo. O Executivo como Legislador: a dinâmica política em torno da Reforma Educacional Mineira (2003-2014). *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 61, n. 1, p. 77-101, 2018.

VARGINHA. Lei n. 2.673, de 15 de dezembro de 1995. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Varginha, das Autarquias e das Fundações Municipais. *Prefeitura Municipal de Varginha*, Varginha, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2VknVrR>. Acesso em: 27 jan. 2023.

VARGINHA. Lei n. 3.226, de 20 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Servidores Públicos do Município de Varginha e dá outras providências. *Prefeitura Municipal de Varginha*, Varginha, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/39Ttg3u>. Acesso em: 20 set. 2017.

VARGINHA. Lei n. 5.916, de 10 de novembro de 2014. Dispõe sobre o Plano Complementar de Carreira do Magistério do Município de Varginha e dá outras providências. *Prefeitura Municipal de Varginha*, Varginha, 2010. Disponível em: <https://abrir.link/AJrIP>. Acesso em: 27 jan. 2023.

VARGINHA. Lei n. 6.042, de 1º de julho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME e dá outras providências. *Prefeitura Municipal de Varginha*, Varginha, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2Xtg2YO>. Acesso em: 27 jan. 2023.

VARGINHA. Lei Orgânica do Município de Varginha, de 21 de abril de 1990. *Leis Municipais*, Varginha, 16 jul. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2XtnONg>. Acesso em: 27 jan. 2023.

VAZ, Alexander Cambraia N. *Capacidades Estatais para o desenvolvimento: entre a burocratização e a política como elementos de ação do estado*. 2014. 311 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

VEIGA, Laura; BRONZO, Carla. Estratégias Intersetoriais de Gestão Municipal de Serviços de Proteção Social: a experiência de Belo Horizonte. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 595-620, 2014.

VERGOLINO, José Raimundo de Oliveira. Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010). In: MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 63-117.

ZIBLATT, Daniel. Por qué algunas ciudades proporcionan más bienes públicos que otras?: una comparación subnacional de la provisión de bienes públicos en las ciudades alemanas em 1912. In: O'DONNELL, Guilherme (Org.). *Capacidades Estatales: diez textos fundamentales*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento, 2015. p. 127-154.

Sobre o autor

Ágnez de Lelís Saraiva – nascido em Raul Soares-MG no ano de 1962. Filho de pais com baixa escolaridade, porém alfabetizadas. Graduado em Filosofia/História pela PUC-MG. Mestre em Administração pública pela Fundação João Pinheiro. Doutor em Educação pela Faculdade de Educação da UFMG. Trabalha como pesquisador em Ciência e Tecnologia na Fundação João Pinheiro e como Professor da Educação Básica na rede municipal de ensino de Belo Horizonte.

