

^aQualidade burocrática e desempenho educacional no Rio Grande do Sul em 2021¹

Maurício Michel Rebello² 
Elizandra Sirlei Del Zotto Ritter³ 

DOI: 10.1590/0103-3352.2025.44.284299

Introdução⁴

Cada vez mais, o campo de políticas públicas tem se debruçado sobre as capacidades estatais. Parte da literatura acredita que a própria manutenção democrática baseia-se na ideia de que o Estado deve ter um mínimo de capacidade na oferta de bens públicos (D'Arcy; Nistotskaya, 2021; Kerstenetzky, 2012; Tilly, 2013). Dentre tais capacitações, as políticas públicas de Estado dependeriam de uma burocracia capacitada (Dahlström; Lapuente, 2021; Evans; Rauch, 1999; Pollitt; Boeckert, 2017; Souza, 2015).

No caso dos municípios, as burocracias parecem ter papel decisivo segundo estudos recentes. Alguns trabalhos demonstram que, mesmo com uma estrutura jurídica nacional condicionando a atuação municipal, há grande variedade na aplicação de políticas públicas (Marenco; Cate, 2021). Em um estudo realizado por Cardoso e Marenco (2019), o tipo burocrático encontrado em municípios pequenos ajuda a explicar um desenvolvimento humano mais alto.

Em nosso artigo, avaliamos o quanto a capacidade burocrática dos municípios explica a variação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

1 Para replicação dos dados: <https://doi.org/10.7910/DVN/QZGEFH>

2 Professor Doutor na Universidade Federal da Fronteira Sul. Curso de Ciências Sociais, Erechim, RS, Brasil. e-mail: mmrebello@yahoo.com.br.

3 Mestra em Educação e professora da Rede Municipal de São Leopoldo, RS, Brasil. e-mail: elizandra1983ritter@gmail.com

4 Agradecemos imensamente a contribuição dos pareceristas para o aperfeiçoamento deste artigo.

(IDEB). Tal indicador é um dos mais utilizados para observar o desempenho escolar, realizado a cada dois anos. Este indicador tornou-se uma importante ferramenta de avaliação da educação básica brasileira desde 2007. Desta forma, acredita-se que o papel desempenhado pela burocracia destes municípios pode afetar o resultado do IDEB. Uma grande parte dos funcionários públicos municipais é composto por servidores que atuam na área da educação – professores, técnicos e secretários. Deste modo, as características da burocracia municipal podem vir a influenciar a atuação destes profissionais e esta pesquisa tenta aprofundar um pouco mais este tema.

Os efeitos no IDEB são muitos diversos. No caso gaúcho, por exemplo, segundo o último levantamento disponível sobre séries iniciais na educação pública municipal, o indicador variava entre 4,3 a 8, numa diferença muito expressiva. Assim, este trabalho consiste em verificar se a capacidade burocrática condiciona a variação do IDEB no Rio Grande do Sul (RS).

O artigo está dividido em seis partes. Primeiramente, realizamos uma revisão sobre o conceito de capacidade burocrática. Após, discutimos uma breve síntese sobre tal capacidade no caso brasileiro. Num terceiro momento, discutimos o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e seus limites. Quarto, explicamos os procedimentos utilizados. Logo após, apresentamos os resultados. Por fim, tecemos algumas considerações finais.

Capacidade burocrática

O conceito de capacidade estatal tem sido a chave para explicar o sucesso ou fracasso de algumas regiões do mundo. Existem diversas interpretações sobre o que seria capacidade estatal, com evidente “nó” conceitual. Segundo D’Arcy e Nistotskaya (2021) existem, basicamente, dois tipos de interpretação: a funcionalista e a generalista. A funcionalista examina um objetivo específico no que o Estado é capacitado (defesa, fiscal, administrativo e provisão de bens públicos). A vertente generalista, por sua vez, na qual este artigo está baseado, acredita que a capacidade estatal é a capacidade do Estado vir a implementar uma decisão política – não necessariamente democrática. Nesta perspectiva, alguns acreditam que a capacidade burocrática é a principal medida de capacidade estatal (Marenco; Cate, 2021). Ou seja, ter um corpo de

funcionários com capacidade de implementar as decisões políticas tomadas seria o cerne do conceito.

No caso do desenvolvimento econômico, até a década de 1980, a influência de teóricos da economia minimizou os impactos de qualidades inerentes ao Estado, como a boa governança, preferindo-se modelos do tipo “smithianos” (Evans; Rauch, 1999). Contudo, resgatando estudos clássicos sobre a burocracia weberiana, percebe-se cada vez mais uma agenda de estudos voltada a compreender como um corpo técnico de funcionários do Estado é capaz de influenciar no desenvolvimento. Segundo Weber (1999), burocracias que são recrutadas por mérito, previsíveis sob o ponto de vista de uma carreira longa e recompensadas pelas atividades realizadas, são mais efetivas ao crescimento econômico capitalista do que burocracias patrimonialistas que exploram prebendas. A partir do final dos anos 80 e começo dos anos 90, muitos estudos de caso apontaram a burocracia como elemento essencial no crescimento econômico dos chamados “tigres asiáticos”, conexão apontada até mesmo pelo Banco Mundial (Evans; Rauch, 1999).

A hipótese explicativa é que carreiras que potencializam recompensas futuras estimulam os funcionários a proceder de maneira estatutária e sem dependência política, agindo conforme os interesses do Estado. Deste modo, há claros indícios de que uma burocracia do tipo weberiana influencia no desenvolvimento econômico (Evans; Rauch, 1999).

Dispensar a burocracia como elo central no desenvolvimento de um país não é possível por três razões: a) o alcance da capacidade estatal é limitado pela competência administrativa; b) a forma de organização da administração pode vir a limitar comportamentos oportunistas de políticos e burocratas; c) a visão sobre qualidade governamental depende, em larga extensão, dos empregados públicos (Dahlström; Lapuente, 2021).

Uma das questões fundamentais sobre a capacidade burocrática é o seu grau de autonomia. Na visão do novo gerencialismo público, a burocracia deve ser mais voltada a resultados, com a entrega de objetivos bem delimitados, mais próxima da administração privada; assim, sua margem de atuação seria menor. Já numa perspectiva mais weberiana, a burocracia deve ter normas e um *esprit de corps* bem desenvolvido, até mesmo para diminuir influências políticas oportunistas, implicando maior autonomia (Dahlström;

Lapiente, 2021). A existência destas duas visões implica dois riscos diferentes: com menor autonomia, a burocracia pode ficar “refém” da discricionariedade política, atuando de uma maneira *rent-seeking* ou clientelista, por exemplo; já, com muita autonomia, a burocracia pode ter problemas de “*moral hazard*”, na qual seus objetivos não estejam alinhados com a sociedade de maneira geral.

A ideia de ter uma boa capacidade burocrática é tão presente nos últimos anos que quase todos os países implementam, em alguma medida, reformas administrativas (Pollitt; Boeckert, 2017). Existem diversos modelos entre os países, contudo três merecem destaque: neoweberiano, novo gerencialismo público e a nova governança pública. Cumpre destacar que tais reformas nem sempre são completas e que existem, dentro de um mesmo país, modelos diversos, principalmente em nações federalistas. Além disso, tais reformas são frutos de processos históricos muito específicos, com forte *path-dependency*. No caso latino-americano, por exemplo, a interação entre *state-building* e a formação do sistema partidário são elementos decisivos (Marengo, 2023).

Capacidade burocrática no Brasil

Até o início do século XX, a burocracia brasileira poderia ser considerada como patrimonialista (Faoro, 2012). Apesar de existir algumas ilhas de excelência no topo da burocracia brasileira durante o período imperial, o padrão era um corpo de funcionários cujo emprego público era utilizado apenas para tornar a economia mais dinâmica, não sendo tais funcionários nem recrutados por concurso, nem protegidos contra a discricionariedade política (Carvalho, 2007).

A grande virada de chave foi a implementação de um modelo “daspiano” durante o Estado Novo, em fins da década de 1930 (Abrucio; Pedrotti; Pó, 2010). Este novo modelo procurou isolar e proteger a burocracia de pressões políticas distributivistas, do tipo clientelista. Assim, houve o chamando “insulamento burocrático” no qual algumas instituições (como o BNDES) foram criadas para auxiliar no chamado nacional-desenvolvimento (Nunes, 2003). Destarte, a própria cúpula do poder já compreendia a importância de uma burocracia de alta qualidade para o desenvolvimento econômico, ainda no período anterior ao golpe militar de 1964. Aliás, o próprio regime militar

compreendeu a importância da burocracia, sendo considerado uma “tecnocracia” nos anos autoritários, culminando com a tese de “anéis burocráticos” de Cardoso (1975).

A agenda de estudos sobre capacidade burocrática a partir da redemocratização envolvia:

First, contemporary public administration in Brazil can be understood as comprising three different moments: the turbulent years of 1985–1994, the adjustment period of 1995–2002, and the construction phase, since 2003. Each of them can be characterized by a specific issue image, respectively, uncertainty, minimalism, and capacity building (Gaetani; Paloti; Pires, 2021, p. 80).

Houve uma tentativa de modernização da burocracia brasileira nos anos 90, principalmente pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), liderado por Bresser-Pereira. Ainda em meio a debates, como o novo gerencialismo público, o grau de profissionalização, a meritocracia e o controle surgiram vários estudos sobre a burocracia brasileira (Loureiro; Abrucio; Pacheco, 2010).

Acredita-se que a capacidade burocrática seja elemento essencial na qualidade de serviços ofertados pelo Estado. Muitos destes estudos estão ocorrendo em nível municipal. Em artigo publicado em 2021, por exemplo, Marengo e Cate avaliam que, quanto maiores forem as nomeações por ordem meritocrática, maior a probabilidade de termos locais com maior produção de bens públicos, distribuição mais igualitária de recursos, maior acesso à justiça e menor corrupção do Poder Executivo.

Em outro trabalho, Cardoso e Marengo (2019) indicam que a qualidade burocrática exerce papel moderado em relação ao IDH-M, sendo um elemento importante a ser considerado. Assim, servidores estatutários, com maior nível de escolaridade e com menos contratos temporários, são variáveis capazes de explicar um melhor IDH-M, ao menos em municípios pequenos. A capacidade burocrática municipal também pode interferir no próprio orçamento municipal, aumentando de maneira significativa as chances de maior arrecadação de IPTU, por exemplo (Marengo; Strohschoen; Joner, 2017).

Qualidade na educação: o IDEB

Em termos de políticas públicas, a área da educação teve importante evolução da Constituição nos últimos anos. Em 1988, o gasto público em educação era de apenas 3% do PIB e, em 2015, chegou a 6%. Dois programas tiveram destaque – FUNDEF e FUNDEB – os quais permitiram aumentar a participação das crianças na escola. Um dos componentes fundamentais é a manutenção das crianças e dos jovens na escola. Em 1992, cerca de 70% de alunos entre 6 a 14 anos frequentava a escola, já a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD de 2019 indicava que mais de 99% da população desta faixa etária estava na escola (Agência IBGE Notícias, 2020). No caso do ensino superior, jovens de 18 a 24 anos que frequentavam as aulas eram menos de 5% em 1992; já em 2016, tal número salta para 18% (Gomes; Silva; Oliveira, 2019).

Apesar da melhora do número quantitativo de crianças e jovens na escola, o Brasil continua a ter grandes problemas quando se trata da qualidade da educação. Segundo dados do Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (PISA), no último levantamento realizado, o Brasil estava na 70ª posição dentre os 79 analisados na matemática e estava na pior condição da América do Sul nesta disciplina (INEP, 2019). Apesar de estar um pouco melhor em Ciências e Leitura, ainda assim, o desempenho está dentre os piores países analisados.

No caso brasileiro, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) tem sido o indicador mais utilizado para compararmos o desempenho escolar nos diferentes municípios brasileiros. Alguns estudos apontam que o gasto público em educação é um elemento importante para aumentar as notas do IDEB, no entanto, gastar mais não é condição suficiente para que possa existir uma melhora automática do IDEB (Diaz, 2012). O ideal é que antes de efetuar um maior gasto público, as diretrizes que indicam onde o dinheiro irá ser gasto estejam prontas e sejam determinadas previamente (Diaz, 2012). No caso dos municípios de São Paulo, em um modelo explicativo cujo R^2 foi de 66%, as variáveis que mais explicam a variação do IDEB foram: os resultados de anos anteriores, menos alunos por professor, melhor remuneração dos servidores da educação, IDH e menor abandono escolar (Crozatti, 2021).

Evidentemente, comparar a qualidade de educação do país não é uma tarefa fácil, principalmente porque qualquer indicador utilizado irá ser criticado

por privilegiar certas dimensões em detrimento de outras, ainda mais se levarmos em consideração a ampla visão sobre os diferentes modelos educacionais. Em geral, podemos sintetizar as principais críticas ao IDEB em seis pontos:

1º) há redes de ensino que fazem preparações nas escolas selecionadas para a Prova Brasil, eliminando assim o sentido de aleatoriedade da amostra e a confiabilidade na generalização dos resultados; 2º) a divulgação do Índice adquire um formato de classificação que expõe e cobra resultados de professores e estudantes; 3º) nem todos os estudantes que deveriam realizar as provas participam do exame, levantando a suspeita de que estudantes mais fracos são orientados a não participar do processo; 4º) a proficiência em matemática tem peso diferenciado, o que pode levar algumas escolas a investir no trabalho em sala de aula com a máxima valorização dessa disciplina, em detrimento das demais; 5º) o sentido da nota empregada no IDEB se diferencia do conceito de nota comumente empregado nas escolas; e 6º) o Índice compreende o desempenho dos estudantes, sem considerar as questões extraescolares que interferem na vida desses discentes, como as questões socioeconômicas e o capital cultural (Figueiredo *et al.*, 2018).

Ainda que seja alvo de críticas, o IDEB continua sendo um dos poucos indicadores para que possamos comparar escolas e diferentes municípios. Além disso, tomamos o IDEB como *proxy* da qualidade da educação, sabendo que ela não se resume a isto.

Materiais e métodos

Esta é uma pesquisa de natureza quantitativa. O objetivo é pesquisar todos os municípios do estado do Rio Grande do Sul. Não há nenhuma categorização, e temos tanto o menor município, André da Rocha, e o maior, Porto Alegre. Para tanto, utilizam-se dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ao contrário de outros estudos nesta seara (Diaz, 2012), não utilizaremos dados sobre gastos públicos sociais. Justamente, tentaremos

analisar outras variáveis que possam impactar positivamente no IDEB: capacidade burocrática e PIB per capita.

O IDEB é um indicador produzido pelo INEP a cada dois anos. Segundo o Ministério da Educação (MEC):

O Ideb funciona como um indicador nacional que possibilita o monitoramento da qualidade da Educação pela população por meio de dados concretos, com o qual a sociedade pode se mobilizar em busca de melhorias. Para tanto, o Ideb é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente. As médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil, para escolas e municípios, e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), para os estados e o País, realizadas a cada dois anos. As metas estabelecidas pelo Ideb são diferenciadas para cada escola e rede de ensino, com o objetivo único de alcançar 6 pontos até 2022, média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos (MEC, 2018).

Uma questão importante para esta pesquisa é que o IDEB permite verificar três etapas diferentes na vida escolar: séries iniciais do ensino fundamental, séries finais do ensino fundamental e ensino médio. Além disso, pode-se isolar as redes estaduais e municipais de educação, excluindo o ensino privado. Deste modo, nosso interesse aqui é apenas a rede municipal pública de ensino fundamental, tanto de séries iniciais como a de séries finais. Ainda que existam claros problemas metodológicos (Figueiredo *et al.*, 2018), o IDEB continua sendo o principal indicador de análise comparativa em grande escala, como é o nosso caso.

A capacidade burocrática envolve vários elementos, mas, nesta pesquisa, resumimo-la em quatro dimensões de critério weberiano, adaptado de Cardoso e Marengo (2019, p. 9): a) o quantitativo *per capita* de servidores municipais, no qual se supõe que quanto maior a quantidade, maior a capacidade de oferta de força de trabalho produtiva; b) a escolaridade dos servidores estatutários

municipais: quanto maior, mais capaz; c) o quantitativo de Cargos em Comissão (CCs); d) a escolaridade dos servidores em Cargos de Comissão (CCs).
Portanto, nosso desenho da pesquisa ficou deste modo:

Quadro 1. Variáveis utilizadas

Variável Dependente	Variáveis Independentes
IDEB (IBGE MUNIC, 2021).	Capacidade Burocrática (IBGE MUNIC, 2018).
	a) quantitativo per capita de servidores municipais.
	b) escolaridade dos servidores estatutários municipais.
	c) quantitativo de Cargos em Comissão (CCs);
	d) escolaridade dos servidores em Cargos de Comissão (CCs).
	PIB per capita (IBGE MUNIC, 2021).

Fonte: elaboração própria baseado em IBGE MUNIC - 2018 e 2021 (2018).

Resultados

A fim de auxiliar na apresentação dos dados, realizamos uma tabela com dados descritivos das variáveis utilizadas. Importante salientar que alguns municípios não constituíram índice de IDEB, principalmente em anos finais. Nas outras variáveis, também houve ausência de dados, mas que não chegou a 10% entre o total de municípios (o estado do Rio Grande do Sul possui 497 municípios no total).

Tabela 1 – Dados descritivos das variáveis utilizadas

Dados	% de servidores municipais em relação à população	% de servidores estatutários com ensino superior	% de CCs	% de CCs com ensino superior	PIB per capita	IDEB anos iniciais	IDEB anos finais
N	493	478	493	464	495	426	403
Média	4,9	32,2	10	32,4	R\$ 57.523	6,1	5,2
Mediana	4,7	31,3	9	29	R\$ 47.087	6,1	5,2
Desvio-padrão	1,9	9,2	5,1	22	R\$ 39.642	0,6	0,5
Mínimo	1	3,4	0	2,5	R\$ 15.551	4,3	3,4
Máximo	11,1	67,3	44	98,4	R\$ 430.465	8	6,7
Percentil 25	3,4	26,5	7	18,6	R\$ 35.118	5,7	4,8
Percentil 75	6,2	38	13	42,5	R\$ 65770	6,5	5,6

Fonte: IBGE MUNIC - 2018 e 2021 (2018).

No caso do número de servidores em relação à população, a média de 4,9% é bem próxima de estudos anteriores sobre municípios micro (até 10 mil habitantes). Quanto menor o município, maior o número de funcionários em geral proporcionalmente à população (Marenco, 2017). Além disso, ao contrário da ideia de mais funcionários trazerem desenvolvimento, Marenco (2017) encontra uma correlação negativa entre PIB per capita e número de funcionários. Todavia, ao realizarmos o mesmo procedimento, encontramos resultado oposto. Há uma correlação moderada (0,29 de Pearson) entre PIB per capita e número de funcionários municipais proporcionais à população. No caso gaúcho, parece haver evidências de que o crescimento econômico pode promover maior número de postos de trabalho na administração pública, ou alternativamente, maior capacidade burocrática levaria a um maior desenvolvimento (Evans; Rauch, 1999).

Quanto à escolaridade dos servidores estatutários, o RS destaca-se como o estado onde há mais servidores com ensino superior (Marenco, 2017). Contudo, chama atenção um dado. Na pesquisa realizada em 2012, somente 24% dos servidores, em média, tinham diploma, enquanto em 2018 este número passou para 32%. Possivelmente, uma maior competição por cargos públicos, atrelada à necessidade de formação em Pedagogia para professores (considerando que até as últimas décadas era mais comum apenas a exigência do Curso Normal Magistério) pode ter sido responsável por este aumento de funcionários diplomados.

Quanto à presença de CCs, a média de 10% dos servidores é idêntica a encontrada por Marenco (2017) no caso brasileiro. Analisando-se o percentil de 25, fica claro que a grande maioria dos municípios demanda uma quantidade acima de 7% de Cargos em Comissão (CCs). De maneira geral, a interpretação do senso comum indica que um maior número de CCs é negativa e serve como “cabides de emprego”. Todavia, a participação de CCs com ensino superior, por exemplo, pode evidenciar o oposto. A nomeação de pessoas qualificadas de fora do setor público é, inclusive, uma das agendas no *new public management* (Pollitt; Boeckeaert, 2017). A ideia é que a entrada de pessoas novas, indicadas por critério de confiança e competência técnica promova uma “oxigenação” do setor público, implicando uma espécie de “porta giratória” nos recursos humanos. O maior exemplo municipal são as secretarias, que

podem nomear CCs a fim de trazer *experts* para algumas pastas. Realizando uma correlação com o número de CCs não foi identificada associação significativa com o IDEB ou PIB per capita.

A questão dos CCs é interessante. Ainda que não haja relação entre a quantidade de CCs e IDEB, há evidências de que o que importa não é a quantidade, mas sim a qualidade dos servidores destes cargos. Há uma enorme variação quanto à presença de CCs com alta escolaridade e baixíssima escolaridade (considerando % de CCs com ensino superior). Em alguns municípios, praticamente todos possuem diploma de ensino superior, ao passo que em alguns estes números não chegam a 10%. O desvio-padrão de 22% indica o quanto a formação dos cargos em comissão nos municípios não segue nenhum padrão. Existe uma correlação de Spearman 0,18, de 0,17 e de 0,19 entre IDEB anos iniciais, IDEB anos finais e PIB per capita, respectivamente, conforme a escolaridade dos CCs aumenta. Deste modo, ainda que não seja um alto preditor, o número de CCs que possuem diploma de ensino superior pode ser uma “pista” entre a nomeação por critérios mais técnicos do que a nomeação por critérios de patronagem, exclusivamente políticos.

O Produto Interno Bruto per capita mostrou uma variação muito grande, na qual os PIBs menores, inferiores a R\$ 20 mil, são mais de 10 vezes inferiores aos maiores PIBs per capita do Estado. Em função disso, o desvio padrão chega próximo de R\$ 40 mil. Este tipo de indicador costuma ser um importante controle no caso de comparações municipais. Assim, é importante testar se o IDEB varia conforme a dimensão econômica municipal. Diante disto, realizamos uma correlação entre o IDEB e o PIB per capita. Tanto no IDEB de séries iniciais, como node séries finais, não foi encontrada associação significativa. Poder-se-ia pensar que a grande variação do PIB per capita influencia neste processo, deste modo, decidimos realizar também várias combinações por faixas de PIB per capita. Ainda assim, não há nenhuma relação. É normal, por exemplo, municípios de PIB per capita muito baixos terem resultados razoáveis no IDEB, ao passo que municípios extremamente ricos tenham resultados ruins. Deste modo, salientamos que o PIB municipal não é fator preponderante no resultado do IDEB.

Finalmente, no caso do IDEB, pode-se visualizar como as médias das notas dos anos iniciais são, em geral, melhores do que a dos anos finais – foram

menos de cinco municípios onde a nota dos anos finais foi superior à dos anos iniciais. Comparativamente ao Brasil, o RS situa-se em um patamar um pouco superior – no país, a taxa foi de 5,8 nos anos iniciais e 5,1 nos anos finais (Matuoka, 2022). Importante salientar que os dados ficaram praticamente estáveis em relação à onda de 2019, mesmo considerando o período da pandemia.

A fim de obter um panorama mais claro sobre o que influencia o IDEB dos anos iniciais e finais, realizamos um modelo de regressão linear múltipla com todas as variáveis incluídas acima. O resultado foi não significativo em quase todas as variáveis utilizadas (O R^2 foi inferior a 4%). No caso do IDEB, não há associação com o número de servidores. Em trabalho publicado em 2019, Cardoso e Marengo já haviam percebido que o número de servidores municipais proporcionalmente à população não tinha se mostrado significativo com IDH-M ou coeficiente de Gini. Portanto, a hipótese de que sempre mais servidores é sinônimo de melhoria na capacidade estatal deve ser relativizada. Mesmo servidores estatutários com diploma de ensino superior ou maior número de CCs também não se mostrou significativo. Nem mesmo o PIB per capita. O único que mostrou significância estatística foi o número de CCs com ensino superior.

De maneira geral, os dados não se mostram favoráveis à ideia na qual a capacidade burocrática tenha um resultado claro sobre o IDEB. Isto não invalida a teoria de capacidades estatais como um todo, principalmente por três grandes limites desta pesquisa.

Primeiramente, há muita crítica sobre como o IDEB é constituído. Os principais problemas, em nossa avaliação, são a possibilidade de seleção de escolas na Prova Brasil e a delimitação de que algumas crianças não realizem a prova, interferindo na aleatoriedade do processo avaliativo (Figueiredo *et al*, 2018). Se isto estiver realmente ocorrendo em alguns municípios, a lógica de avaliarmos a qualidade do ensino pelo IDEB perde-se e torna-o um indicador menos importante na comparação intermunicipal.

Outra questão relevante é como realmente mensurar o grau de capacidade burocrática. Alguns trabalhos enfatizam demais a sua importância, porém, metodologicamente, não parecem existir resultados muito claros. Mesmo a ideia de relação entre crescimento econômico e quantidade de servidores per capita pode evidenciar o oposto na relação de causalidade. Locais de maior

PIB per capita tornam a economia mais complexa, e, principalmente, possibilitam uma maior arrecadação tributária. Deste modo, é comum que tais localidades permitam-se ter um maior número de funcionários para gerar maior bem-estar entre a população. Além disso, será que a simples medição de escolaridade superior pode ser um grande diferencial de capacidade burocrática? Alguns cargos de ensino superior municipais podem possuir baixas remunerações, por exemplo. Em estudo realizado por Marconi (2010), mostra-se que a remuneração dos servidores municipais era bem inferior aos servidores estaduais e, principalmente, federais – mesmo controlando por gênero, raça e anos de escolaridade. No caso da diferença entre os municípios, a remuneração de cargos pode ser tão díspar que a diferença de qualidade pode estar nos níveis salariais. No caso do IDEB, sabe-se que melhor remuneração dos professores influenciou no resultado dos municípios paulistas (Crozatti, 2021). Desta maneira, acrescentar a remuneração como forma de medir qualidade burocrática pode ser uma melhor maneira de medir capacidade burocrática.

Por fim, talvez o principal limite do artigo seja o de tentar relacionar a qualidade burocrática geral de todos os servidores com um indicador exclusivo da educação. Possivelmente, se conseguíssemos isolar a qualidade dos professores e outros servidores da educação, o resultado poderia ser diferente. Infelizmente, não temos dados para tanto. Seria importante incluir o número de professores por aluno, a remuneração para 40 horas de trabalho, o plano de carreira e a percentagem de professores que possuem ensino superior e pós-graduação. Possivelmente, uma melhor situação destas variáveis levaria a um maior desempenho educacional.

Considerações finais

Este artigo procurou testar se a teoria das capacidades estatais, compreendendo-a como capacidade burocrática, serviria para demonstrar um melhor desempenho educacional no caso do Rio Grande do Sul. A ideia é que um corpo de funcionários movidos em direção a uma atuação orientada por leis, com estabilidade, carreira previsível e com boa capacidade técnica seriam instrumentos importantes no desenvolvimento do Estado (Weber, 1999). A incorporação de tais ideais weberianos levaria a uma melhor capacidade estatal em promover bem-estar e crescimento econômico (Evans; Rauch, 1999). No

caso brasileiro, alguns estudos já despontam nesta seara, indicando a importância de uma burocracia qualificada na gestão municipal (Marenco, 2017).

Para realizar nosso intento, utilizamos dados do IDEB e dados sobre o quantitativo de servidores municipais, escolaridade de servidores estatutários, quantidade de Cargos em Comissão (CCs) e escolaridade de CCs. Além disso, também utilizamos os dados de PIB per capita municipal. Os dados tiveram como fonte o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Os resultados indicaram que um maior número de servidores proporcionalmente à população, uma maior escolaridade dos servidores estatutários, e uma quantidade maior de CCs não possuem impacto nos resultados do IDEB. A única variável que se mostrou positivamente relacionada foi a escolaridade dos CCs. Nossa interpretação foi a de que os dados disponíveis não permitem desqualificar a teoria da capacidade burocrática tão facilmente. Até mesmo porque a escolaridade dos Cargos em Comissão demonstra que ela pode ser um indicativo de melhoramento da capacidade técnica do Estado por meio de indicações externas, algo positivo segundo o novo gerencialismo público (Pollitt; Boeckert, 2017).

Como um todo, apontamos três grandes limites desta pesquisa para que possamos chegar a um melhor escrutínio dos dados. Primeiramente, questionamos o IDEB como balizador de uma medida de desempenho educacional, assim como já realizado por outros autores (Figueiredo *et al*, 2018). Também concordamos com o fato de que a mensuração da capacidade burocrática não é uma tarefa fácil, pois ela vai além do simples fato de uma medida de escolaridade. Capacidade burocrática também está relacionada com funcionários que busquem melhor desempenho para atingir melhor posição na carreira, bem remunerados, com *esprit de corps* e metas e objetivos definidos. No caso desta pesquisa, com os dados disponíveis, não conseguimos isolar apenas os funcionários que trabalham na área da educação. Destarte, uma agenda de futuras pesquisas está aberta a novas interpretações quanto à capacidade estatal.

Referências

ABRUCIO, F.; PEDROTTI, P.; PÓ, V. A formação da burocracia brasileira: trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (orgs.) **Burocracia e política no Brasil:**

- desafios para a ordem democrática do século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 27-72.
- AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. **PNAD Educação 2019: Mais da metade das pessoas de 25 anos ou mais não completaram o ensino médio**. 16 jul. 2020. Disponível em <https://encurtador.com.br/hE4GW> Acesso em: 28 jun. 2023
- CARDOSO, A.; MARENCO, A. Qualidade burocrática e performance estatal: desvendando a caixa preta do município. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 4, n. 11, p. 1-21, 2019.
- CARDOSO, F. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- CARVALHO, J. **A construção da ordem**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- CROZATTI, J. Variáveis que influenciaram o IDEB do ensino fundamental das redes públicas municipais paulistas em 2017. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 47, n. 1, p. 1-20, 2021.
- DAHLSTRÖM, Carl; LAPUENTE, Victor. Bureaucracy and government quality. In: BÅGENHOLM, Andreas; BAUHR, Monika; GRIMES, Marcia; ROTHSTEIN, Bo (eds.). **The Oxford handbook of quality of government**. Oxford University Press, 2021. p. 641-661.
- D'ARCY, Michelle; NISTOTSKAYA, Marina. State capacity, quality of government, sequencing, development outcomes. In: BÅGENHOLM, Andreas; BAUHR, Monika; GRIMES, Marcia; ROTHSTEIN, Bo (eds.). **The Oxford handbook of quality of government**. Oxford University Press, 2021. p. 757-780.
- DIAZ, M. Qualidade do gasto público municipal em ensino fundamental no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 128-141, 2012.
- EVANS, P; RAUCH, J. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.
- FAORO, R. **Os donos do poder**. São Paulo: Globo, 2012.
- FIGUEIREDO, D.; CARMO, E.; MAIA, R.; SILVA, L. Os cavalos também caem: tratado das inconsistências do IDEB. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 100, p. 552-572, 2018.

- GAETANI, F.; PALOTI, P.; PIRES, R. Public Administration in Brazil: the elusive state – eighty years attempting to build a professional and responsive public service. *In*: PETERS, G; TERCEDOR, C.; RAMOS, C. **The emerald handbook of public administration in Latin America**. Bingley: Emerald Publishing Limited, 2021. p. 78-114.
- GOMES, S.; SILVA, A.; OLIVEIRA, F. Governos partidários e políticas educacionais no Brasil do século XXI: a eficácia da democracia. *In*: ARRETCHE, M; MARQUES, E.; PIMENTA DE FARIA, C. (orgs.). **As políticas da política: desigualdade e inclusão nos governos do PT**. São Paulo: Unesp, 2019. p. 217-244.
- IBGE MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2018 e 2021). 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=notas-tecnicas> Acesso em: 7 ago. 2023.
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Pisa 2018 revela baixo desempenho escolar em leitura, matemática e ciências no Brasil**. 03 dez. 2019. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/83191-pisa-2018-revela-baixo-desempenho-escolar-em-leitura-matematica-e-ciencias-no-brasil> Acesso em: 7 ago. 2023.
- KERSTENETZKY, C. **O estado de bem-estar na idade da razão**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- LOUREIRO, M; ABRUCIO, F; PACHECO, R. (orgs.) **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática do século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- MARCONI, N. Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas. *In*: LOUREIRO, M; ABRUCIO, F; PACHECO, R. (orgs.) **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática do século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 219-276.
- MARENCO, A. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017.
- MARENCO, A. **Políticos versus burocratas: reformas administrativas em perspectivas comparada**. Rio de Janeiro: FGV, 2023.

- MARENCO, A; STROHSCHOEN, M; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.
- MARENCO, A; CATE, L. T. Municípios são todos iguais? Decisões sobre gasto, orçamento e políticas públicas em governos locais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 29, n. 77, p. 1-23, 2021.
- MATUOKA, Ingrid. **Ideb 2021**: o que os dados dizem e o papel da Educação Integral nos próximos passos. 11 out. 2022. Disponível em: <https://educacaointegral.org.br/reportagens/ideb-2021-o-que-os-dados-dizem-e-o-papel-da-educacao-integral-nos-proximos-passos/#:~:text=De%20acordo%20com%20os%20resultados,ficou%20est%C3%A1vel%20em%204%2C2>. Acesso em: 24 jan. 2024.
- MEC – Ministério da Educação. **Ideb – Apresentação**. 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conheca-o-ideb> Acesso em: 4 ago. 2023.
- NUNES, E. **A gramática política no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- POLLITT, C.; BOECKAERT, G. **Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state**. New York: Oxford University Press, 2017.
- SOUZA, C. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. [Texto para discussão IPEA, 2035].
- TILLY, C. **Democracia**. São Paulo: Vozes, 2013.
- WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. São Paulo; Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Editora Universidade de Brasília, 1999.

Qualidade burocrática e desempenho educacional no Rio Grande do Sul em 2021

Resumo: O conceito de capacidades estatais, com o foco na capacidade burocrática, tem ganhado destaque nos últimos anos. Nesta perspectiva, esta pesquisa busca verificar em que medida a capacidade burocrática nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul impacta nos indicadores de qualidade educacional. Assim, por meio de uma análise estatística dos dados, procurou-se relacionar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

do ensino fundamental com a capacidade burocrática. Os resultados indicam que maior escolaridade dos Cargos em Comissão (CCs) possui efeito positivo no IDEB, ainda que variáveis como escolaridade dos estatutários, número de CCs e quantitativo de funcionários não tenham mostrado associação.

Palavras-chave: capacidade estatal burocrática, burocracia, IDEB, municípios.

Burocratic quality and educational performance in Rio Grande do Sul in 2021

Abstract: The concept of state capacity, with a focus on bureaucratic capacity, has gained prominence in recent years. This study uses this perspective to explore the extent to which bureaucratic capacity impacts educational quality in the municipalities of the State of Rio Grande do Sul. Through statistical analysis, we explored the relation between the Basic Education Development Index (IDEB) of elementary education and bureaucratic capacity. The results indicate that higher educational levels of political appointees have a positive effect on IDEB, even though variables such as the educational level of permanent public servants, the number of appointed positions, and number of employees did not correlate.

Keywords: bureaucratic state capacity, bureaucracy, IDEB, municipalities.

Credit:

Todos os autores participaram das etapas de discussão conceitual, trabalho de campo, discussão dos resultados e revisão e aprovação da versão final do trabalho.

Editoras:

Debora Rezende de Almeida
Rebecca Neaera Abers

Submetido em 13 de março de 2024

Aprovado em 12 de dezembro de 2024