



Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – PPGCP

Mestrado em Ciência Política

**QUAL A NOTA DO PROFESSOR? UMA ANÁLISE DA
CAPACIDADE BUROCRÁTICA NA EDUCAÇÃO BÁSICA DOS
MUNICÍPIOS DO RIO DE JANEIRO**

Ernani dos Santos Carvalho

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Cristiane Corrêa Batista Santos

Rio de Janeiro

Outubro/2021

ERNANI DOS SANTOS CARVALHO

**QUAL A NOTA DO PROFESSOR? UMA ANÁLISE DA CAPACIDADE
BUROCRÁTICA NA EDUCAÇÃO BÁSICA DOS MUNICÍPIOS DO RIO
DE JANEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Linha de pesquisa: Instituições e Políticas Públicas

Rio de Janeiro

Outubro/2021

Catalogação informatizada pelo(a) autor(a)

d65 dos Santos Carvalho, Ernani
Qual a nota do professor? Uma análise da
capacidade burocrática na Educação Básica dos
municípios do Rio de Janeiro / Ernani dos Santos
Carvalho. -- Rio de Janeiro, 2021.
142

Orientadora: Cristiane Corrêa Batista Santos.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do
Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política, 2021.

1. capacidade burocrática. 2. burocracia de nível
de rua. 3. corpo docente. 4. política educacional.
5. IDEB. I. Corrêa Batista Santos, Cristiane,
orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

O mestrado mostrou-se uma das experiências mais atrozés da minha vida. E, também, uma das mais recompensadoras. Foi um calvário. E como todo calvário, sempre estive bem perto do céu. Deste céu, algumas estrelas brilharam para iluminar e dourar meu caminho. Este é o momento de gratificá-las.

Muito obrigado a minhas amigas e amigos de turma, companheiros desta jornada atribulada. Sempre atenciosos, sempre leves, sempre conscientes do peso e do sufoco que foi levar a cabo todas as provações que nos foram exigidas. Estar com vocês não foi apenas uma oportunidade de rir e trabalhar juntos, foi muitas e muitas vezes uma terapia fundamental para me manter são e firme em meu propósito de me tornar um pesquisador.

Um abraço especial vai para você, Michael, grande parceiro e, em breve - agora que não estaremos mais presos às demandas acadêmicas e pandêmicas - mais um no meu grupo de companheiras e companheiros de aventura pelas trilhas das florestas e serras fluminenses. Outro para você, Márcia. Impossível valorar a importância dos momentos de desabafo e de trocas de experiência acadêmica e vivencial que tivemos em nossas conversas - a maior parte delas pelo Whatsapp, como ordenava o tirânico SARS-CoV-2. E outro para você, Stephie, sempre alegre, sempre irreverente, sempre vivaz. Você é daquelas pessoas que faz um evento entre amigos entrar para os registros da memória. E metade da turma vai dever seus registros de mestre à sua iniciativa e insubmissão, eu inclusive. A oportunidade que tive de poder concluir minha dissertação exatamente no formato e com o conteúdo que eu idealizei deve muito a você. Obrigado.

E o que dizer dos professores do CCJP/UNIRIO, estes mestres com quem tive o imenso prazer de travar contato e dos quais sorvi os conhecimentos que hoje me fazem mestre também. Cada um de vocês contribuiu com uma pedra fundamental na construção do meu mestrado. Sim, foram várias. O Prof. João Roberto me mostrou um mundo de conexões entre capitalismo e política pública - tão sofisticado, tão arraigado e tão velado - que chegou mesmo a pascar este historiador que ora escreve. Embrenhar-me neste mundo de complexas e graves relações público-privadas é meu próximo objetivo acadêmico. Muito obrigado, João Roberto, por apresentá-lo a mim.

As aulas do Prof. Felipe Borba tiveram o condão de reconfigurar meu olhar acadêmico sobre a sociedade. A partir de seus ensinamentos, passei a ver o meio social como

um laboratório e passei a me sentir, verdadeiramente, um cientista. Aquele distanciamento fleumático entre observador e observado, um clássico do comportamento dos profissionais da Ciência, despontou em mim a partir de suas aulas. Foi uma experiência empoderadora, de fato, mas preciso confessar que bizarra, também. Desde então, mesmo situações triviais do meu contato com as pessoas, me pego analisando a partir de pressupostos teóricos oriundos da Ciência Política. É como se esse jaleco branco não quisesse mais largar de mim!

Foi recreativo e pedagógico ver, nas aulas peripatéticas do Prof. Guilherme, que convicção ideológica não interdita o exercício de ver a realidade pelos olhos daqueles com os quais não concordamos e presenciar a polvorosa que um sociólogo e antropólogo como o Prof. Sabino pode causar em um grupo de pessoas quando as açula com ideias sobre a sociedade com as quais resistem em lidar. E obrigado, Prof. Kerche, por finalmente me fazer entender o que é um ministério público! Obrigado, também, a você, Prof. Steven, por me introduzir ao R, ainda que eu não tenha certeza se isto foi uma bênção ou uma maldição. E por falar em estatísticos, Prof. Vinícius, ainda que eu não tenha tido a oportunidade de ter tido aula contigo, minha gratidão pela sua ajuda com os dados desta pesquisa é profunda. Obrigado, de verdade, por ceder parte de seu tempo para me auxiliar na finalização da minha pesquisa. Sem seu apoio, esta dissertação não teria sido terminada a tempo.

Profa. Márcia, o universo teórico sobre ideologias políticas que você me desvendou foi fundamental não só para que eu ganhasse uma compreensão acertada do mundo político que me cerca, mas tem sido fundamental, igualmente, na minha vida profissional. Muito obrigado. E obrigado também por sua gentileza e firmeza em garantir minha participação na palestra da FGV para a qual nos levou a mim e a meus amigos de turma. Foi uma pequena aventura da qual jamais esquecerei. Profa. María Villarreal, você é seguramente a professora mais afável e mais atenciosa com a qual lidei ao longo de todo o curso. Seu encorajamento, seu cuidado e o incrível repertório de propostas de pesquisa que você possui foram fundamentais para que eu desse meus primeiros passos em direção à produção da minha dissertação. Suas aulas foram basilares para que esse trabalho viesse a se tornar realidade. Antes das suas instruções eu estava completamente perdido, apenas com uma ideia na mente e todas as dúvidas possíveis de como proceder para torná-la uma pesquisa científica. Você ajudou a transformar essa ideia em letras no papel e cálculos no R. Muito obrigado mesmo.

Agradeço à minha orientadora, Profa. Cristiane Batista, pelo seu olhar criterioso sobre minha produção textual, sempre vigilante em relação a meus excessos normativos na forma

de me expressar e paciente na leitura do profuso número de laudas que eu, incorrigivelmente, produzo no labor de materializar minhas ideias.

Uma congratulação especial vai para a Profa. Celina Souza, esta mestra, no sentido mais lato e grandiloquente da palavra, da Ciência Política brasileira. Suas aulas não só me permitiram conceber um objeto de pesquisa definido, mas deram um direcionamento preciso para a carreira que pretendo seguir dentro desta profissão. É um orgulho ter derivado a presente pesquisa da linha de análise política com a qual a senhora, tão brilhante e originalmente, vem enriquecendo nossa Ciência Política. Você é um exemplo para todos os pesquisadores de Ciências Sociais deste Brasil. É para mim um privilégio inenarrável não só tê-la tido como mestra na sala de aula e em eventos do Projeto de Extensão Ciência Política nas Escolas, mas também tê-la em minha banca de defesa da dissertação. Muito, muito obrigado.

Meu outro agradecimento especial vai para o Prof. Fernando Quintana. É difícil colocar em palavras toda carga de significados profundos que o contato com este catedrático excepcional representou para mim. Seu domínio da teoria, seu refinamento, sua *mise-en-scène* durante as preleções... Tudo se compunha para transmitir aquela imagem atávica de um verdadeiro e absoluto mestre em sua área de atuação. O senhor materializou para mim a figura clássica do acadêmico ilustre e magnânimo que inspira respeito e maravilhamento ante o conhecimento. A honra que sinto por ter sido seu aluno é um dos mais finos camafeus que a vida acadêmica já me proporcionou. Congratulo-o pelas lições aprendidas dentro e fora das aulas, pela oportunidade de participar do Projeto de Extensão Ciência Política nas Escolas a seu convite e por ter aprendido tanto e tanto em uma Escola de Ciência Política que o senhor ajudou a criar. Muito, muito obrigado de verdade.

Agradeço, igualmente, à minha família, ainda que com ressalvas. Afinal, não é nada fácil levar a cabo uma pesquisa acadêmica em isolamento social em uma casa cheia. Tensões pandêmicas e brincadeiras à parte, se pude me manter alimentado e em um ambiente físico que não se tornou um caos sideral de desarrumação, foi pela ajuda de meus queridos entes. Ver que a vida continuava transcorrendo de forma normal para as outras pessoas enquanto eu passava agrilhado dias e noites seguidos a este teclado e esta tela, submerso em um mar de dados estatísticos, referências bibliográficas e páginas e mais páginas de textos científicos foi também uma forma de manter viva a esperança de, em algum momento, ver aparecer aquela luz no fim do túnel indicativa do término deste penoso trabalho. Obrigado, família.

Um obrigado especial a meu companheiro, Denilson, pela paciência demonstrada ao ter que passar boa parte destes dois anos e meio distante de mim, ainda que a poucos metros, enquanto eu atravessava dias, noites e madrugadas isolado no meu canto lendo e escrevendo. E por relevar meus eventuais arroubos de irritação e depressão ao ter que administrar a vida de pesquisador com as pressões do trabalho e da casa que em nenhum momento arrefeceram. Algo de bom em toda essa labuta é saber que uma relação que suportou um mestrado tem tudo para durar para sempre.

Um grande obrigado a Deus e a todos os deuses, à Natureza, a esta Humanidade e Civilização tão complexa, problemática e maravilhosa a qual integro. Um obrigado à Vida. E que venha a próxima luta!

RESUMO

Esta pesquisa analisa a capacidade burocrática dos municípios do Rio de Janeiro no que toca à implementação da política pública relativa à Educação Básica. Para tanto, são analisados dados sobre formas de recrutamento, formação profissional, processos de promoção interna, mecanismos de *accountability* e condições de trabalho da burocracia de nível de rua representada pelo corpo docente atuando nos municípios fluminenses nos Anos Finais do Ensino Fundamental. Através dos resultados obtidos e de sua comparação com a evolução dos valores do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), indicador criado pelo governo federal para medir a qualidade do ensino nas redes escolares do país, o estudo busca iluminar aspectos da relação entre a capacidade burocrática do Estado brasileiro e a performance de suas políticas sociais universais na área da educação. Os resultados obtidos demonstram que, de fato, o corpo docente fluminense possui capacidade burocrática considerável para a execução de seus propósitos institucionais. Ademais, foram verificados indícios de influência da capacidade burocrática docente sobre o desempenho burocrático que podem servir de material para estudos ulteriores.

Palavras-chave: capacidade burocrática; desempenho burocrático; burocracia de nível de rua; política educacional; corpo docente; IDEB

ABSTRACT

This research assesses the bureaucratic capacity of municipalities in the state of Rio de Janeiro with regard to the implementation of policies related to basic education. For this purpose, data on recruitment processes, professional qualification, processes of internal promotion, mechanisms of accountability and work conditions of the street-level bureaucracy represented by the teaching staff active in middle school of these municipalities are analyzed. From these data and their comparison with the evolution of the IDEB (Basic Education Development Index), indicator created by the federal government to measure the quality of education in the country's school networks, the study seeks to illuminate aspects of the relation between Brazilian state's bureaucratic capacity and the performance of its universal social policies in the area of education. The results show that, indeed, the Rio de Janeiro state's teaching staff has considerable bureaucratic capacity to carry out its institutional purposes. Moreover, the data suggest indications of some sort of influence of the teaching bureaucratic capacity over the bureaucratic performance which may come to encourage further studies.

Key words: bureaucratic capacity; bureaucratic performance; street-level bureaucracy; educational policy; teaching staff; IDEB

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 ESTADO, CAPACIDADE E BUROCRACIA.....	18
1.1 TEORIAS SOBRE O ESTADO.....	18
1.2 CAPACIDADE ESTATAL.....	21
1.3 CAPACIDADE BUROCRÁTICA.....	24
1.4 CORPO DOCENTE: UMA BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA.....	27
2 FORMAÇÃO DO SISTEMA DE ENSINO BRASILEIRO: A ÍNTIMA RELAÇÃO ENTRE ESTRUTURAÇÃO E MENSURAÇÃO.....	31
2.1 A NOVA ORDEM MUNDIAL E A EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	31
2.2 A MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE ENSINO BRASILEIRO: CONHECER PARA MUDAR.....	33
2.3. CENSO ESCOLAR E INEP NA NOVA REPÚBLICA.....	35
2.3.1 <i>A nova Lei da Educação e o incentivo à produção de estatísticas educacionais</i>	37
2.3.2 <i>A autarquização do INEP</i>	38
2.3.3 <i>O FUNDEF</i>	40
2.3.4 <i>O FUNDEB</i>	43
2.3.5 <i>O ciclo de feedbacks entre fundos da educação e censo da educação</i>	45
2.3.6 <i>O Sistema Educacenso</i>	47

3 MEDINDO A BUROCRACIA DOCENTE.....	49
3.1 MEDINDO A CAPACIDADE BUROCRÁTICA.....	49
3.1.1 <i>Recrutamento</i>	56
3.1.2 <i>Formação</i>	59
3.1.3 <i>Promoção interna</i>	60
3.1.4 <i>Accountability</i>	63
3.1.5 <i>Condições de trabalho</i>	67
3.2 MEDINDO O DESEMPENHO BUROCRÁTICO.....	69
3.2.1 <i>Desempenho burocrático no nível de rua</i>	69
3.2.2 <i>Desempenho burocrático docente: a lei No Child Left Behind</i>	74
3.2.3 <i>O IDEB</i>	76
4 CAPACIDADE E DESEMPENHO DA BUROCRACIA DOCENTE NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....	85
4.1 CAPACIDADE BUROCRÁTICA DOCENTE NO RIO DE JANEIRO.....	86
4.1.1 <i>Recrutamento</i>	87
4.1.2 <i>Formação</i>	89
4.1.3 <i>Promoção interna</i>	91
4.1.4 <i>Accountability</i>	94
4.1.5 <i>Condições de trabalho</i>	98
4.2 DESEMPENHO BUROCRÁTICO DOCENTE NO RIO DE JANEIRO.....	102
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	110
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	116

INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira de 1988 buscou desmontar as estruturas político-administrativas que haviam dado suporte ao período ditatorial (1964-1985) anterior à Nova República, reestruturando a organização institucional do país em todos os âmbitos, incluindo, como não poderia deixar de ser, o campo da educação. Em seu Artigo 205, a Carta Magna determina que

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988, Art. 205, grifo nosso).

Em consequência destas demandas constitucionais, a década de 1990 foi agitada por inúmeras discussões sobre projetos de lei para a educação na Câmara dos Deputados e por debates, audiências públicas e seminários temáticos com especialistas em todo Brasil, os quais partejaram o arcabouço de políticas públicas educacionais ora em vigor. Neste período foi recriado o Conselho Nacional de Educação¹ (1995) e estabelecida uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional² (1996), bem como desenvolveram-se os Parâmetros Curriculares Nacionais³ (1997) e as Diretrizes Curriculares Nacionais⁴ (a partir de 1999). Por fim, no ano de 2001 aprovou-se o primeiro Plano Nacional de Educação⁵ (PNE)

¹ Órgão do Ministério da Educação do Brasil que atua na formulação e avaliação da política nacional de educação.

² Lei que define e regula a organização da educação brasileira a partir dos princípios presentes na Constituição.

³ Princípios elaborados pelo Governo Federal para orientar a educação.

⁴ Normas educacionais obrigatórias que orientam o planejamento curricular das escolas e dos sistemas de ensino.

⁵ Programa federal decenal que estabelece diretrizes, metas e estratégias que devem reger as iniciativas na área da educação.

da Nova República, o qual norteou a administração da educação pública e privada no país ao longo da primeira década do século XXI.

Neste período de vigência do primeiro PNE, deram-se mudanças importantes nos expedientes utilizados pelo Estado para a obtenção de informações sobre a situação da educação nacional. Realizado desde 1932 até os dias atuais, e produzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP)⁶, o Censo Escolar⁷ teve seu escopo ampliado e sua coleta de dados informatizada (IBGE, 2012). Através do Sistema Educacenso, posto em operação em 2007, não apenas as escolas, de forma geral, mas também as turmas, os alunos e os professores, especificamente, tornaram-se unidades de investigação, ao mesmo tempo em que os levantamentos do censo passaram a ser viabilizados a partir da *web* e não mais apenas por meio de questionários aplicados diretamente em cada instituição de ensino.

O Censo Escolar foi idealizado como uma fonte detalhada de informações para o acompanhamento das condições da Educação Básica⁸ no país, bem como para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas educacionais referentes a este nível de ensino (IBGE, 2012). Para mais, reforçando o papel do Censo Escolar na política educacional nacional, a criação do FUNDEF⁹ (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), em 1996, transformou as estatísticas oriundas deste recenseamento em uma ferramenta fundamental para a distribuição dos recursos públicos destinados às fases iniciais da educação brasileira. Cerca de uma década mais tarde, no mesmo ano de 2007 em que o Censo Escolar foi ampliado e completamente informatizado, sua importância para o financiamento da educação nacional reiterou-se com a

⁶ O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação responsável pelas avaliações e exames, pelas estatísticas e indicadores, e pela gestão do conhecimento e estudos educacionais (INEP, 2020a).

⁷ O Censo Escolar é o principal instrumento de coleta de informações da educação básica e a mais importante pesquisa estatística educacional brasileira. É coordenado pelo Inep e realizado em regime de colaboração entre as secretarias estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país. (INEP, 2020b)

⁸ A Educação Básica é o período da vida escolar destinada a oferecer os rudimentos necessários para que o indivíduo desenvolva plenamente sua cidadania e descubra suas inclinações no âmbito do mundo do trabalho. Compreende, idealmente, a Educação Infantil (0 a 5 anos), o Ensino Fundamental (6 a 14 anos) e o Ensino Médio (15 a 17 anos).

⁹ O FUNDEF foi um fundo especial, de natureza contábil, formado na quase totalidade por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, criado a fim de garantir uma subvinculação dos recursos da educação para o Ensino Fundamental. Idealizado para durar entre 1996 e 2006, cada estado, município e o Distrito Federal recebiam do fundo repasses equivalentes ao número de alunos matriculados na sua rede pública do Ensino Fundamental, como apurado pelo Censo Escolar do ano anterior realizado pelo Inep.

transformação do FUNDEF em FUNDEB¹⁰ (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação).

Foi também em 2007 que o governo federal engendrou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), indicador elaborado para mensurar de forma objetiva a qualidade da Educação Básica brasileira. Combinando dados do Censo Escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)¹¹, o IDEB converter-se-ia na referência nacional para a determinação da eficácia das políticas educacionais aplicadas nas escolas e sistemas de ensino do país em todas as suas dependências administrativas¹² (INEP, 2020e).

Desde o início, as avaliações sobre os resultados do PNE 2001-2011 foram altamente negativas, a começar pelos vetos do governo federal quando de sua aprovação, os quais esvaziaram o Plano de muitos dos recursos necessários para seu financiamento. No decorrer de sua vigência, sucessivos relatórios de programas internacionais de avaliação da educação – como o Índice de Educação¹³ e o PISA¹⁴ – acusavam a situação alarmante de nosso país nesta área. Nosso próprio indicador nacional, o IDEB, que passou a ser calculado a cada dois anos desde sua criação em 2007, revelava índices inferiores a 4,0 – para efeito de comparação, a média dos indicadores semelhantes em países desenvolvidos é 6,0 (INEP, 2020e). Alguns críticos chegaram mesmo a considerar o PNE 2001-2011 um completo fracasso; outros, mais moderados, a despeito de suas considerações negativas, julgaram que a própria existência de um planejamento educacional no país já era algo deveras relevante em face da história de nossas políticas públicas educacionais (SOUZA D., 2014, p. 154).

¹⁰ O FUNDEB é o fundo de subvinculação de recursos para a educação criado em substituição ao FUNDEF. Mais abrangente que seu antecessor, o FUNDEB auxilia o financiamento de toda a Educação Básica nacional, desde a Educação Infantil até o Ensino Médio. Criado para vigorar entre 2007 e 2020, o FUNDEB adota a mesma lógica de transferência de recursos do fundo que o antecedeu, vinculando os repasses ao número de alunos matriculados em cada rede pública como apurado pelo Censo Escolar do ano anterior (FNDE, 2017).

¹¹ O Saeb é um conjunto de avaliações externas em larga escala que permite ao Inep realizar um diagnóstico da educação básica brasileira e de fatores que podem interferir no desempenho do estudante. Por meio de testes e questionários, aplicados a cada dois anos na rede pública e em uma amostra da rede privada, o Saeb reflete os níveis de aprendizagem demonstrados pelos estudantes avaliados, permitindo que as escolas e as redes municipais e estaduais de ensino avaliem a qualidade da educação oferecida aos estudantes. O resultado da avaliação é um indicativo da qualidade do ensino brasileiro e oferece subsídios para a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas educacionais com base em evidências (INEP, 2020f).

¹² Dependência administrativa é o âmbito da subordinação administrativa da escola. Informa se a escola integra a esfera de ensino público municipal, público estadual, público federal ou privado.

¹³ Medida da taxa de alfabetização de adultos e da taxa de escolarização no Ensino Básico e Superior apurada pela ONU e utilizada no cálculo do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano).

¹⁴ Sigla em inglês para Programa Internacional de Avaliação de Alunos, rede mundial de avaliação de desempenho escolar; coordenado pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), o PISA produz relatórios com frequência trienal.

Estas condições, que sozinhas já inspiravam preocupação, foram agravadas quando em 2011 – último ano do primeiro PNE – o Plano Nacional de Educação seguinte ainda não estava aprovado; seriam necessários mais três anos e meio de trâmite legal até que pudesse entrar em operação. O PNE 2014-2024, contudo, foi elaborado já com a experiência dos percalços de seu antecessor e tem conseguido progressos importantes, tendo aprovado, ainda que em meio a muitas controvérsias e a uma grave crise política e econômica no país, a Base Nacional Comum Curricular¹⁵ (BNCC) e a Reforma do Ensino Médio¹⁶.

Uma conquista importante da população brasileira como um todo e dos entusiastas de uma educação de qualidade no país, em particular, foi a promulgação pelo Congresso Nacional, em agosto de 2020, da centésima oitava emenda constitucional, a qual criou o Novo FUNDEB. Com esta decisão do Legislativo Federal, o FUNDEB, até então de caráter provisório, foi tornado permanente, instituindo-se, ainda, o aumento da participação federal no fundo de 10% para 23% até 2026 (BRASIL, 2020).

Relembrando-nos do quanto ainda temos que avançar, contudo, o resultado do PISA de 2018 reiterou o baixo desempenho educacional do Brasil quando comparado a nações desenvolvidas (INEP, 2019). Nosso IDEB em nível nacional, nos Anos Finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio, apesar de vir subindo edição após edição no decorrer dos biênios desde sua criação, não tem alcançado as marcas almejadas pelo INEP. Para os Anos Finais do Ensino Fundamental, apresentou o índice de 4,6 em sua última edição (2019), abaixo da meta de 5,0 a ser alcançada; para o Ensino Médio, o índice foi de 3,9 para uma meta de 4,7. É já o quarto biênio consecutivo, para ambos os segmentos da Educação Básica, em que não conseguimos atingir nossas metas (QEDU, 2019).

As políticas públicas implementadas no país para o Ensino Básico têm propiciado avanços reais na qualidade da educação brasileira, mas que se dão de forma ainda morosa em alguns aspectos. Os enormes problemas desta área social herdados pela Nova República, os quais a Constituição Cidadã magnanimamente tem ambicionado combater, vêm se mostrando mais desafiadores do que talvez se esperasse. Os problemas do sistema de ensino brasileiro ainda são profundos, generalizados e extremamente evidentes, estando explicitados em todas

¹⁵ Referência obrigatória, em nível nacional, para a elaboração dos currículos escolares para o Ensino Infantil e o Ensino Fundamental.

¹⁶ Política educacional que visa estimular a ampliação do ensino em tempo integral e flexibilizar o Ensino Médio no Brasil, estabelecendo disciplinas obrigatórias e disciplinas opcionais, permitindo ao estudante escolher seu itinerário formativo.

as críticas a respeito da execução de nossos PNEs e nas denúncias sobre episódios recorrentes de incompetência e de descaso governamental em assegurar o direito social a uma educação de qualidade para todos, especialmente no que tange à Educação Básica. De forma geral, o Estado brasileiro continua apresentando dificuldades significativas em desempenhar as determinações de nossa lei maior em relação à educação – o “pleno desenvolvimento da pessoa”, o “preparo para o exercício da cidadania” e a “qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, Art. 205) – como têm indicado repetidamente os exames internacionais (INEP, 2019), as avaliações nacionais (QEDU, 2019) e nossa própria experiência cotidiana (PIERI, 2018).

Para além do campo exclusivo da educação, a efetividade do Estado em desempenhar suas funções vem sendo objeto de estudo da Ciência Política já há algumas décadas. Tal desempenho tem sido analisado, tanto de forma teórica quanto empírica, a partir do conceito de capacidade estatal, desenvolvido por pioneiros como Tilly (1975), Skocpol (1979), Skocpol e Finegold (1982) e Mann (1984), entre outros, e que pode ser definido como “o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las” (SOUZA, C., 2015, p. 8). A capacidade estatal é um conceito complexo e multidimensional que se mostra providencial na análise da qualidade da atuação das instituições do Estado, quer sejam o Executivo, o Legislativo, o Judiciário, a administração pública ou a burocracia. Esta última destaca-se nos estudos de capacidade estatal, sendo a capacidade burocrática um dos aspectos mais reveladores no que tange à performance de uma política pública.

A partir do início da década de 1990, cientistas políticos norte-americanos, com destaque para Evans (1992; 1995) e Peters (1995), passaram a desenvolver pesquisas empíricas com o intuito de gerar indicadores do grau de qualidade e profissionalização da burocracia. Identificando características desta instituição que entendiam como mais adequadas à análise da capacidade estatal – como formas de recrutamento e demissão, de promoção interna, de relação com grupos organizados da sociedade e com políticos, entre outras – estes autores deram início a um modelo de estudo da capacidade burocrática baseado na produção de índices de qualidade.

A construção de tais índices é hoje uma das variáveis explicativas mais utilizadas por organismos multilaterais e setores empresariais, para subsidiar decisões alocativas. É

usado, igualmente, em trabalhos acadêmicos, para se entender por que algumas políticas são mais bem-sucedidas que outras ou por que os países são mais ou menos capacitados tecnicamente para dar respostas à sua agenda de políticas públicas. (SOUZA C., 2015, p. 10).

Aplicando este método ao caso brasileiro, a cientista política Celina Souza (2015; 2018; no prelo) vem inovando e dando maior consistência aos estudos sobre burocracia no país tanto ao adaptar a abordagem de Evans e Peters à realidade nacional e à nossa grande disponibilidade de dados, quanto ao afastar-se da corrente de estudos sobre burocracia mais consagrada nos EUA. Esta, fundamentada na teoria da delegação, debruça-se sobre a relação entre congressistas e burocratas, um fenômeno fulcral para o entendimento da atividade burocrática naquele país, mas que carece de força explicativa para dar conta, de forma robusta, das características da burocracia brasileira. Partindo da teoria da capacidade estatal, encarada pela ótica da capacidade burocrática, Souza, C. estabelece um método que nos permite predizer, dentro de determinados limites, a exequibilidade das metas estabelecidas pelo Estado para suas políticas públicas, um propósito alcançado a partir do desenvolvimento, pela cientista, de um indicador de capacidade burocrática denominado Índice de Qualidade da Burocracia (IQB).

A presente pesquisa examina algumas das possíveis causas para as dificuldades encontradas no desenvolvimento da educação brasileira, como expressas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), desde a criação do indicador, no ano de 2007, até sua última edição, em 2019. Para tanto, nada obstante, há que se ponderar que as adversidades que vêm obstaculizando a implementação de nossas políticas educacionais na Educação Básica não são generalizadas. O país tem sido bem-sucedido em bater suas metas nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º Ano ao 5º Ano) ininterruptamente desde a criação do IDEB (QEDU, 2019). São os Anos Finais do Ensino Fundamental (6º Ano ao 9º Ano) – segmento educacional que é o alvo do presente estudo – e o Ensino Médio que têm exibido revezes no que tange ao alcance de metas.

Modelos de análise da capacidade estatal – como o que foi utilizado na criação do Índice de Qualidade da Burocracia (IQB) – fornecem indícios importantes para que se possa tentar compreender uma política pública, haja vista, como afirma Celina Souza (2015, p.12), que “a existência de capacidade burocrática é vista como uma forma, embora não a única, de

alcançar certos objetivos das políticas públicas e de transformar em ação os atributos do Estado”. É a partir desta base teórica que surgem as questões que permeiam esta pesquisa.

A primeira pergunta que se busca responder é se o estado do Rio de Janeiro e seus municípios, através do corpo docente atuando nos Anos Finais do Ensino Fundamental – esta burocracia de nível de rua¹⁷ responsável por levar a política educacional diretamente à população – possui capacidade burocrática¹⁸ suficiente para desempenhar seu papel. Para tanto serão analisadas quatro dimensões da capacidade burocrática já bastante referidas nos estudos sobre capacidade estatal - (1) o recrutamento burocrático, (2) a formação profissional, (3) os processos de promoção interna e (4) os mecanismos de *accountability* - bem como uma quinta dimensão, inferida a partir da Teoria da Burocracia de Nível de Rua, que trata (5) das condições de trabalho dos burocratas para o desenvolvimento da implementação.

A segunda indagação cogita se os dados levantados sugerem algum vínculo entre a capacidade burocrática e o desempenho burocrático para o segmento da Educação Básica analisado. Em outras palavras, para o caso dos Anos Finais do Ensino Fundamental, é possível verificar, como antecipa Souza, C. (2015, p. 11) a partir da Teoria da Capacidade Estatal, que “a qualidade da burocracia pode predizer o que acontecerá com a política pública”?

A hipótese norteadora do planejamento metodológico deste estudo é que a capacidade burocrática na área da educação fluminense referente aos Anos Finais do Ensino Fundamental é um fator relevante para explicar os resultados da política educacional para este segmento como apresentados pelo IDEB. As dificuldades no desenvolvimento da educação nos Anos Finais do Ensino Fundamental estariam vinculadas a deficiências na capacidade burocrática do Estado brasileiro ao atuar nesta área social. Este pressuposto parte, naturalmente, de uma hipótese mais ampla, subjacente à Teoria da Capacidade Estatal, de que a capacidade burocrática prenuncia os rumos tomados pela política pública, sendo necessária, ainda que não suficiente, para que a política seja eficazmente implementada.

¹⁷ A burocracia de nível de rua é composta por aqueles burocratas que “interagem com os usuários dos serviços entregando serviços e políticas públicas” (Lipsky, 2019, p. 11), entre os quais podem-se citar “professores, policiais, assistentes sociais, profissionais de saúde, profissionais de serviços carcerários, das agências de atendimento, das agências de serviço social e encaminhamento para o emprego” (ibid.).

¹⁸ A capacidade burocrática é a dimensão da capacidade estatal que trata da existência e das condições necessárias para a formação de uma burocracia profissional e insulada, fatores que podem ser avaliados por indicadores específicos, como o Índice de Qualidade da Burocracia (IQB) desenvolvido por Souza C. (2015).

O objetivo geral desta pesquisa é compreender o impacto que a capacidade burocrática exerce sobre os resultados da política educacional referente aos Anos Finais do Ensino Fundamental fluminense. A literatura deixa evidente que, a despeito de a capacidade burocrática ser uma das capacidades estatais mais destacadas para o entendimento da performance de uma política pública, sua força explicativa não é absoluta. Outras capacidades e outros fatores conjugam-se com a capacidade burocrática para influenciar a implementação de uma política. Este fato prenuncia que as causas para os recorrentes valores do IDEB abaixo das metas nos Anos Finais sejam multifatoriais e não explicáveis apenas e tão somente pela capacidade burocrática de seu professorado. Assim, buscar entender, da forma mais exata possível, em que grau a capacidade burocrática tem contribuído para o desenvolvimento da educação pode contribuir para assegurar a robustez conceitual das premissas da Teoria da Capacidade Estatal.

A partir deste objetivo geral, proponho como objetivo específico calcular a capacidade burocrática - através de dados sobre recrutamento, formação, promoção interna, *accountability* e condições de trabalho dos burocratas - referente à atuação do Estado brasileiro nos Anos Finais do Ensino Fundamental, na esfera de atuação circunscrita aos municípios do estado do Rio de Janeiro no período compreendido entre 2007 e 2019.

A pesquisa é um estudo de caso de caráter descritivo e explanatório (GIL, A., 2008, p. 57-59) e será baseada em uma abordagem metodológica quantitativa, apoiada sobre o arcabouço teórico-metodológico associado à Teoria das Políticas Públicas, à Teoria da Capacidade Estatal e à Teoria da Burocracia de Nível de Rua. Os dados da revisão bibliográfica serão provenientes de livros, artigos publicados em periódicos e congressos científicos, teses, dissertações e recursos da *internet*. A partir destas fontes serão buscados os aportes conceituais e os índices necessários à estruturação da pesquisa dentro da linha de estudo escolhida.

A natureza das políticas públicas educacionais no país ao longo do recorte temporal adotado será averiguada através de análise documental baseada na legislação disponível: a Constituição de 1988; a LDBEN/96¹⁹; leis e decretos associados ao financiamento da educação e à regulação do trabalho docente, entre outros instrumentos jurídicos. Uma análise de dados secundários oriundos do INEP, órgão vinculado ao Ministério da Educação, será

¹⁹ Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996

realizada a fim de se obter informações referentes à qualidade da educação – com base nos indicadores do IDEB – e à qualidade docente – com base nos indicadores do Censo Escolar.

Além desta introdução, o presente texto foi organizado em outras cinco seções. O primeiro capítulo apresenta a Teoria da Capacidade Estatal, com ênfase no tema da capacidade burocrática, e a Teoria da Burocracia de Nível de Rua - as quais servem de base para a pesquisa - estabelecendo suas ligações com a Teoria das Políticas Públicas. O segundo capítulo faz um apanhado histórico sobre as políticas públicas que vêm definindo os rumos da Educação Básica brasileira, vistas à luz dos diferentes modelos federalistas postos em prática no país. O terceiro capítulo apresenta particularidades político-administrativas e operacionais do corpo docente decorrentes de sua atuação como burocracia de nível de rua, detalha os parâmetros utilizados para o cálculo da capacidade burocrática docente e discute as complexidades relacionadas a medições de desempenho burocrático, destrinchando a sistemática por trás do cálculo do IDEB. O quarto capítulo apresenta a metodologia utilizada na análise da capacidade burocrática docente, os resultados da pesquisa e sua discussão, sendo seguido de uma última seção com as considerações finais.

1 ESTADO, CAPACIDADE E BUROCRACIA

1.1 TEORIAS SOBRE O ESTADO

As teorias políticas que tratam do Estado conjugam-se em duas categorias principais, uma *state-centred* (WEBER, 1922; TILLY, 1975; SKOCPOL, 1979; SKOCPOL E FINEGOLD, 1982; MANN, 1984; EVANS, RUESCHEMEYER E SKOCPOL, 1985; MIGDAL, 1988; GEDDES, 1994; EVANS E RAUCH; 1999; CENTENO, 2002; SOUZA, C., 2015) e outra *society-centred* (LÊNIN, 1919; HORKHEIMER, 1942; DOWNS, 1957; DAHL, 1961; GRAMSCI, 1971; RAWLS, 1971; NOZICK, 1974; FOUCAULT, 1975; MCINTOSH, 1978; POULANTZAS, 1978).

Aquela, mais antiga, e focando suas análises na organização estatal em si, entende o Estado como uma entidade com identidade própria, separada tanto da sociedade quanto do mercado e dotada de interesses particulares. A segunda, com abordagens frequentemente antagônicas em relação à primeira, busca explicações para o funcionamento do Estado na organização e nos interesses da sociedade como um todo. Destacam-se, nesta categoria, as

perspectivas marxistas²⁰, que veem o poder político centrado no Estado como fortemente vinculado e servil ao poder econômico, e as perspectivas pluralistas²¹, que entendem o Estado como uma arena aberta às disputas e influências dos diversos grupos de interesse que afloram do seio da sociedade.

As teorias *state-centred* têm suas raízes nas descrições e mapeamentos de instituições dos Estados modernos ocidentais, tanto em casos específicos como em perspectiva comparada, levadas a cabo por cientistas sociais que viveram entre o final do século XIX e o início do século XX (BELL, 2002). Fundamentais para este campo de estudo foram os trabalhos do sociólogo Max Weber, especialmente no que tocam à definição do papel do Estado, à descrição da estrutura racional e legal que o evidencia no Ocidente e à caracterização detalhada de algumas de suas instituições, com destaque para a burocracia.

No entreguerras, tomam forma de maneira consistente as primeiras teorias *society-centred* sobre o Estado, mormente a partir de noções marxistas discutidas na Segunda e Terceira Internacionais. Destes primórdios, as teorias *society-centred* vão conquistando o interesse de um número cada vez maior de estudiosos, inicialmente mais ligados ideologicamente ao marxismo e, com o tempo, incluindo, também, autores do campo liberal. Do entreguerras ao fim da Era de Ouro do Capitalismo²², as teorias *society-centred* conquistaram tantos adeptos e se ramificaram em tantas linhas de pesquisa que acabaram virtualmente sobrepujando a influência das teorias *state-centred* nas discussões sobre o Estado travadas nas Ciências Sociais.

Os anos 1960 e 1970 foram especialmente pródigos no surgimento de teorias que buscavam explicar o Estado como produto das relações políticas mais amplas que se davam no âmbito da sociedade. Neste período, vemos o desenvolvimento da teoria pluralista de Dahl (1961); da teoria da escolha pública (BUCHANAN E TULLOCK, 1962), fundamentada em análises anteriores concebidas por Downs (1957); da teoria da justiça de Rawls (1971), contraditada pela resposta libertária de Nozick (1974); e das análises foucaultianas (1975;

²⁰ Para resenhas destacadas desta teorização marxista veja Barrow, 1993; Jessop, 1977; Carnoy, 1984; Chandhoke, 1995; Clarke, 1990; Altvater e Hoffman, 1990; Thomas, 1994.

²¹ Bentley, 1908; Lippmann, 1922; Berle e Means, 1932; Schumpeter, 1942; Truman, 1951; Lipset, 1960; Dahl, 1961; Connolly, 2008.

²² Período de consolidação da sociedade de consumo no Ocidente, na sequência da 2ª Guerra Mundial, que contribuiu para que o capitalismo conhecesse um período de forte expansão e acumulação, uma época de ouro do capital. Seu fim se deu a partir da crise financeira americana de 1971, acentuando-se com as crises do petróleo (1973 e 1979) que se seguiram.

1976), feministas (MACINTOSH, 1978) e gramscianas (OFFE, 1973; HIRSCH, 1976; POULANTZAS, 1978) sobre o Estado.

É neste contexto de grande efusão epistemológica nas Ciências Sociais que começam a surgir algumas obras com uma tônica diferenciada sobre o papel e a natureza do Estado. *The Formation of National States in Western Europe* (TILLY, 1975) e *States and Social Revolutions: a Comparative Analysis of France, Russia and China* (SKOCPOL, 1979) saltam entre os trabalhos acadêmicos pioneiros nesta nova tendência.

Em seu trabalho, Tilly sugere que a força de um Estado é tão maior quanto maior sua autonomia, sua diferenciação em relação a organizações não-governamentais e seus níveis de centralização e de coordenação interna, todos fatores dependentes da capacidade estatal de cobrar impostos (CINGOLANI, 2013, p. 4). Já Skocpol olha para a estrutura do Estado - entendido como um ator potencialmente autônomo - e para suas capacidades em lidar tanto com eventos da política externa quanto com eventos econômicos e sociais internos como os principais fatores desencadeadores dos processos revolucionários (SKOCPOL, 1979, p. 32).

States and Revolutions (1979), especialmente, apresentou o Estado como uma entidade autônoma, com interesses e capacidades próprios que o podiam desobrigar de aquiescer automaticamente aos interesses e exigências da sociedade, quer fossem estes interesses provenientes das classes dominantes, quer fossem provenientes das classes subordinadas. A força argumentativa e analítica da obra da cientista reabriu um veio de pesquisas sobre o Estado havia muito abandonado. Ao longo dos anos seguintes, uma série cada vez maior de cientistas seguiu na esteira da nova linha teórica aberta por Skocpol (1979), afastando-se das teorias *society-centred* então vigentes e trazendo o Estado para o foco da análise dos sistemas políticos ao redor do mundo. Tilly (1981), Nordlinger (1981), Skocpol e Finegold (1982) e Mann (1984) estavam entre estes primeiros pesquisadores. Mas esta tendência foi definitivamente consolidada com a publicação de *Bringing the State Back In* (EVANS, RUESCHEMEYER E SKOCPOL, 1985).

Resgatando abordagens teóricas abandonadas pelas linhas de pesquisa *society-centred* - hegemônicas nas décadas anteriores - os cientistas que contribuíram para a obra retomaram a perspectiva europeia continental novecentista, defendida por autores como Weber (1922) e Hintze (1915), dos Estados como “associações compulsórias pleiteando o controle sobre territórios e os povos em seu interior” (EVANS, RUESCHEMEYER E SKOCPOL, 1985, p. 7). A análise acurada deste Estado enquanto agente político, salientam os autores da obra,

está fundamentada em dois conceitos-chave: a autonomia estatal e a capacidade estatal. A centralidade destes conceitos é asseverada por Skocpol quando explica que:

States conceived as organizations claiming control over territories and people may formulate and pursue goals that are not simply reflective of the demands or interests of social groups, classes, or society. This is what is usually meant by "state autonomy." Unless such independent goal formulation occurs, there is little need to talk about states as important actors. Pursuing matters further, one may then explore the "capacities" of states to implement official goals, especially over the actual or potential opposition of powerful social groups or in the face of recalcitrant socioeconomic circumstances. (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985, p. 9)

Um número muito grande dos trabalhos desenvolvidos a partir desta ótica neoestatista consolidada em 1985 giraram, independentemente do tema, em torno da análise de um aspecto fundamental: a capacidade estatal. Fortemente ligadas a discussões sobre promoção do desenvolvimento, as concepções iniciais sobre capacidade estatal acabaram adquirindo uma complexa multidimensionalidade, conforme as discussões a seu respeito foram despertando o interesse de pesquisadores de diferentes disciplinas e se ramificando por um vasto número de linhas teóricas.

A presente pesquisa não foge a esta tendência. Compreendendo o Estado brasileiro como um ator fundamental na promoção do desenvolvimento nacional, este estudo se debruça sobre a capacidade estatal brasileira em garantir uma educação básica de qualidade para sua população, fator fundamental para a prosperidade de qualquer sociedade. Assim sendo, faz-se necessária uma observação mais detida tanto da conceituação quanto da variedade de dimensões que caracterizam a capacidade estatal, esta noção basilar, dentro das novas teorias *state-centred*, para a compreensão do papel do Estado e de seu sucesso no desempenho das funções que lhe são atribuídas.

1.2 CAPACIDADE ESTATAL

Uma definição precisa do que vem a ser capacidade estatal é um feito que dificilmente será alcançado com um grau substantivo de consenso nas Ciências Sociais. Este impasse advém não só do fato de o uso do conceito ser partilhado entre múltiplas disciplinas, como Sociologia, História, Ciência Política, Economia etc, cada uma delas – e das múltiplas linhas teóricas nas quais se ramificam – com suas idiossincrasias metodológicas. É uma dificuldade

oriunda, também, do caráter complexo e multifacetado do próprio objeto a que o conceito se refere: o Estado.

Souza e Fontanelli (2020, p. 46) salientam este aspecto espinhoso do termo ao explicarem que “uma das questões derivadas do conceito de capacidade estatal é a capacidade para fazer o quê. As respostas mais usuais são cobrar tributos, prover bens e serviços, administrar conflitos internos e externos, fazer cumprir contratos e proteger direitos”. Para cada uma destas respostas usuais – e também para as não usuais – há uma concepção mais apropriada de capacidade estatal que para as outras.

Esta multiplicidade conceitual faz pairar sobre a definição de capacidade estatal o risco de alargamento do conceito (*concept stretching*), isto é, sua aplicação a casos aos quais não se adequa com propriedade. Souza e Fontanelli (2020, p. 58-59) oferecem, contudo, um método de operacionalização de conceitos multinivelada, com base no trabalho de Goertz (2006), que tem o condão de resguardar deste problema os pesquisadores do assunto.

O exposto evidencia, assim, que a definição de capacidade estatal está atrelada ao campo de ação do Estado analisado pelo pesquisador. Todavia, ainda que tais campos sejam muitos, seu número é finito. Em *The state of state capacity*, Cingolani (2013) identifica sete dimensões nas quais se pode ver expressa a capacidade do Estado, quais sejam, (1) a capacidade coercitiva ou militar; (2) a capacidade extrativa ou fiscal; (3) a capacidade administrativa ou burocrática; (4) a capacidade transformativa ou de industrialização; (5) a capacidade territorial ou relacional; (6) a capacidade legal; e (7) a capacidade política.

As três primeiras dimensões são consideradas como as expressões mais fundamentais da capacidade estatal (SOUZA E FONTANELLI, 2020, p. 45). A capacidade coercitiva é uma das dimensões mais básicas e notáveis do poder do Estado, já destacada nos clássicos weberianos (WEBER, 1919), e consagrada na ideia do monopólio da violência por parte do Estado. A capacidade extrativa, também denominada fiscal, dá conta da extração de recursos da sociedade pelo Estado, mormente através de taxações. Uma das primeiras capacidades estatais a serem identificadas e definidas quando do ressurgimento das teorias *state-centered* nos anos 1970 e 1980, ela tem sido fortemente associada com a capacidade coercitiva/militar no processo de formação dos Estados desde o trabalho pioneiro de Tilly (1975). A capacidade administrativa, amiúde entendida simplesmente como capacidade burocrática, apresenta massivo destaque entre as dimensões da capacidade estatal. Também possuindo suas raízes na

tradição weberiana, esta dimensão da capacidade estatal trata da existência e das condições necessárias para a formação de uma burocracia profissional e insulada.

Entre as dimensões menos clássicas da capacidade estatal está a capacidade transformativa – habilidade do Estado em interferir no sistema produtivo e moldar a economia – e a capacidade territorial – habilidade do Estado de capilarizar sua influência pela sociedade, internalizando interações sociais em suas ações (CINGOLANI, 2013, p. 31). Por vezes interligadas, a capacidade legal e a capacidade política lidam, respectivamente, com a existência de um sistema legal apto a garantir a execução dos contratos e com o poder de influência de líderes eleitos sobre diferentes agentes políticos (CINGOLANI, 2013, p. 32).

Esta multidimensionalidade da capacidade estatal é a característica que a impede de ser conceituada de forma simples e indisputada e que gera complexidades significativas na operacionalização de seu conceito. Cingolani (2013, p. 29-30) compilou uma longa e abrangente lista das definições que vêm sendo atribuídas à capacidade estatal de acordo com a área de atuação dos pesquisadores e as dimensões particulares da capacidade estatal enfocadas. Para os objetivos almejados pelo presente trabalho, adota-se a definição atribuída por Celina Souza (2015, p. 8), que define capacidade estatal como “o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las”.

Como em qualquer estudo científico, as hipóteses desenvolvidas em pesquisas sobre capacidade estatal precisam se basear, forçosamente, em conceitos criteriosamente especificados. Esta definição rigorosa de conceitos não é essencial apenas para a apresentação de um trabalho criterioso do ponto de vista científico, mas também para o estabelecimento de um dos aspectos mais essenciais de um estudo empírico: a operacionalização dos conceitos, ou seja, a determinação de como o conceito será mensurado na pesquisa científica. A mesma complexidade inerente à definição do conceito de capacidade estatal, resultante da multidimensionalidade do termo, impacta sua operacionalização.

Na literatura sobre o tema, a operacionalização do conceito de capacidade estatal tem sido realizada de até três formas distintas: (1) por meio de uma única medida genérica, admitida como indicativa das múltiplas dimensões do conceito; (2) através do uso de múltiplas medições que dão conta das variadas dimensões do conceito, medições estas que podem ou não ser agregadas em índices compósitos; ou (3) mediante a mensuração de uma

única dimensão específica na qual toda a pesquisa é focada, cujo índice não possui a pretensão de dar conta da capacidade estatal de uma forma holística, mas apenas do aspecto tratado por aquela dimensão em particular (CINGOLANI, 2013, p. 38).

Esta terceira estratégia de operacionalização, que abre mão da busca por um indicador abrangente da capacidade estatal para concentrar-se em apenas uma das dimensões do conceito, é talvez a mais comum. No apanhado de obras sobre capacidade estatal compilado por Cingolani (2013, p. 33-35), entre aquelas que se utilizaram desta estratégia, vemos a predominância de análises sobre duas das dimensões da capacidade estatal: a dimensão extrativa e a dimensão burocrática. Este panorama deixa evidente a continuada preponderância das dimensões mais tradicionais da capacidade estatal – dimensões coercitiva, extrativa e burocrática – nos estudos de cientistas sociais que trabalham com esta linha teórica neoestatista.

O mesmo ocorre com o presente trabalho. Ao objetivar analisar a capacidade burocrática do Estado brasileiro ao atuar na área da educação e o impacto desta capacidade estatal sobre o desempenho estatal, esta pesquisa utiliza-se da terceira estratégia de operacionalização supracitada. O foco da pesquisa na dimensão burocrática também segue a tendência predominante nos trabalhos desta linha de concentrarem suas análises nas dimensões mais tradicionais da capacidade estatal. Assim sendo, convém uma discussão um pouco mais detida sobre a historiografia, a conceituação e o tratamento dado à capacidade burocrática no âmbito das Ciências Sociais.

1.3 CAPACIDADE BUROCRÁTICA

A capacidade burocrática, como já supracitado, trata da existência e das condições necessárias para a formação de uma burocracia profissional e insulada. Seu papel nas pesquisas desenvolvidas no âmbito das Ciências Sociais fica muito bem sumarizado na explanação de Souza e Fontanelli (2020, p. 48), quando afirmam que:

A capacidade burocrática é uma das dimensões da capacidade do Estado mais referidas por pesquisadores de todas as disciplinas como crucial para o funcionamento dos governos e para a implementação de políticas públicas. Capacidade burocrática, isolada ou combinada com outros componentes, tem sido definida, discutida e mensurada por todas as áreas e subáreas das ciências humanas.

A tendência, hoje já consolidada, de se analisar a capacidade da burocracia como *proxy* para se compreender melhor os resultados de políticas públicas foi principiada pelos trabalhos pioneiros de Skocpol e Finegold (1982), Geddes (1994) e Evans e Rauch (1999). Em *State capacity and economic intervention in the early New Deal*, de 1982, Skocpol e Finegold analisam o desempenho de duas agências americanas operando ao longo da década de 1930, no contexto do *New Deal*. Uma das agências, responsável pela implementação de políticas agrícolas, alcança o desempenho almejado, enquanto a outra, responsável pela implementação de políticas industriais, não atinge seus objetivos. Os autores identificam a capacidade burocrática como o fator determinante para as diferenças de desempenho: a agência agrícola, com uma burocracia mais qualificada, foi melhor sucedida que sua contraparte industrial, dotada de uma capacidade burocrática menor.

Politician's dilemma: building state capacity in Latin America, de 1994, apresenta os estudos de Geddes sobre as condições políticas que influenciam a constituição de uma burocracia profissional, protegida das influências patrimonialistas exercidas pelos políticos eleitos. Por meio de uma rica análise histórica arrematada por testes empíricos sobre o grau de patrimonialismo presente em vários países latino-americanos, a cientista política enfatiza a importância do insulamento burocrático para a potencialização da capacidade burocrática.

Evans e Rauch (1999), por sua vez, em *Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of "weberian" state structures on economic growth*, adotam uma metodologia para a operacionalização da capacidade burocrática que serviu de paradigma para um sem-número de pesquisas ulteriores. Analisando fatores como o modelo de recrutamento da burocracia, a influência da burocracia na formulação de políticas públicas, a competitividade salarial, as possibilidades de promoção interna e a estabilidade no serviço público, os autores desenvolveram um índice de capacidade burocrática que chamaram de "weberianidade" (*weberianness*). Os autores, ao compararem a weberianidade das burocracias de trinta e cinco (35) países em desenvolvimento na década de 1990 com determinados indicadores socioeconômicos como o crescimento do PIB, os gastos públicos com defesa e educação e o grau de escolaridade da população, buscaram avaliar o impacto da capacidade burocrática sobre o desenvolvimento nacional.

Estes estudos precursores abriram espaço para que despontasse uma profusão de novas pesquisas – desenvolvidas não só pela academia, mas também por organismos

internacionais – relacionando capacidade burocrática tanto com o sucesso na implementação de políticas públicas quanto com o desenvolvimento socioeconômico dos países. No artigo em que Cingolani (2013) apresenta o estado da arte da teoria da capacidade estatal no início da década de 2010, por exemplo, cerca de metade dos trabalhos citados utilizam-se da capacidade burocrática, quer isolada, quer combinada a outras dimensões da capacidade estatal, como base para o desenvolvimento de suas hipóteses.

Souza e Fontanelli (2020) identificam as duas principais linhas de análise na qual se dividiram esta multiplicidade de estudos, uma concentrada na “existência ou não de incentivos com que contam as burocracias para serem eficientes e *accountables*” (p. 48) e a outra concentrada na autonomia da burocracia (p. 49). A primeira abordagem, dominada por *surveys* produzidos por organismos internacionais, debruça-se sobre temas ligados à corrupção, ao *rent seeking* e ao excesso de procedimentos burocráticos (*red tape*) e seus impactos sobre a capacidade burocrática. A segunda abordagem é tripartite, avaliando como a capacidade burocrática é afetada quer seja (1) pela qualidade do insulamento burocrático em relação a forças políticas, sociais ou econômicas; quer seja (2) pela relação entre burocratas e políticos, vista pelo viés do problema do agente-principal; quer seja (3) pelo delicado envolvimento entre a burocracia e as elites do capitalismo, visto pela ótica da autonomia inserida (*embedded autonomy*).

A íntima relação entre capacidade burocrática e implementação de políticas públicas vem estimulando uma gama cada vez maior de pesquisas que utilizam esta dimensão da capacidade estatal de forma isolada em relação às outras dimensões do conceito para dar conta de variados aspectos da governança dos Estados. Crescimento econômico, corrupção, redução da pobreza, fortalecimento da democracia, relações de patronagem-clientelismo, institucionalização das demandas da sociedade civil, entre outros temas, dominam os estudos dos pesquisadores que vêm se dedicando a escrutinar os meandros da relação entre capacidade burocrática e políticas públicas.

Tal abundância de estudos, contudo, está flagrantemente concentrada na análise da capacidade burocrática em nível nacional. Este aspecto das pesquisas obscurece significativamente qualquer apreciação mais minuciosa do desempenho das políticas públicas, sobretudo no caso do Brasil, onde são exatamente as esferas subnacionais as grandes implementadoras de políticas que favorecem o desenvolvimento humano (SOUZA E FONTANELLI, 2020, p. 56). Apesar de pesquisas focadas na capacidade burocrática de

estados e municípios brasileiros virem despontando na última década, seu número ainda é limitado, apesar do sensível avanço na quantidade e qualidade dos trabalhos.

Neste contexto, a presente pesquisa pode vir a contribuir para a ampliação do conhecimento sobre a capacidade burocrática local no país, ao produzir análises e mensurações sobre a burocracia docente dos três poderes atuando nos municípios fluminenses ao longo, aproximadamente, da última década e meia. A pesquisa também se destaca por trazer à luz investigações sobre a implementação de uma das políticas sociais universais mais basilares para o desenvolvimento humano, conquanto flagrantemente ausente dos trabalhos sobre capacidade burocrática: o provimento de educação básica.

Ao deitar seu foco sobre a escala local da implementação da política educacional, este estudo vê-se lidando com um segmento da burocracia estatal dotado de características singulares tanto político-administrativamente quanto operacionalmente. Na seção seguinte, será apresentado este corpo particular de servidores do Estado, discutindo-se seus aspectos mais relevantes para o desenvolvimento do presente trabalho.

1.4 BUROCRACIA DOCENTE: UMA BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

Todo empenho e gasto realizado por muitos dos grandes pensadores e gestores do sistema de ensino educacional brasileiro culmina na sala de aula da escola pública. É ali que a política educacional será entregue a seus clientes e financiadores, os cidadãos brasileiros. E, no caso do sistema público de ensino brasileiro, o elo final desta longa e complexa cadeia político-administrativa que visa a materializar os objetivos constitucionais da educação nacional é o professor público. É este o agente responsável por concretizar a entrega da parcela mais robusta da política educacional diretamente ao receptor final, o cidadão pagador de impostos ou suas filhas e filhos menores de idade.

Dentro da estrutura do Estado, o professor público integra uma das instituições mais fundamentais para a gestão de uma política, o corpo de servidores conhecido como burocracia. Esta organização, que “exerce poder por meio de suas escrivainhas”²³, surgiu da

²³ O surgimento do conceito de burocracia deu-se em meados do século XVIII, tendo sido atribuído ao economista fisiocrata francês Vincent de Gournay (RIGGS, 1979), pensador notabilizado nas Ciências Sociais pela popularização da expressão “*laissez faire, laissez passer*”, um dos princípios mais centrais do liberalismo econômico. Apontado como intendente do comércio da França, em 1751, Gournay cunhou o termo burocracia para aludir sarcasticamente a repartições do governo operadas por regras e funcionários insensíveis às consequências contraproducentes de suas exigências, repartições estas que formariam quase uma outra instância de poder estatal, o “poder das escrivainhas” (TSOUKAS; KNUDSEN, 2005, p. 149). A referência às

necessidade de se coordenar administrativamente um vasto número de pessoas que precisam trabalhar em conjunto com uma função muito específica: pôr em prática as leis e decisões concebidas pelos políticos, isto é, implementar políticas públicas.

Com este objetivo, um grande número de burocratas exerce suas funções produzindo regras e regulamentos que disciplinam e dirigem o trabalho de servidores hierarquicamente inferiores. Complementando o trabalho destas alta e média burocracias, um número imensamente maior de funcionários públicos implementa políticas administrando-as diretamente à população civil (como um bombeiro que controla um incêndio, um notário que confere fé pública a contratos ou um professor que fornece aos filhos dos contribuintes informações necessárias à sua formação enquanto cidadãos e trabalhadores).

O primeiro estudioso a se debruçar sobre as características e as dinâmicas operacionais específicas deste segmento da burocracia foi o cientista político americano Michael Lipsky. A partir de uma profunda pesquisa de cerca de uma década, o acadêmico desnudou as particularidades e vicissitudes mais fundamentais do trabalho desta baixa burocracia, expondo-as no hoje já consagrado *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, publicado em 1980.

Um dos maiores méritos da obra foi o enfoque inusitado e original com que o autor se dedicou a analisar a burocracia. Até então, os estudos sobre esta instituição estatal partiam hegemonicamente dos pressupostos estabelecidos por Max Weber, o primeiro grande nome das Ciências Sociais a se dedicar ao estudo da burocracia. No livro *Economia e Sociedade*, publicado postumamente em 1922, Weber descreve seu tipo ideal de burocracia como organizado com base em um conjunto fundamental de características: hierarquia; cadeia de comando formal; área de atuação específica; rígida divisão de trabalho; rígida regulação das decisões e poderes; profissionais especializados; execução regular e contínua das mesmas tarefas; promoção na carreira baseada em critérios técnicos; qualificação avaliada por regras organizacionais ao invés de por indivíduos específicos.

Questões relacionadas à hierarquia e ao controle passaram a dominar os estudos sobre burocracia desde a obra seminal de Weber. Lipsky abriria uma nova seara no campo dos estudos burocráticos ao relativizar a rigidez do tipo ideal weberiano evidenciando o grau

escrivatinhas é devida a serem estes os locais, por excelência, onde trabalham e de onde despacham os funcionários públicos.

significativo de discricionabilidade e de autonomia presente na atividade burocrática. E, indo além, o cientista político demonstraria, inusitadamente, que estas duas características, longe de serem óbices ao trabalho burocrático, eram imprescindíveis para a adequada implementação das políticas.

Outro grande destaque de *Street-Level Bureaucracy* é contribuir para uma avaliação mais justa e equilibrada de um segmento profissional tão estigmatizado quanto o da burocracia. Ao “contextualizar as difíceis condições de trabalho, a limitação de recursos no desempenho das funções dos burocratas de nível de rua e as demandas duplas, quando não conflituosas, exercidas sobre esses por parte, de um lado, dos gerentes e, do outro, dos cidadãos” (CAVALCANTE; LOTTA; PIRES, 2018, p. 229), Lipsky humaniza o trabalho do servidor público e permite que compreendamos com mais clareza as vicissitudes que impactam o desenvolvimento de suas funções.

Lipsky (2019, p. 37) define como burocratas de nível de rua “os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos e que têm poder substancial na execução de seu trabalho”. Na literatura brasileira sobre o assunto, a expressão possui sinonímia com os termos burocratas de linha de frente e agentes de implementação (CAVALCANTE; LOTTA; PIRES, 2018). Ainda sobre estes profissionais, Lipsky complementa sua definição esclarecendo que

Os típicos burocratas de nível de rua são os professores, policiais e outros funcionários responsáveis pela aplicação da lei, os assistentes sociais, os juizes, os defensores públicos e outros oficiais dos tribunais, trabalhadores da saúde e muitos outros funcionários públicos que concedem acesso a programas governamentais e possibilitam a prestação de serviços dentro deles. (Ibid.)

A importância da caracterização deste segmento específico da burocracia, como teorizada por Lipsky, vai além de uma simples pormenorização analítica de um dos braços institucionais do Estado. No campo das Ciências Sociais, tem se tornado consensual o entendimento de que o resultado das políticas públicas é altamente dependente da atuação dos burocratas (LOTTA; SANTIAGO, 2017, p. 21). E Lipsky destaca a proeminência específica dos burocratas de nível de rua no âmbito desta convicção:

Afirmo que a política pública não é melhor entendida como sendo produzida nas legislaturas ou em recintos luxuosos de alto escalão. Essas arenas decisórias são importantes, é claro, mas elas não mostram a imagem completa. É preciso adicionar à variedade de lugares onde as políticas são feitas os escritórios lotados e os encontros diários dos trabalhadores de nível de rua. (LIPSKY, op. cit. , p.17)

Na ponta do processo de materialização da política pública, são os burocratas de nível de rua, via de regra, que entregam o produto final ao cliente, o cidadão. É através destes servidores - e dos benefícios e sanções com os quais orientam e delimitam a vida das pessoas e suas oportunidades - que a imagem do Estado é efetivamente construída frente à população que o financia.

A argúcia de Lipsky esteve em deslindar que, no nível de rua em que a política pública cristaliza-se, a implementação não ocorre de forma direta e automática. Diferentemente do que prenunciava Weber (1922) em seu tipo ideal, Lipsky (1980) demonstrou que a implementação não se dá seguindo estritamente linhas de comando hierárquicas e regulamentos que constringem a ação burocrática a rotinas pré-estabelecidas.

A oferta de produtos públicos diretamente à população processa-se através de relações humanas de grande complexidade, os recursos disponíveis aos burocratas para a realização de seu trabalho são costumeiramente escassos e as pressões diárias são constantes e exacerbantes e vêm de grupos sociais diversos, os quais grande parte das vezes discordam em relação a qual deveria ser o papel ideal do funcionário público. Estes obstáculos à implementação, em virtude da potencial deterioração das condições de trabalho que carregam consigo, podem influenciar a capacidade burocrática de forma significativa, como será discutido mais adiante.

Antes, no entanto, e com intuito de iluminar as relações entre burocracia e políticas públicas na área da educação, o capítulo seguinte se dedica a examinar aspectos relevantes da história das políticas educacionais no Brasil. Ênfase será dada no desenvolvimento dos instrumentos estatais que atualmente permitem a medição pormenorizada da capacidade burocrática no campo da ação pública relativa à Educação Básica. Serão apresentados e discutidos, igualmente, alguns dos avanços que têm ocorrido na política educacional nacional com vistas à promoção de um ensino de qualidade no país, desde a modernização do Estado brasileiro iniciada na década de 1930 até o momento histórico presente.

2 FORMAÇÃO DO SISTEMA DE ENSINO BRASILEIRO: A ÍNTIMA RELAÇÃO ENTRE ESTRUTURAÇÃO E MENSURAÇÃO

2.1 A NOVA ORDEM MUNDIAL E A EDUCAÇÃO NO BRASIL

A década de 1980 viu surgirem grandes reestruturações nas relações internacionais, as quais acabaram levando à formação de uma nova ordem econômica e geopolítica global, surgida na esteira do desfecho da Guerra Fria. Esta nova ordem mundial tem sido marcada pelo retorno de práticas liberalistas na economia e na política, pela consolidação irreversível dos processos de globalização econômica e sociocultural que vinham se delineando ao longo dos séculos XIX e XX e por uma nova revolução industrial marcada, sobretudo, pelo progresso vertiginoso das tecnologias de informação.

Em resposta a estas rápidas transformações sociais, políticas e econômicas, uma enxurrada de novas políticas públicas foi implementada em virtualmente todos os países do mundo. Via de regra, as reformas no *modus operandi* dos Estados são mais debatidas no que afetam o setor econômico (formação de blocos econômicos, privatizações, busca de um Estado mínimo etc), mas esta onda reformista perpassou todos os setores da administração pública, incluindo o setor educacional.

No Brasil, a consolidação da nova ordem mundial ocorreu em meio à redefinição do papel do Estado diante do retorno da democracia ao país, ocorrido com o fim da ditadura militar e o início da Nova República. O processo foi consolidado com o estabelecimento de uma nova carta magna, a chamada “Constituição Cidadã” de 1988. Em seu texto, o documento define as características essenciais do novo sistema de ensino a ser posto em vigor e determina de forma clara e direta os três objetivos da educação nacional: formar-nos, brasileiras e brasileiros, enquanto pessoas; formar-nos enquanto cidadãos; e preparar-nos para o mercado de trabalho. Logo a seguir à proclamação da nova carta magna, iniciaram-se as movimentações do governo e da sociedade civil que, com auge na década de 1990, produziram as políticas públicas e os currículos estruturantes de nosso sistema educacional hodierno.

Virtualmente todos os autores que tratam das políticas públicas educacionais das últimas décadas no país ressaltam a influência que estas sofreram de três fenômenos geopolíticos fundamentais da atualidade: o neoliberalismo, a globalização e a revolução

digital. Vasconcelos (2011) resume os fundamentos do neoliberalismo e chama atenção para seu papel na consolidação das diferenças socioeconômicas nacionais ao estimular cortes de gastos com a educação e priorizar o ensino privado. Oliveira, A. (2010, p. 6) define globalização como a adoção por todos os países do globo de uma mesma agenda econômica, imposta pelas principais potências mundiais com base em sua imensa riqueza, seu poderio bélico, seu domínio das mais elevadas tecnologias e seus mecanismos de controle sobre as deliberações da ONU. E é Mello, G. (1991, p. 8) quem explica, de forma clara e simples, o impacto das novas tecnologias de informação sobre a educação ao afirmar que, na atualidade, “o conhecimento, a capacidade de processar e selecionar informações, a criatividade e a iniciativa constituem matérias-primas vitais para as economias modernas”, pondo a educação, em consequência, em uma posição central nas pautas governamentais e nos debates da população civil organizada.

Em referência às políticas públicas educacionais produzidas pela Nova República, Santos, K. (2011, p. 8) ressalta a disputa entre os dois projetos para uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) – lei que regula os aspectos centrais da educação no Brasil – apropriada ao retorno à democracia no país. A primeira proposta, delineada por Demerval Saviani, incorporou as reivindicações estabelecidas através de uma ampla discussão entre diversos setores da sociedade civil e da área educacional, em que “cerca de 40 entidades e instituições foram ouvidas em audiências públicas” (CERQUEIRA, SOUZA e MENDES, 2009, p. 3); a segunda, apresentada pelo Senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ) e apoiada no ideário liberal, foi vista pelos críticos como ceifadora de muito da fecundidade dos debates ocorridos. A conclusão das disputas político-ideológicas relacionadas à nova estrutura administrativa e jurídica da educação no Brasil finalmente se deu em 1996, com a nova LDBEN (Lei 9.394/96) sendo aprovada com base, primordialmente, no projeto de Darcy Ribeiro, numa reiteração do alinhamento das elites brasileiras com os rumos da nova ordem mundial.

O cumprimento, de forma sistêmica, das regras estabelecidas para a educação nacional pela LDBEN da Nova República depende, fundamentalmente, do conhecimento das conjunturas a que estão expostas as redes de ensino, seus corpos discentes e docentes e as diferentes comunidades escolares espalhadas pelo Brasil. Determinações tais quais “coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação” (BRASIL, 1996, Art. 8); dispor “sobre a oferta de educação de jovens e adultos e de ensino noturno regular” (Ibid., Art. 24); “alcançar

relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento” (Ibid., Art. 25); estabelecer “padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade” (Ibid., Art. 74) só podem ser levadas a cabo a partir deste conhecimento conjuntural. E o meio pelo qual ele pode ser obtido figura na própria lei da educação: a realização de “levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino” (Ibid., Art. 70).

Dito de outra forma, para que a lei educacional brasileira seja cumprida faz-se necessária a operação de um amplo e detalhado recenseamento escolar. A compreensão desta necessidade só foi atingida de maneira contundente pelas lideranças nacionais a cargo da política educacional a partir da década de 1930, quando da reestruturação do Estado brasileiro encetada pela Era Vargas. Desde então, os mecanismos para obtenção de dados relacionados à educação no país só fazem, apesar de alguns percalços, melhorar e robustecer. Nas décadas seguintes à promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, a capacidade recenseadora do país na educação atingiria seu píncaro, como resultado do comprometimento sério de sucessivos governos com os direitos sociais dos cidadãos brasileiros, das pressões geopolíticas oriundas do acentuado processo de globalização e dos vertiginosos avanços telemáticos que vêm moldando a presente Era da Informação. Nas seções seguintes serão apresentadas as principais reestruturações político-administrativas que permitiram ao Brasil possuir, hoje, uma das mais poderosas ferramentas para a compreensão de nossa realidade educacional: o Censo Escolar.

2.2 A MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE ENSINO BRASILEIRO: CONHECER PARA MUDAR

A principal fonte de dados sobre a Educação Básica no Brasil é o Censo Escolar, que se constitui na mais importante pesquisa estatística educacional brasileira e cuja realização fica a cargo do INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. O Censo Escolar e o INEP possuem origens intimamente relacionadas, associadas à modernização do Estado brasileiro engendrada durante a Era Vargas, a qual, no tocante à

educação, foi tributária do movimento escolanovista²⁴ que ganhara corpo ao longo da agitada década de 1920, organizado por nomes de destaque da intelectualidade brasileira na educação, nas ciências sociais e na literatura, como Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo, Lourenço Filho e Cecília Meireles.

Este grupo de intelectuais veria seus esforços pelo desenvolvimento de um sistema educacional moderno e bem articulado em nível nacional começarem a dar seus primeiros frutos com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública em 1931. Neste ano, começou a ser discutido o desenvolvimento de um formato padronizado de pesquisa educacional válido para todos os estados do país. Este arranjo ambicionava substituir o modelo desconexo e descentralizado até então em operação, onde cada entidade federada realizava seu próprio censo educacional sem nenhum compromisso com um diagnóstico compreensivo da situação do ensino brasileiro em nível nacional.

Ainda em dezembro de 1931 é estabelecido o Convênio Interestadual de Estatísticas Educacionais, o qual inicia, a partir do ano de 1932, a recolha de dados sobre a educação brasileira em nível nacional (INEP, 1939, p. 9). Eram os primórdios do Censo Escolar como conhecemos hoje. Por cinco anos, entre 1932 e 1936, esta iniciativa garantiu que fossem levantados dados sobre a situação da educação no Brasil como um todo.

Em janeiro do ano seguinte, 1937, o presidente Vargas sancionou a criação do Instituto de Pesquisas Pedagógicas, o qual seria responsável, entre outras atribuições, por analisar e extrair significado da base de dados recém gerada sobre o sistema de ensino do país (BRASIL, 1937). O órgão, contudo, só teria sua conformação sistematizada, passando a existir de fato, a partir do segundo semestre de 1938, com a emissão de um decreto-lei que dispunha sobre a organização da entidade, cuja função, entre outras, era a de “promover inquéritos e pesquisas sobre todos os problemas atinentes à organização do ensino” (BRASIL, 1938). Foi nesta ocasião que o Instituto de Pesquisas Pedagógicas foi renomeado Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Nascia, assim, o INEP.

²⁴ A Escola Nova foi “um movimento de educadores europeus e norte-americanos, organizado em fins do século XIX, que propunha uma nova compreensão das necessidades da infância e questionava a passividade na qual a criança estava condenada pela escola tradicional. (...)”

No Brasil, a Escola Nova buscava a modernização, a democratização, a industrialização e urbanização da sociedade. Os educadores que apoiavam suas idéias entendiam que a educação seria a responsável por inserir as pessoas na ordem social. Também conhecido como escolanovismo, a Escola Nova chegou ao País na década de 1920 com as Reformas do Ensino de vários Estados brasileiros.” (...) Um marco importante foi o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, publicado em 1932, que apresentava as principais diretrizes políticas, sociais, filosóficas e educacionais do escolanovismo” (Ibid.).

No ano seguinte, em agosto de 1939, a íntima relação entre o INEP e o Censo Escolar ficaria consagrada com a aguardada publicação de *O Ensino no Brasil no quinquênio 1932-1936*, obra onde eram apresentados os resultados das primeiras investigações sobre a educação nacional brasileira. A partir destas origens na década de 1930, o Censo Escolar e o INEP vêm percorrendo trajetórias parelhas, em uma direção que, a despeito de alguns reveses preocupantes em determinados governos da República, aponta claramente para seu aprimoramento técnico, sua complexificação e sua consagração nacional como referências no fornecimento de suporte estatístico e metodológico para o desenvolvimento, a implementação e a avaliação de resultados de políticas educacionais no Brasil.

2.3 CENSO ESCOLAR E INEP NA NOVA REPÚBLICA

Até o início dos anos 1990, os dados dos censos escolares eram oriundos de questionários preenchidos à mão pelos gestores dos colégios espalhados por todo o país, questionários estes enviados para o MEC a fim de serem tratados e analisados pelos funcionários do SEEC²⁵.

O sistema de informações vigente até 1994 era centralizado, e no nosso caso, o sistema de coleta de informações (Censos Escolares) tinha um modelo de gestão que, hoje vemos, estava ultrapassado: o Censo era feito pelo MEC, que também contratava serviços de terceiros para a digitação dos relatórios e a alimentação dos bancos de dados. Sem falar no incômodo gerado pela dificuldade de acomodar os funcionários temporários no ambiente de trabalho da equipe do SEEC – Departamento de Estatísticas Educacionais - , ter que cuidar dos questionários que vinham de todo o Brasil era contraproducente, além de muito dispendioso. Além disso, as únicas formas que existiam para a divulgação dos resultados eram relatórios que deveriam ser anuais, mas que, efetivamente, normalmente levavam muito mais tempo que isso para estarem prontos e disponíveis. Além de ser extremamente caro, o processo ainda tinha diversas dificuldades: a falta de local adequado para a digitação e o estoque dos questionários facilitava o extravio de documentos e a digitação errada de informações. (ENAP, 1997?, p. 2)

²⁵ Desde 1939, a realização dos recenseamentos vinha ficando a cargo do Serviço de Estatística de Educação e Saúde (SEES), um departamento reestruturado para este fim dentro do Ministério de Educação e Saúde (INEP, 1939, p. 9). Mais tarde, em 1956, a repartição seria renomeada como Serviço de Estatística da Educação e Cultura (SEEC) como consequência da separação entre o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde ocorrida alguns anos antes (IBGE, 2012).

Uma grande mudança neste processo, contudo, começou a se dar no início da década de 1990. A partir de 1991, avanços no campo da informática contribuíram para “a descentralização na apuração dos dados coletados pelo Censo Escolar, com a criação, nas Secretarias Estaduais de Educação, de sistema informatizado específico para essa finalidade” (IBGE, 2012). Um imenso esforço coordenado foi desenvolvido pelo SEEC, entre 1991 e 1994, para dotar as secretarias de educação de recursos tecnológicos, sistemas de informação, redes de comunicação de dados e recursos humanos qualificados para lidar com o novo sistema.

Depois de mais de quatro anos de uma laboriosa reestruturação do processo censitário da educação nacional, o SEEC passava a operar de forma descentralizada e grandemente informatizada em abril de 1995 (ENAP, 1997?), com a entrada em operação do Sistema Integrado de Informações Educacionais (SIED). A partir de então, ao invés de as informações sobre o sistema de ensino brasileiro serem diretamente canalizadas para o SEEC, como se vira durante todo o tempo de existência do Censo Escolar, os questionários - ainda preenchidos à mão pelos estabelecimentos de ensino - eram remetidos para as respectivas secretarias de educação. Ali, os dados eram digitalizados por funcionários devidamente treinados para a tarefa e, só então, enviados para o SEEC, um envio, dadas as condições do desenvolvimento das redes digitais da época, ainda realizado de forma *offline* (FNDE, 2015, p. 37).

Neste ano de 1995, aquela íntima sinergia já vista entre o Censo Escolar e o INEP nos anos 1930 voltou a ser observada. Cerca de sessenta anos antes, quando o recém criado Ministério da Educação percebeu a necessidade da realização de uma pesquisa censitária educacional em um nível jamais desenvolvido no país, em escala nacional, o INEP precisou ser forjado para dar conta das análises dos dados gerados. Agora, com a imensa reestruturação dos processos do Censo Escolar e a conseqüente agilização da produção dos dados, urgia a reentrada em cena daquele tradicional instituto de pesquisas educacionais brasileiro.

A responsabilidade por reestruturar o Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais coube à socióloga e cientista política Maria Helena Guimarães de Castro, que assumiu a direção do órgão durante os oito anos de governo FHC²⁶. Ao longo de sua gestão, o INEP seria reorientado e robustecido para se tornar o grande subsidiador do processo de

²⁶ governo do presidente Fernando Henrique Cardoso

modernização e descentralização das políticas educacionais que começava a tomar forma no Brasil, efetuadas tanto pela incorporação de tecnologias digitais ao ciclo das políticas públicas quanto pela consistente transferência de responsabilidades para estados e municípios, como ocorrido com a remodelação do Censo Escolar entre 1991 e 1995.

A recuperação da notoriedade do Censo Escolar no âmbito das políticas educacionais neste período refletiu-se na sua projeção hierárquica dentro do MEC. De uma posição de reles coordenação subalterna a uma coordenação-geral interna à Secretaria de Assuntos Administrativos, a que havia sido relegado pelo governo Collor, o SEEC foi guindado, em 1996, à posição de aparato operacional da Secretaria de Desenvolvimento, Inovação e Avaliação Educacional (SEDIAE), criada no ano anterior a fim de “fortalecer a área de produção e disseminação de estatísticas e informações educacionais na estrutura do ministério que se encontrava desprestigiada” (CASTRO, 2000, p. 123). Mas o maior e mais cardeal avanço na política educacional brasileira no âmbito do processo de redemocratização do país viria a ocorrer no fim de 1996 e se daria no campo jurídico.

2.3.1 A nova Lei da Educação e o incentivo à produção de estatísticas educacionais

Em 20 de dezembro de 1996, era finalmente aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional da Nova República, após um longo debate democrático de quase uma década - acalorado, extremamente participativo e de difícil consensualidade como todo bom debate democrático (SOARES; BERNARDO, 2016). Sua criação impôs-se como uma necessidade premente em face das novas bases morais e ideológicas, bem como do novo arranjo institucional e político em que se rearrumara o Estado brasileiro após o fim do período ditatorial. O retorno à democracia no país exigia o desenvolvimento de uma lei de bases da educação diferente da instituída em 1971, livre das influências despóticas do período republicano anterior.

Os anelos dos cidadãos que fremiram e lutaram pelo estabelecimento de uma Nova República foram consubstanciados no texto da Constituição de 1988, e esta foi magnânima, também, ao não se olvidar da importância crucial do recenseamento escolar para o aprimoramento da educação nacional. Em seu Artigo 208, que trata do dever do Estado com a educação, a carta magna assevera no parágrafo 3º do inciso VII que “**compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental**, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A LDBEN/96, naturalmente, reiterou o compromisso do poder público com o recenseamento de nosso sistema de ensino, e o fez por duas vezes. Em seu Artigo 5º, ao tratar da obrigatoriedade do Estado no provimento de educação básica, a LDBEN atesta, logo no inciso I do parágrafo 1º, o vínculo vital entre recenseamento escolar e educação de base:

Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo.

§ 1º O poder público, na esfera de sua competência federativa, deverá:

I – recensear anualmente as crianças e adolescentes em idade escolar, bem como os jovens e adultos que não concluíram a educação básica; (BRASIL, 1996)

Mais à frente, ao tratar das incumbências da esfera federal para com a educação, a LDBEN informa que: “A União incumbir-se-á de: (...) V – coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação” (BRASIL, 1996, Art. 9). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, entre as várias políticas públicas de efeitos imensamente positivos para a educação brasileira que produziu e continua produzindo, reforçou a importância do Censo Escolar para o entendimento e aprimoramento de nosso sistema de ensino. Mas o advento de uma nova base legal que desse conta da formação de cidadãos talhados para a convivência em uma Nova República seria apenas um dos grandes avanços do período no campo das políticas educacionais.

2.3.2 A autarquização do INEP

A década de 1990 mostrou-se, deveras, uma das mais pródigas para o desenvolvimento do sistema educacional brasileiro, sobretudo no que diz respeito a seus aspectos legais, metodológicos e institucionais. E grandes transformações, como as havidas no arcabouço legal do ensino no país - com a aprovação da LDBEN/96 - e na produção de estatísticas educacionais - com a informatização e descentralização do Censo Escolar - estavam a ponto de afetar também o INEP. Nas palavras da então presidente do instituto, Maria Helena Guimarães de Castro:

A sintonia com o ambiente educacional mais descentralizado, participativo e transparente exigia que o Inep assumisse claramente a vocação de centro especializado em avaliação e informação educacional, de modo a subsidiar a formulação das políticas educacionais e apoiar o desenvolvimento da educação nacional. (INEP, 2017)

E a forma como a dirigente do órgão e a Presidência da República acharam por bem garantir esta sobre-eminência do INEP no âmbito da gestão da educação nacional foi através da transformação do instituto - de órgão de assessoria técnica e científica subordinado ao Ministério da Educação - em autarquia²⁷. O ato de autarquização do INEP deu-se por medida provisória emitida pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso em fevereiro de 1997, aprovada pelo Congresso Brasileiro e transformada em lei logo no mês seguinte (BRASIL, 1997). Para Maria Helena Guimarães, o ato “marcou a refundação legal e de fato do órgão, seguindo nova filosofia e adquirindo novo perfil institucional” (INEP, 2017).

O INEP tornou-se, assim, o único órgão responsável pelas estatísticas educacionais em nível federal. Mas, para que esta condição fosse consolidada, um passo imprescindível precisou ser dado. A fim de que o instituto de pesquisas educacionais pudesse efetivamente “organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais” (BRASIL, 1997), como demandava o inciso I do artigo 1º da lei que o elevou à condição autárquica, o INEP dependeria de toda a estrutura responsável por levantar os dados sobre a educação no país. Ou seja, dependeria dos mecanismos operacionais e institucionais responsáveis pela realização do Censo Escolar. E foi assim que a SEDIAE como um todo, e com ela o SEEC, foram absorvidos pelo INEP.

Esta incorporação realizou o enlace definitivo entre duas das estruturas administrativas mais viscerais e decisivas para a compreensão da realidade educacional nacional e a implementação bem-sucedida de políticas de aprimoramento do ensino no país. Até então, o Censo Escolar - através do SEEC - e o INEP vinham trilhando trajetórias parelhas, mas sempre manifestamente distintas, na maior parte das vezes muito próximas, mas, em alguns momentos mais críticos, lastimavelmente desviadas. Agora, o Censo Escolar e o INEP haviam-se fundido pela primeira vez na história das políticas públicas da educação

²⁷ Autarquia, na administração pública (ou em direito administrativo), é uma entidade autônoma, auxiliar e descentralizada da administração pública, porém fiscalizada e tutelada pelo Estado, com patrimônio formado com recursos próprios, cuja finalidade é executar serviços que interessam a coletividade ou de natureza estatal (AUTARQUIA, 2014).

brasileira, “um passo importante para a unificação metodológica e institucional do levantamento de dados e avaliações educacionais na esfera do governo federal” (FNDE, 2015, p. 35). Era, de fato, um feito memorável e prenhe de perspectivas auspiciosas para o sistema de ensino nacional.

2.3.3 O FUNDEF

No ano seguinte à autarquização do INEP e sua fusão com o aparato governamental responsável pelo Censo Escolar, uma outra política de peso agigantado sobre nosso sistema de ensino foi implementada. De notável monta entre os grandes avanços que vinham se dando no arcabouço de políticas educacionais brasileiras nestes anos 1990, ela seria, também, de grande importância para a consolidação do papel do Censo Escolar e do INEP no âmbito do sistema nacional de ensino. Tratava-se da instituição de um fundo garantidor de recursos para a promoção de um ensino fundamental de qualidade no país, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, mais conhecido como FUNDEF.

No Brasil, a educação escolar compõe-se atualmente de dois níveis: a Educação Básica – que abrange a fase da vida do indivíduo entre zero (0) e dezessete (17) anos – e a Educação Superior - disponível a partir dos dezoito (18) anos de idade. A Educação Básica é dividida em três estágios: a Educação Infantil (0 a 5 anos); o Ensino Fundamental (6 a 14 anos) e o Ensino Médio (15 a 17 anos). Entre estas várias segmentações em que se divide a educação brasileira, o Ensino Fundamental é considerado o estágio mais importante da formação escolar do indivíduo.

Durante o Ensino Fundamental, os habitantes do Brasil são estimulados pela primeira vez e pelo período mais longo de suas vidas a atingirem os objetivos constitucionais da educação nacional (BRASIL, 1988, Art. 205): seu desenvolvimento enquanto pessoa, seu desenvolvimento enquanto cidadão e sua preparação para a vida profissional. É nesta fase que as brasileiras e brasileiros adquirem os conhecimentos fundamentais para exercerem plenamente sua cidadania e adequarem-se à lógica do mercado de trabalho, além de serem expostos a uma miríade de estímulos psicossociais que impulsionam seu desenvolvimento pessoal no decorrer deste longo intervalo de primeiros contatos consistentes do indivíduo com um ambiente social bem mais amplo e complexo que o ambiente familiar ou a comunidade religiosa. A LDBEN/96 esclarece em seu Artigo 32 que:

O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:

I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;

II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;

III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;

IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social. (BRASIL, 1996)

A influência, sobre a vida adulta do indivíduo, destes primeiros anos de contato com o conhecimento formal acumulado pela sociedade em que vive sempre foi flagrante para os educadores e gestores públicos da educação. Em consequência, muito de seus gênios e de seus esforços envidaram-se na busca de um arranjo pedagógico, protocolar e institucional que garantisse o alcance dos objetivos socioeconômicos e culturais que estes profissionais e políticos tinham em mente para a sociedade que pretendiam criar. E, inexoravelmente, a despeito de qual fosse o projeto de nação idealizado pelos agentes políticos de influência sobre o sistema de ensino, uma questão sempre se projetou como definidora do sucesso ou do insucesso de seus planos: o financiamento.

Ao longo da história do Brasil, a responsabilidade com o financiamento da educação pública, de uma forma geral, e com a educação fundamental, em particular, veio progressivamente - mas de forma extremamente morosa - filtrando-se de organizações não-estatais, mormente religiosas, para o âmbito do Estado (VILA NOVA et al., 2019). Seria, contudo, apenas a partir da Constituição de 1934, no início da Era Vargas e no contexto das grandes pressões sociais e políticas realizadas pelos intelectuais do Movimento dos Pioneiros da Educação Nova, que se estabeleceria a primeira vinculação de impostos oriundos das três esferas governamentais destinada clara e especificamente para a educação. Desta ocasião em

diante, o financiamento da educação pública passou a ser uma atribuição direta e inequívoca do Estado brasileiro, ainda que nos períodos ditatoriais, via de regra, tais vinculações orçamentárias para a educação fossem abolidas em maior ou menor grau, sobretudo no tocante à contribuição federal.

Uma discussão qualificada e pormenorizada do financiamento específico para os primeiros anos de ensino no país só veio a se dar a partir dos esforços do mais notável dos diretores-gerais do INEP, Anísio Teixeira. Em seu livro *Educação é um Direito*, de 1968, o educador discute os efeitos negativos da desigualdade social sobre o processo educacional e defende que “a diminuição dessa desigualdade poderia ser amenizada com a fixação de um ‘custo-padrão’ da educação que deveria ser financiado ‘com os recursos dos três poderes públicos, União, Estados e Municípios’” (TEIXEIRA, 1968 apud AMARAL, 2001, p. 278), e segue enunciando uma série de pontos fundamentais de um fundo de apoio à primeira educação das crianças e jovens.

Não obstante a natureza admirável da proposta de Anísio Teixeira e as consequências benfazejas que sua colocação em prática naquela época poderia ter trazido para a sociedade brasileira hoje, transcorreram-se longos trinta anos até que o Estado do Brasil compreendesse a importância, para seus cidadãos, de um fundo de apoio aos primeiros anos de educação formal. Apenas em 1998, um fundo nos moldes idealizados por Teixeira foi implementado no país, o afamado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Apesar de ter começado a vigorar em 1º de janeiro de 1998, o FUNDEF foi criado pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996 e regulamentada pela Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, promulgada meros quatro dias após o advento da LDBEN/96. Inicialmente previsto para entrar em atividade em 1º de janeiro de 1997, o fundo precisou ser postergado devido a inconsistências não tratadas pela lei que o criou e a certas limitações técnicas para sua implementação, as quais, após sanadas, garantiram a expedição do Decreto nº 2.264, de junho de 1997, regulamentando definitivamente o fundo (GIL, I., 2009). O estabelecimento do fundo ficou, então, previsto para o primeiro dia do ano seguinte, o que de fato se deu.

O FUNDEF garantiu que, pelo menos no campo das políticas educacionais, a intensa descentralização de recursos fiscais da União em favor dos entes subnacionais, que ganhou ímpeto com o desmonte das estruturas centralizadoras da ditadura militar, fosse operada de

forma mais efetiva. No início, estas medidas fiscais descentralizadoras deram-se de forma exageradamente liberal, sem uma clara determinação de áreas-chave para a aplicação dos recursos transferidos. O resultado foi a existência de muitos casos em que entes subnacionais deixaram de priorizar áreas sociais estratégicas para o desenvolvimento das populações governadas, como educação e saúde (MENDES, M., 2001). A vinculação de parte da verba repassada para municípios e estados especificamente para o financiamento do ensino fundamental - através do FUNDEF - foi uma das estratégias utilizadas pelo Estado brasileiro a fim de assegurar a seus cidadãos o direito constitucional a uma educação pública de qualidade e de dar prosseguimento aos avanços que vinham ocorrendo no sistema nacional de ensino.

Mendes, M. (2001, p. 49) analisa que

(...) o Fundef parece ter atingido seus objetivos e exercido, pois, importante impacto sobre o ensino fundamental, principalmente por propiciar a mudança do grau de escolaridade dos professores, o aumento da duração dos turnos de aula, do total de alunos matriculados, do número de professores em atividade, bem como promover a redução do atraso escolar ao substituir prioridades (favorecendo, com isso, as despesas com professores e com alunos em detrimento das despesas com infra-estrutura); além de estimular a municipalização do ensino.

2.3.4 O FUNDEB

Inicialmente, o FUNDEF estava previsto para durar até 1º de janeiro de 2007, mas o sucesso desta política educacional levou, no último mês de sua vigência, a mais que sua prorrogação: a uma ampliação. O fundo foi avultado com a inclusão de novas dotações e direcionado não mais apenas ao ensino fundamental (6 a 14 anos), mas à Educação Básica como um todo, cobrindo igualmente o financiamento da educação infantil (0 a 5 anos), do ensino médio (15 a 17 anos) e da educação de jovens e adultos. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF - foi, pois, transformado no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o FUNDEB.

O dispositivo que criou o FUNDEB foi a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Além de estender aos outros segmentos da Educação Básica os avanços educacionais já proporcionados pelo FUNDEF ao ensino fundamental, o FUNDEB

mostrou-se crucial, também, na vitalização dos esforços do Estado e da sociedade civil em prol da universalização do ensino e da erradicação do analfabetismo no Brasil, como mostra a tabela abaixo.

TABELA 1

Oferta de educação e situação do analfabetismo no Brasil durante a vigência do FUNDEB

	Educação Infantil (0 a 3 anos) - creche	Educação Infantil (4 a 5 anos) - pré-escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Analfabetismo
2006	15,5%	76%	97,6%	82,2%	10,4%
2019	35,6%	92,9%	99,7%	89,2%	6,6%

Dados PNAD-Educação (IBGE, 2020).

Os dados, abrangendo o período entre o último ano de vigência do FUNDEF e o ano imediatamente anterior à irrupção da pandemia de COVID-19, mostram a nítida ampliação da cobertura dos serviços educacionais em todos os segmentos da Educação Básica brasileira. Percebe-se que exatamente o ensino fundamental, com uma cobertura já próxima à universalização após anos sendo beneficiado pelo FUNDEF, foi o que apresentou o menor aumento em seu patamar já bastante elevado. O FUNDEB fomentou um salto muito significativo no segundo segmento da Educação Infantil (4 a 5 anos) - a pré-escola - e um salto ainda maior em seu primeiro segmento (0 a 3 anos) - as creches - ainda que, neste caso, a cobertura esteja demasiado distante da universalização, dado o baixo patamar da oferta deste serviço antes de se operar de forma tão direta seu financiamento pelo Estado. E, apesar das dificuldades encontradas no processo, o Ensino Médio claramente dilatou-se, ao mesmo tempo em que o analfabetismo retraiu-se para uma taxa com menos de dois dígitos.

O FUNDEB foi criado como um fundo temporário - assim como o FUNDEF - com duração de catorze anos. Nestas circunstâncias, o último ano de sua vigência seria 2020. Não obstante, a ameaça de suspensão desta política que tantos progressos garantiu para a educação brasileira foi superada em 26 de agosto de 2020, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 108. Esta recentemente aprovada alteração da carta magna transformou o FUNDEB em fundo permanente de apoio ao desenvolvimento da educação brasileira (FNDE,

2020). Este novo FUNDEB, além de contar com um considerável aumento da participação da União (de 10% para 23% no decorrer dos próximos anos), terá garantido um controle social mais acentuado e, destacadamente, um aporte diferenciado para a educação infantil, a fim de remediar as discrepâncias em relação à universalização deste serviço, evidentes na Tabela 1.

2.3.5 O ciclo de feedbacks entre fundos da educação e censo da educação

O FUNDEF e o FUNDEB não promoveram avanços e reforços apenas na qualidade dos serviços públicos educacionais oferecidos para estudantes, professores e outros profissionais da educação - proporcionando, deste modo, maior desenvolvimento social e econômico para o Brasil como um todo. O financiamento da educação nos moldes estabelecidos por estas duas políticas públicas foi responsável, igualmente, pelo robustecimento de um largo conjunto de órgãos, serviços e estruturas estatais ligados à educação pelo país afora. Seu impacto benfazejo sobre o Censo Escolar e a autarquia que ora integra, o INEP, foram extremamente significativos para a consolidação de ambos, exatamente nos primeiros anos de seu ressurgimento como estruturas de peso no âmbito da política nacional de educação.

As parcelas nas quais os recursos do FUNDEF deveriam ser divididos e repassados anualmente para os sistemas de ensino de cada ente subnacional do país e deles para cada unidade escolar beneficiada foram estipulados com base no número de alunos efetivamente matriculados em cada uma destas unidades (FNDE, 2015). E a apuração destes quantitativos ficava sob responsabilidade do INEP, através do Censo Escolar. Esta atribuição exigiu que o INEP, já no primeiro ano de sua autarquização e absorção do SEDIAE, em 1997, desenvolvesse as condições para que o Censo Escolar e a divulgação de seus resultados passassem a ser realizados criteriosamente em bases anuais. Tornava-se impreterível que as estatísticas oriundas do Censo Escolar estivessem prontas antes do final de cada ano escolar, a fim de que as transferências de verba do FUNDEF pudessem ser calculadas e programadas para o ano posterior.

Até a década de 1990, o sistema de gerenciamento de informações do Censo Escolar apresentava sérios problemas tanto de eficácia quanto de eficiência. A tecnologia informacional limitada da época exigia que os questionários censitários fossem entregues de forma impressa nas escolas. Por sua vez, a centralização administrativa típica do período ditatorial - uma tendência ainda presente nos primeiros anos da Nova República - levava a

que os milhares e milhares de questionários respondidos fossem enviados todos para as dependências do SEEC no Distrito Federal.

O enorme acúmulo de documentos demandava a terceirização dos serviços de digitação e alimentação do banco de dados censitários. Nestas ocasiões, a aglomeração, no SEEC, de servidores de carreira e funcionários contratados em espaços incompatíveis com o excesso de afazeres relacionados à apuração criava um azáfama especialmente conducente ao extravio de documentos e a erros no processo de compilação e registro dos dados (ENAP, 1997?). A consequência última de todo este processo desazado de gerenciamento de informações era que os relatórios estatísticos do Censo Escolar - os quais deveriam ser anuais - via de regra, eram publicados com meses de atraso. A operacionalização de um fundo escolar nos moldes do FUNDEF em tais circunstâncias teria sido extremamente problemática, se não inviável.

As condições técnicas e administrativas necessárias para a correção destes transtornos começaram a aparecer a partir de 1991, com o início da implantação do Sistema Integrado de Informações Educacionais - o SIEd. Ao longo dos quatro anos de instalação do sistema, a coleta e apuração dos dados do Censo Escolar foi descentralizada e informatizada.

O recenseamento continuou a ser realizado a partir de questionários impressos e preenchidos à mão pelos gestores de cada unidade escolar, mas a digitação das informações passou a ser feita nas secretarias de educação de cada rede de ensino, não mais sendo remetidos para o SEEC no Distrito Federal. Este processamento de dados, além de ser feito de forma descentralizada, passou a ser realizado, também, de forma digitalizada. As secretarias de educação foram equipadas com computadores providos de um ambiente digital especialmente adaptado para dar suporte às operações do recenseamento, a Plataforma Paradox (FNDE, 2015, p. 35). Restrições técnicas e financeiras presentes à época não permitiram que o SIEd fosse dinamizado pelo acesso à rede internacional de computadores - a *internet*. O sistema, à época, ainda funcionava de forma *offline*, o que “implicava num esforço logístico de todas as esferas de governo para a impressão e distribuição de questionários, preenchimento, coleta, digitação, transmissão, análise de recursos e tratamento das informações” (FNDE, 2015, p. 41).

O SIEd teve sua implantação concluída, tornando-se plenamente operacional, em abril de 1995. O lapso entre o início da coleta dos dados do Censo Escolar e a divulgação de seus resultados ainda era um pouco demorado, dada a complexidade de se gerir um sistema *offline*.

Mesmo assim, o SIEd proporcionou um ganho de agilidade nos recenseamentos que era inegável quando comparado com o sistema completamente manual e centralizado anteriormente utilizado. Em pouco tempo de operação, o SIEd permitiu “a atualização das informações estatísticas que inicialmente encontravam-se disponíveis somente até o ano de 1989” (ENAP, 1997?, p. 4). A partir de 1997, com as diferentes secretarias e setores do Estado envolvidos no processo censitário, país afora, tendo se adaptado ao sistema, os resultados do Censo Escolar começaram a ser publicados no mesmo ano da coleta (INEP, 1999). Davam-se, pois, as condições técnicas básicas para a criação do FUNDEF, o qual, em 1º de janeiro do ano seguinte, 1998, era implementado.

O aperfeiçoamento do Censo Escolar garantiu as condições técnicas para a implementação do FUNDEF e do FUNDEB. O Censo Escolar conseguiu prover com eficácia e confiabilidade, dentro do prazo relativamente exíguo de um ano, os dados sobre as matrículas de todos os estudantes espalhados por um país das proporções continentais do Brasil - dados estes básicos para a distribuição dos recursos do FUNDEF e do FUNDEB. Ao fazê-lo, o alto nível de competência deste serviço e do órgão que o gerencia, o INEP, foi tornado patente. A instituição do FUNDEF e do FUNDEB tornou indiscutível a dependência do Estado brasileiro em relação ao Censo Escolar e ao INEP para o bom funcionamento do sistema de ensino nacional, salientando seu papel institucional na república e destacando-os com grande eminência no âmbito de política nacional de educação.

2.3.6 O Sistema Educacenso

O ano em que se implementou o FUNDEB, 2007, foi o mesmo em que o Censo Escolar experimentou um grande salto de eficiência, tornando-se completamente informatizado. O SIEd, com sua operação *offline* e suas etapas de coleta ainda manuais, foi substituído por um sistema desenvolvido a partir da incorporação de tecnologias baseadas em recursos da *web*²⁸. Isto permitiu que todas as etapas do Censo Escolar - coleta, organização, transmissão e disseminação de dados - fossem executadas através da rede internacional de computadores, a *internet*. O sistema *offline* representado pelo SIEd, graças ao avanços

²⁸ *Web* é uma palavra inglesa que significa teia ou rede. Seu significado ganhou outro sentido com o aparecimento da *internet*, passando a designar a rede que conecta computadores por todo mundo, a *World Wide Web* (WWW). Trata-se de um sistema de informações ligadas através de hipermídia (hiperligações em forma de texto, vídeo, som e outras animações digitais) que permite ao usuário acessar uma infinidade de conteúdos através da *internet* (WEB, 2011).

telemáticos que se sucediam no país à época, pôde ser substituído por um sistema *online*, o qual recebeu o epíteto de Educacenso (FNDE, 2015, p.40).

Através do Educacenso, o Censo Escolar foi capaz de processar sua etapa de coleta de maneira muitíssimo mais ágil. Um dos motivos foi a mudança na forma de levantamento de informações, que passou a ser feita por questionários já digitalizados, não mais manuais como no SIEd, pondo fim ao demorado processo de recolha e digitação de dados realizado pelas secretarias de educação. Outro motivo foi o aprofundamento da descentralização de responsabilidades, com os estabelecimentos de ensino ficando responsáveis por enviarem suas informações diretamente para o INEP, sem a necessidade de uma terceira parte se colocar entre a fonte e o receptor dos dados (Ibid.).

Com o expressivo alívio da sobrecarga referente aos procedimentos de tratamento e recolha de informações, o Censo Escolar viu a oportunidade de ter sua base de dados ampliada. Com o SIEd, a unidade básica de coleta era exclusivamente a escola; dela eram obtidas as informações sobre a quantidade de alunos matriculados e de profissionais da educação cadastrados. A partir da implementação do Educacenso, além da escola, tornaram-se unidades de investigação também os alunos, as turmas e os professores (Ibid.). Este aprimoramento metodológico abriu novas janelas analíticas para vários campos do conhecimento, inclusive os relacionados ao estudo da burocracia.

O Censo Escolar, presentemente operando através do Educacenso, recolhe informações sobre o número de docentes atuando em cada etapa de ensino e sobre a dependência administrativa²⁹ e o zoneamento geográfico municipal³⁰ onde trabalham, bem como dados sobre sexo, faixa etária, nível de escolaridade e formação acadêmica dos professores de todo o Brasil, município a município e estado a estado, incluindo o distrito federal. Tal multiplicidade e detalhamento de dados permitem explorações científicas capazes de deslindar diversos aspectos da burocracia docente atuante nos sistemas de ensino de todo o país, exercitando hipóteses e testando teorias no campo da Ciência Política, da Administração Pública e da Ciência da Educação, entre outras disciplinas.

No capítulo seguinte, serão apresentados alguns dos conjuntos de dados levantados por este Censo Escolar otimizado e discutidas as possibilidades analíticas que trazem consigo, sobretudo no que concerne à Ciência Política. Especial atenção será dada para o

²⁹ Tipo de rede de ensino na qual se insere a escola: pública (municipal, estadual, federal) ou privada.

³⁰ Tipo de região municipal onde se encontra a escola: zona urbana ou zona rural.

corpo docente, esta burocracia de nível de rua que entrega diretamente às brasileiras e brasileiros, de maneira obstinada, o produto final da política nacional de educação: a instrução que lhes pode permitir se tornarem pessoas, cidadãos e profissionais plenos.

3 MEDINDO A BUROCRACIA DOCENTE

3.1 MEDINDO A CAPACIDADE BUROCRÁTICA

A burocracia é a instituição que desempenha as funções mais fundamentais para a implementação das políticas idealizadas pelos gestores do Estado. Não surpreende, pois, que a capacidade burocrática esteja entre as três principais dimensões da capacidade estatal - junto com a capacidade coercitiva e a capacidade extrativa - mais estudadas pelos acadêmicos que buscam compreender melhor as nuances sobre o funcionamento do Estado (SOUZA E FONTANELLI, 2020, p. 45). O papel implementador da burocracia é o que também explica o grande número de estudos nas Ciências Sociais que se dedicam a analisar a capacidade burocrática como *proxy* para um melhor entendimento dos resultados de políticas públicas.

Essa tendência iniciou-se a partir do trabalho de Skocpol e Finegold, em 1982, que investigaram o desempenho de agências implementadoras americanas, associando o resultado das políticas à capacidade burocrática existente em cada uma das agências. Ao longo da década seguinte outros cientistas, com destaque para Evans (1992; 1995), Geddes (1994) e Peters (1995) voltaram a escrutinar as profundas relações entre capacidade burocrática e resultado de políticas.

Para o presente trabalho, as contribuições de Evans (1992) e Peters (1995) mostram-se fundamentais. Em suas respectivas obras, os estudiosos apontam uma série de parâmetros estruturais e operacionais que uma burocracia precisa possuir a fim de alcançar uma capacidade de alto nível. Tanto Evans (1992) quanto Peters (1995) salientam que a admissão ao funcionalismo público por meio de um recrutamento meritocrático³¹ e a existência de mecanismos de promoção interna que valorizem o trabalho burocrático são condições fundamentais para um serviço público de qualidade. Peters (1995), particularmente, destaca a importância de mecanismos de *accountability* para a constituição de uma burocracia qualificada, bem como de uma formação educacional robusta por parte

³¹ “Escolha de burocratas via processos seletivos públicos sujeitos a critérios e avaliação sistemática e transparente do seu desempenho” (SILVA et al., 2016, p. 4).

dos operadores de políticas (Ibid., p. 92). Conquanto o foco da análise de Peters sobre a formação educacional dos servidores repouse sobre os altos escalões burocráticos, Lipsky (2019, p. 421) esclarece haver “substancial evidência” de que o mesmo valha para a burocracia de nível de rua, com destaque para o caso dos professores.

Em 1999, Evans e Rauch, na obra *Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “weberian” state structures on economic growth*, relatam os resultados de um teste empírico aplicado a burocracias de dezenas de países ao redor do mundo. O estudo centrou-se na aplicação aos burocratas de um questionário especialmente concebido para captar aspectos quantitativos de determinadas dimensões da capacidade burocrática tais quais o modelo de recrutamento, as possibilidades de promoção interna, a competitividade salarial e a estabilidade no serviço público. A partir dos dados coletados, foi calculado um índice de capacidade burocrática que os autores denominaram “weberianess” (weberianidade).

Subsequentemente, os valores de weberianidade das burocracias analisadas foram utilizados como *proxies* para a análise dos resultados de políticas de desenvolvimento nacional aplicadas em cada um dos países estudados. Para a mensuração dos resultados das políticas desenvolvimentistas foram utilizados indicadores como o crescimento do PIB, os gastos públicos com defesa e educação e o grau de escolaridade da população. A hipótese defendida pelos pesquisadores era a de que países com capacidades burocráticas maiores, como medidas pelo índice de weberianidade, estariam mais propensos a apresentar taxas de crescimento econômico maiores. A análise dos dados, de fato, mostrou a correlação entre alta capacidade burocrática e a obtenção dos resultados esperados da política, como relatam os acadêmicos na discussão de sua pesquisa ao concluírem que “the evidence we have presented adds credence to the proposition that state bureaucracies characterized by meritocratic recruitment and predictable, rewarding career ladders are associated with higher growth rates” (EVANS E RAUCH, 1999, p. 760).

Os anos posteriores à publicação de *Bureaucracy and growth* viram o advento de um grande e variado conjunto de pesquisas seguindo a mesma linha da obra: a análise de relações entre a capacidade burocrática e o resultado das políticas. No Brasil, uma obra seminal neste campo de estudos é *Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença* (SOUZA, C., 2015). Em seu ensaio, a autora analisa a capacidade burocrática dos governos brasileiro e argentino a fim de estabelecer em que medida as burocracias dos dois

países aproximam-se do modelo racional-legal weberiano, buscando, na trajetória histórica da formação de ambos os Estados, a explicação para os resultados encontrados.

A fim de definir o nível de capacidade burocrática existente nas agências brasileiras constantes em seu estudo, a cientista segue a mesma linha de análise empírica concebida por Evans e Rauch (1999), desenvolvendo um indicador de capacidade burocrática denominado IQB (Índice de Qualidade da Burocracia). A produção do IQB foi realizada com base em dados referentes aos principais parâmetros da capacidade burocrática salientados nos trabalhos pioneiros de Evans (1992), Peters (1995) e Evans e Rauch (1999). Os parâmetros escolhidos por Souza, C. para “capturar o grau de profissionalização e a qualidade da burocracia” (2015, p. 9) foram, nomeadamente, o recrutamento, a formação, a promoção interna e a *accountability* dos burocratas.

Ao detalhar o desenho de sua pesquisa, Souza, C. vaticinou que “ao montar o IQB do Brasil, a pesquisa cria uma metodologia aplicável à análise de outras políticas e/ou a conjuntos de políticas” (Ibid., p. 13). É fato. A presente dissertação bebe na fonte destapada pela cientista brasileira e, empregando o método por ela apresentado, busca analisar a capacidade burocrática do corpo docente operando nos Anos Finais do Ensino Fundamental nos municípios do Rio de Janeiro.

A aplicação do arcabouço teórico e metodológico da Teoria da Capacidade Estatal à análise de políticas educacionais - a despeito do interesse particular do pesquisador sobre a matéria - está em sintonia com as tendências mais recentes dos estudos da área. Em *Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina*, Souza C. busca, entre outros objetivos, “abrir nova agenda de pesquisa com foco nas políticas de desenvolvimento e não apenas nas de crescimento econômico” (Ibid.), ampliando o escopo das investigações acadêmicas para além da abordagem clássica dos autores pioneiros no desenvolvimento desta metodologia (Evans, 1992; 1995; Peters, 1995; Evans e Rauch, 1999). O presente trabalho busca contribuir com este esforço.

A delimitação espacial da pesquisa aos municípios do Rio de Janeiro também colabora para ampliar o grau de minúcia dos estudos sobre capacidade estatal, concentrados predominantemente nas análises em nível nacional. Esta característica do trabalho é especialmente significativa no caso brasileiro. Em face do vigoroso processo de federalização que ocorreu com o advento da Nova República, hoje são os estados e municípios, não a

União, os maiores implementadores de políticas sociais universais, com destaque para a Educação Básica.

Com relação à decisão do pesquisador em analisar a capacidade burocrática dos servidores atuantes especificamente nos Anos Finais do Ensino Fundamental em detrimento dos outros segmentos da Educação Básica, algumas explicações fazem-se pertinentes. Um dos objetivos do estudo, além da análise da capacidade estatal do corpo burocrático especificado, é a exploração de associações entre o nível de capacidade burocrática encontrado e o resultado da política educacional brasileira como medido pelo IDEB. Tal propósito deixa forçosamente de fora do estudo a Educação Infantil (0 a 5 anos), segmento da Educação Básica para o qual, no período de tempo considerado na pesquisa, não se fazia o cálculo do IDEB.

Os Anos Iniciais do Ensino Fundamental (6 a 10 anos), apesar de terem seu desempenho avaliado pelo IDEB, possuem algumas peculiaridades importantes que fazem com que a análise da capacidade burocrática de seu corpo docente fiquem fora do escopo do presente trabalho. De saída, uma observação dos resultados da política educacional aplicada a este segmento mostra um desempenho que chega mesmo a superar as expectativas oficiais divulgadas pelo INEP. Sem exceção, os resultados da implementação, como avaliados pelo IDEB, têm ultrapassado as metas estabelecidas pelo Ministério da Educação biênio após biênio³² desde o início desta medição de desempenho da política educacional (QEDU, 2019). Contudo, um dos principais propósitos do presente estudo é verificar em que medida a capacidade burocrática pode ser um fator explicativo para algumas das dificuldades encontradas na implementação da política educacional brasileira. Assim, o sucesso evidente da política no que se refere aos Anos Iniciais do Ensino Fundamental - conquanto seja um feito do Estado brasileiro verdadeiramente digno de celebração - retira este segmento escolar do foco do presente trabalho.

Mais especificamente, os critérios para a formação profissional e os mecanismos de promoção interna dos burocratas deste segmento - dois dos parâmetros da capacidade burocrática avaliados na pesquisa - são consideravelmente diferentes daqueles válidos para os profissionais dos Anos Finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. Os atributos burocráticos fundamentais associados a cada corpo docente atuante nos diferentes níveis³³,

³² O IDEB, desde sua criação em 2007, é calculado a cada dois anos.

³³ Educação Básica e Educação Superior.

etapas³⁴ e segmentos³⁵ do sistema de ensino brasileiro possuem diferenças importantes que tornariam inválida a comparação da capacidade burocrática calculada para estas diferentes divisões do ensino segundo a metodologia aqui aplicada. A única intercambialidade absoluta efetivamente existente na estrutura do serviço público docente no país ocorre entre os profissionais dos Anos Finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio.

Não obstante, o corpo docente deste último segmento também não será incluído na presente pesquisa. O Ensino Médio está sendo, presentemente, profundamente reestruturado em nível nacional, um processo entabulado na esteira da aprovação da Reforma do Ensino Médio (BRASIL, 2018) e que está previsto para se estender por mais alguns anos. É de se esperar que haja impactos significativos tanto na organização burocrática quanto nos resultados do IDEB para este segmento da Educação Básica. Isto significa que a base de dados consolidada existente hoje para o Ensino Médio pode vir a se mostrar por demais desconectada da nova realidade que virá a se impor no médio e longo prazos. Tal fato bem pode comprometer a validade dos resultados obtidos, do ponto de vista de sua aplicação como fonte de indícios para a detecção de problemas educacionais, já que avaliaria uma estrutura educacional que está para desaparecer.

Tais circunstâncias levam a que esta pesquisa concentre seus esforços na análise exclusiva dos Anos Finais do Ensino Fundamental no Brasil. A despeito das conjunções que determinam esta escolha, uma análise deste segmento da educação em particular e a iluminação de alguns dos óbices que possam estar comprometendo a eficácia das políticas públicas a ele direcionadas possuem um peso significativo.

O Ensino Fundamental é responsável pela formação básica da cidadã e do cidadão, tendo como objetivo levá-los ao domínio pleno da leitura, da escrita e do cálculo; à compreensão do ambiente natural, social e político em que vivem; ao desenvolvimento da capacidade de aprender autonomamente; e à valorização, através da prática da tolerância, dos vínculos de solidariedade humana sobre os quais se assentam o convívio social (BRASIL, 1996, Art. 32). Tendo em conta o considerável êxito das políticas educacionais aplicadas aos Anos Iniciais, como expresso pelo IDEB, pode ser profícua uma pesquisa que, ao tentar determinar algumas das causas que têm impedido a melhora esperada da qualidade de ensino

³⁴ Para a Educação Básica: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

³⁵ Para a Educação Infantil: Creche (0 a 3 anos) e Pré-escola (4 a 5 anos); para o Ensino Fundamental: Anos Iniciais (6 a 10 anos) e Anos Finais (11 a 14 anos). O Ensino Médio não é segmentado.

nos Anos Finais, possa vir a contribuir para o aprimoramento do Ensino Fundamental como um todo.

Destarte, a capacidade burocrática que será analisada neste trabalho enfocará especificamente o corpo docente atuante nos Anos Finais do Ensino Fundamental nos municípios do Rio de Janeiro entre os anos de 2007 e 2019. Para o cálculo da qualidade e profissionalização desta burocracia de nível de rua serão utilizados os parâmetros já supracitados de recrutamento, formação, promoção interna e *accountability* dos burocratas, além de um quinto parâmetro, incorporado à pesquisa em razão das especificidades do ofício docente no nível de rua: as condições existentes para o trabalho de implementação.

Como discutido anteriormente, uma das vicissitudes do ofício dos burocratas de nível de rua é a série de complexidades e pressões que afetam seu trabalho. Ao dificultar o trabalho do burocrata, esses obstáculos atrapalham o processo de implementação e, necessariamente, comprometem tanto a capacidade burocrática quanto o desempenho burocrático. O mais típico e incontornável destes obstáculos é certamente a escassez de recursos à disposição das burocracias de linha de frente, com destaque para a escassez de tempo e a escassez de pessoal.

No caso da burocracia docente, o número cronicamente insuficiente de professores nos municípios mais populosos resulta em um maior tamanho das turmas. E, como salienta Lipsky (2019, p. 314), “o tamanho da turma indica as associações entre os professores e as crianças”. Como essas “associações” são o próprio meio de transferência da política educacional do Estado para o cidadão, um número excessivo³⁶ de alunos compromete a qualidade das “associações” e, conseqüentemente, o resultado da política.

O impacto do tamanho da turma sobre o trabalho do burocrata docente é tão relevante que Lipsky (2019) trata diversas vezes em sua obra deste aspecto operacional das agências implementadoras de políticas educacionais. Mas a possibilidade de se usar esta característica operacional como parâmetro da capacidade burocrática na análise empírica realizada no presente estudo decorre de uma característica particularmente vantajosa da administração pública brasileira. De forma geral, o Brasil conta com uma grande variedade de bancos de dados sobre o funcionamento de suas instituições, e isto não é exceção no tocante às agências ligadas à implementação de políticas educacionais.

³⁶ Em *Street-Level Bureaucracy*, Lipsky cita, como tamanho de turma ideal para um resultado de alta qualidade da política educacional, o valor médio de 15 alunos por classe (2019, p. 366).

O Brasil vem desenvolvendo, há cerca de noventa anos, um vasto banco de dados sobre as condições da educação nacional. Os esforços neste sentido partem de múltiplos órgãos públicos e mesmo privados, mas se concentram, primordialmente, nas agências responsáveis pela produção do Censo Escolar. Como visto, o Censo Escolar experimentou um enorme salto de eficiência a partir de 2007, com a criação do Educacenso. Este moderno sistema de coleta e produção de dados estatísticos sobre a educação, ora em atividade, incorporou os mais recentes avanços telemáticos disponíveis, não só agilizando a recolha de informações, como também ampliando a base de dados até então existentes. Além das escolas, os alunos, os professores e as próprias turmas tornaram-se unidades básicas de coleta. É a partir deste novo Censo Escolar, potencializado pelo sistema Educacenso, que podem ser obtidos os tamanhos médios das turmas de cada uma das 5570 unidades federativas locais do Estado brasileiro, incluindo os 5568 municípios, o Distrito Federal e o distrito de Fernando de Noronha, em Pernambuco (IBGE, 2021).

Além do tamanho das turmas, o Censo Escolar recolhe dados, com um profundo grau de detalhamento, sobre o recrutamento e a formação da burocracia que atua nos Anos Finais do Ensino Fundamental de todo o país. Os mecanismos de promoção interna e de *accountability*, todavia, não estão entre as informações que podem ser inferidas a partir dos produtos estatísticos gerados pelo Censo Escolar. Para estes parâmetros da capacidade burocrática docente, a pesquisa recorreu à outra fonte, os levantamentos realizados pela INDICON para o cálculo do IEGM.

A INDICON - Rede Nacional de Indicadores Públicos - é uma parceria entre o Instituto Rui Barbosa e os Tribunais de Conta do Brasil instituída a fim de viabilizar o desenvolvimento do IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal (INDICON, 2021). O IEGM, à semelhança do IDEB, é um indicador de resultados de políticas públicas. Diferentemente deste último, contudo, o IEGM tem um escopo muito mais largo, avaliando diversos campos da política pública, nomeadamente a defesa civil, a educação, a gestão fiscal, a governança em tecnologia da informação, o meio ambiente, o planejamento e a saúde (IRB, 2021). A INDICON fornece o IEGM tanto sob sua forma compósita quanto desagregada e é a partir destes dados desagregados que foram obtidas as informações sobre os parâmetros de promoção interna e *accountability* relacionados ao cálculo da capacidade burocrática docente.

Nas próximas seções serão discutidos, de forma detida, cada um dos parâmetros burocráticos associados ao corpo de professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental atuando nos municípios fluminenses. Os aspectos técnicos, legais e teóricos apresentados servirão de base para a metodologia utilizada nos cálculos subsequentes relativos à capacidade burocrática docente.

3.1.1 Recrutamento

Nas Ciências Sociais, virtualmente, o recrutamento considerado ideal para as burocracias atuando no interior dos Estados é o recrutamento meritocrático. No contexto das modernas burocracias, recrutamento meritocrático é aquele que busca selecionar para o serviço público os indivíduos que se mostram mais qualificados no tocante, principalmente, à capacidade cognitiva e ao nível de educação formal e, eventualmente, também em relação ao nível de experiência com a atividade a ser desenvolvida. Seu emprego busca impedir que os gestores das agências públicas estabeleçam relações clientelistas com os burocratas, selecionando-os com base em sua origem social, seu nível de renda ou por envolvimento individuais específicos (fisiológicos, nepóticos, cooptativos etc). O recrutamento meritocrático garante, assim, que a implementação das políticas seja operada de forma mais efetiva, ao contrário do que costuma ocorrer em sistemas patrimonialistas de administração pública.

Evans e Rauch (1999, p. 752) definem o recrutamento meritocrático como uma das principais características estruturais capazes de aumentar a capacidade de uma burocracia para atingir seus objetivos de longo prazo. Os autores explicam as vantagens desta estratégia esclarecendo que

Meritocratic recruitment not only increases the likelihood of at least minimal competence but also helps generate corporate coherence and esprit de corps, which in turn can be argued to have substantive effects on the motivation of individual officeholders. Bureaucrats who see themselves as having joined their confreres in office by virtue of sharing similar abilities are more likely to internalize shared norms and goals than are those who know they owe their office to the favor of a particular kinsman or patron. Identification with colleagues and the organization itself should also create internalized intangible costs for corrupt activities that subvert organizational goals and increase the effectiveness of monitoring. (Ibid., p. 752).

Souza, C. (2015) reforça o papel de destaque do recrutamento meritocrático na qualificação da burocracia. De fato, o recrutamento meritocrático é a dimensão do Índice de Qualidade da Burocracia (IQB) mais discutida em sua obra. A cientista é taxativa ao afirmar que o uso de categorias alternativas para a seleção de funcionários públicos torna menor a capacidade burocrática das agências (Ibid., p. 35).

A regra fundamental para a seleção de servidores na república brasileira é o recrutamento meritocrático através de concursos públicos, como ordena a Constituição Federal em seu Artigo 37, inciso II (BRASIL, 1988). Não obstante, há exceções importantes. Cargos comissionados; algumas nomeações para tribunais; e contratações temporárias para atender excepcional interesse público eximem os políticos de empregarem um recrutamento meritocrático estrito.

No que toca à capacidade burocrática, as contratações temporárias exercem uma influência especialmente negativa. Elas fragilizam as agências por, pelo menos, dois motivos: não contarem com processos seletivos meticolosos - os quais estão expostos, inclusive, a eventuais interferências corruptivas reais ou suspeitadas - e por não serem eficazes em gerar o “esprit de corps” citado por Evans e Rauch (1999), responsável pela coerência corporativa robustecedora da capacidade burocrática e, conseqüentemente, dos resultados da política implementada.

Para o caso específico das burocracias docentes, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) determina, em seu Artigo 67, que:

Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I – ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

E ressalta, em seu Artigo 85 que:

Qualquer cidadão habilitado com a titulação própria poderá exigir a abertura de concurso público de provas e títulos para cargo de docente de instituição pública de ensino que estiver sendo ocupado por professor não concursado, por mais de seis

anos, ressalvados os direitos assegurados pelos arts. 41 da Constituição Federal e 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Os dados sobre recrutamento da burocracia docente utilizados neste estudo são oriundos do Censo Escolar em sua versão otimizada pelo sistema Educacenso. A cada realização do recenseamento, são gerados, entre outros produtos estatísticos, detalhados relatórios - as chamadas Sinopses Estatísticas da Educação Básica (INEP, 2020c) - com as informações obtidas a partir das unidades básicas de coleta: alunos, professores, escolas e turmas. Na seção relativa à unidade de coleta representada pelos professores - unidade de número 2 denominada Docentes - são apresentadas as diferentes formas de seleção de docentes efetuadas em cada município do país e as quantidades de profissionais admitidos por meio de cada uma delas.

A apresentação dos dados é muito completa e minuciosa e apresentada sob a forma de extensas tabelas. A primeira subseção traz uma visão geral da Educação Básica nacional, apresentando os quantitativos de docentes operando no país - município a município, separados por região - para cada etapa de ensino: (1) Educação Infantil - Creche e Pré-escola; (2) Ensino Fundamental - Anos Iniciais e Anos Finais; (3) Ensino Médio - propedêutico; normal e técnico; além de outras modalidades, como (4) Educação Profissional, (5) Educação de Jovens e Adultos e (6) Educação Especial. Nas subseções seguintes da seção Docentes, cada uma destas etapas e modalidades são reapresentadas trazendo informações específicas sobre o corpo docente que nelas atua.

No caso específico do Ensino Fundamental Anos Finais, objeto deste estudo, os dados docentes são organizados em alguns róis específicos retratando (1) Sexo e Faixa Etária; (2) Nível de Escolaridade e Formação Acadêmica; e (3) Situação Funcional, Regime de Contratação ou Tipo de Vínculo. É deste último rol que se podem retirar as informações sobre as formas de seleção de professores aplicadas em cada município brasileiro, avaliando-se, assim, a proporção de burocratas docentes admitidos via recrutamento meritocrático. No capítulo seguinte, veremos como esses dados são tratados para fornecer um dos mais fundamentais parâmetros para a análise da capacidade burocrática docente: o recrutamento.

3.1.2 Formação

Em *Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina*, Souza, C. esclarece sem rodeios: “Como se sabe, a formação superior é uma *proxy* da qualidade da burocracia” (2015, p. 49). No tocante à capacidade burocrática docente e sua associação com os resultados da política educacional, Lipsky também não deixa dúvida ao afirmar que há “substancial evidência de que a melhoria da capacidade de formação dos professores é um dos caminhos mais poderosos para a melhoria dos resultados escolares” (2019, p. 421).

A formação de um servidor público afeta a burocracia de formas tão profundas e múltiplas que não é de surpreender a maneira peremptória com que estudiosos do assunto afirmam seu valor fundamental para a constituição de uma burocracia de alta capacidade. Uma formação de qualidade é um dos pressupostos do recrutamento meritocrático e é um dos atributos dos candidatos ao ingresso na burocracia que é aferido de forma mais criteriosa e rígida, através de concursos, muitas vezes, draconianos.

Uma formação sólida, via de regra de nível superior, costuma ser a condição básica, também, para o indivíduo poder aspirar a um *status* de profissional em sua área de atuação. E, como esclarece Lipsky (2019), o profissionalismo do burocrata é uma das principais condições que garantem o exercício de sua discricionariedade. Um burocrata que seja um profissional com formação qualificada para o desempenho de sua função pública tem muito mais autoridade e expertise para determinar a dosagem e a forma de fornecimento da política que um agente de menor qualificação.

Este profissionalismo, ao fortalecer a discricionariedade do agente, também fortalece a autonomia da agência, contribuindo para melhores resultados da implementação. Uma burocracia com elevada capacitação e expertise para resolver os complexos problemas cotidianos da implementação, torna-se uma burocracia imprescindível para a população a que serve, garantindo-lhe armas institucionais mais poderosas para que se defenda das recorrentes agressões externas oriundas de setores diversos da sociedade e de dentro do próprio Estado.

Lipsky sugere que até mesmo a *accountability* burocrática pode ser melhorada com o aumento do nível de formação dos servidores públicos. O autor cita, ao discutir os esforços realizados para se aumentar a *accountability* dos burocratas de nível de rua, que: “Alguma ênfase também foi dada, recentemente, para aumentar a *accountability* para com as normas profissionais, melhorando o status dos trabalhadores e a sua formação” (2019, p. 303).

O Estado brasileiro reconhece, igualmente, a importância da formação dos agentes de implementação para os resultados da política. Na regra máxima que regula o sistema nacional de ensino, a LDBEN/96, está expresso em seu Artigo 62, sem margem para irresolução que

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal. (BRASIL, 1996)

Os dados sobre formação da burocracia docente utilizados neste estudo são também oriundos do Censo Escolar. Nas Sinopses Estatísticas da Educação Básica (INEP, 2020c), na seção 2, relativa aos Docentes, podem-se encontrar os dados estatísticos relativos à formação dos professores atuando no Ensino Fundamental Anos Finais. No rol de Nível de Escolaridade e Formação Acadêmica são apresentados os totais de professores trabalhando neste segmento do ensino, sendo especificado se sua formação consiste em apenas o ensino fundamental ou o ensino médio, ao arrempo da LDBEN, ou se sua qualificação alcança a graduação ou mesmo a pós-graduação.

Da forma como são apresentadas nas Sinopses Estatísticas, as informações sobre formação docente exigiriam cálculos adicionais para que se determinasse a proporção de professores com nível superior em cada município. Esta tarefa, contudo, pode ser contornada pelo uso de um relatório alternativo, fornecido pelo INEP em sua página de Indicadores Educacionais (INEP, 2020d). Por este recurso, tem-se acesso a relatórios sobre o Percentual de Docentes com Curso Superior, os quais fornecem, de forma direta e para todos os municípios do país, a proporção de professores graduados operando no setor público dos Anos Finais do Ensino Fundamental, entre outros segmentos da Educação Básica.

3.1.3 Promoção interna

Uma das características mais notórias do serviço público no Brasil é a gradual ascensão funcional, a qual eleva o *status* e os rendimentos dos burocratas dentro da carreira em decorrência da experiência adquirida com o tempo de trabalho e/ou com o aprimoramento de sua formação profissional. Considerada por críticos da burocracia como um censurável

privilégio do serviço público, a promoção interna, muito ao contrário, é outro dos atributos essenciais para a constituição de agências implementadoras de alta capacidade.

Evans (1992), Peters (1995) Evans e Rauch (1999) e Souza, C. (2015) são unânimes em asseverar a importância da promoção interna para a majoração da capacidade burocrática, bem como do desempenho burocrático, ao menos no tocante aos escalões mais altos da instituição. Já em relação aos efeitos deste atributo sobre o desempenho burocrático no nível de rua, Lipsky (2010, p. 327) oferece-nos uma perspectiva não muito entusiástica:

O desempenho dos burocratas de nível de rua não está vinculado diretamente a incentivos salariais. Promoções e aumentos de salário, quando são dados, não dependem tanto do desempenho no trabalho como das relações pessoais, da formação adicional, da administração da carga de trabalho e de outros fatores não relacionados com o atendimento ao cliente. Além disso, as promoções para posições de maior responsabilidade são raras, já que as hierarquias das funções, na maioria das burocracias de nível de rua, assemelham-se a pirâmides relativamente planas, com postos de trabalho não diferenciados na parte inferior da escala. Quando a maioria dos professores pode aspirar apenas a ser professor, a maioria dos policiais apenas a ser policial, os incentivos a um serviço de alta qualidade podem não surtir nenhum efeito, a não ser que sejam muito reforçados.

Não obstante, Evans e Rauch (1999) observam a promoção interna por um ângulo mais abrangente que o de um mero mecanismo de incentivo salarial, como tratado por Lipsky. Os cientistas percebem algumas repercussões bastante mais profundas da promoção interna. Apesar dos efeitos positivos ou não sobre o desempenho dos servidores, o corpo burocrático ganha coerência com carreiras recompensadoras de longo prazo. As consequências desta coerência promovida pela promoção interna são principalmente a diminuição dos incentivos à corrupção e o estímulo à conformidade com as normas internas da agência, em vista de possíveis prejuízos à ascensão profissional decorrentes de indisposições com os superiores hierárquicos.

De forma diferente do que considera Lipsky, para Evans e Rauch os resultados da política podem, de fato, ser melhorados por meio de mecanismos de promoção interna. Nas palavras dos próprios autores: “Overall, meritocratic recruitment and predictable career ladders should help structure the incentives of individual bureaucrats in a way that enhances

the ability of the organizations they manage to effectively pursue long-term goals” (1999, p. 752).

Os diferentes entes federativos que constituem a república brasileira determinam a estrutura da ascensão funcional da burocracia docente válida para suas jurisdições através de leis próprias que instituem os chamados planos de carreira do magistério ou planos de cargos e salários do magistério, entre outras denominações assemelhadas. O Estado brasileiro garante a promoção interna de seus professores no corpo da própria LDBEN/96. A norma impõe, em seu Artigo 67, que

Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

(...)

III – piso salarial profissional;

IV – progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho; (BRASIL, 1996)

Os dados sobre promoção interna da burocracia docente utilizados neste estudo são oriundos de fontes diversas, com maior contribuição dada pela INDICON, a partir da base de dados reunida para o cálculo do IEGM. O indicador produzido pelos tribunais de conta municipais do país, como já visto, incorpora informações de sete diferentes campos de políticas públicas. Sob a forma desagregada, pode-se analisar especificamente os dados referentes à política educacional aplicada em cada município, os quais determinam o índice temático denominado i-Educ/IEGM (TCE-RJ, 2021a). Este índice é produzido a partir de um extenso questionário aplicado às prefeituras, com dezenas de quesitos e subquesitos inquiridos. Para a análise da promoção interna da burocracia docente fluminense, relevante para os propósitos do presente estudo, o quesito investigado foi o de número 40: “A Prefeitura/Secretaria da Educação Municipal possui Plano de Cargos e Salários para seus professores?” (INDICON, 2021).

As respostas para este quesito são fornecidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro através de relatórios compilados ou individualizados, município a município (TCE-RJ, 2021a). A partir destes relatórios, em que as respostas do quesito 40 são

apresentadas na modalidade “Sim” ou “Não”, é possível saber quais municípios fluminenses já possuem vigindo uma lei de plano de carreira.

Além do conhecimento sobre a existência ou não de planos de carreira vigentes nos municípios, foi necessário buscar saber o ano exato da entrada em vigor da lei promulgadora da promoção interna de cada ente federativo (municipal, estadual ou federal) operando a política educacional nos limites do estado do Rio de Janeiro. Com isto, pôde-se acompanhar a evolução histórica da capacidade burocrática docente, em relação a este parâmetro específico. Também para obtenção destes dados, documentos gerados pelo TCE-RJ (TCE-RJ, 2021b), permitiram o acesso aos números e datas das leis de instauração de planos de carreira nos diferentes municípios onde tais normas foram decretadas. No capítulo seguinte, será apresentado o tratamento dado a estas informações para viabilizar seu uso como parâmetro para a análise da capacidade burocrática docente.

3.1.4 *Accountability*

Lipsky explica que “na perspectiva da gestão, os burocratas de nível de rua são unidades de recursos a serem utilizados em uma tarefa” (2019, p. 87). Não obstante, toda uma gama de características e dificuldades típicas do trabalho burocrático - complexidades do trato com os cidadãos; objetivos múltiplos e não raro contrastantes; a onipresente ameaça de dano físico; a discricionariedade e a autonomia burocráticas etc - permite aos burocratas exercerem uma influência significativa sobre as formas como serão utilizados pelos gestores.

O problema envolvendo as estratégias passíveis de serem empregadas pelos gestores - e também pelos contribuintes - para dirigirem a ação burocrática para o fim que desejam é identificado por Peters (1995) como tão antigo quanto à própria existência dos governos. Este problema é analisado nas Ciências Sociais, sobretudo nas últimas décadas, mormente sob o título de *accountability*. De forma sucinta, o autor define que “In its simplest form accountability means the requirement of a public organization (or perhaps an individual) to render an account to some other organization and to explain its actions” (Ibid., p. 300).

Lipsky defende que as burocracias de linha de frente serão sempre insuficientemente *accountables* devido a ausência, em maior ou menor medida, de determinadas condições que considera básicas para o estabelecimento de uma política de *accountability* burocrática. Tais condições constituem-se na existência (1) de objetivos bem definidos; (2) de medidas de desempenho precisas; (3) de padrões de comparação concretos entre trabalhadores; e (4) de

sanções e incentivos efetivos no direcionamento dos esforços dos servidores. Estes não são requisitos administrativos de que os grupos intra e extraestatais costumam dispor de forma consistente para exercer uma *accountability* substancial em relação à burocracia de nível de rua.

Isto não significa que os gestores não possuam mecanismos de *accountability* sobre o trabalho burocrático. Lipsky explica (2010, p. 306) que as ferramentas de gestão à disposição dos superiores hierárquicos - entre elas, manuais especificando procedimentos adequados; auditorias de desempenho; especificação de alguns objetivos primordiais - podem ser eficazes no controle da burocracia. Contudo, os burocratas possuem a seu dispor expedientes que, caso queiram, podem ser utilizados para subverter os esforços de seus superiores, diminuindo sua *accountability*.

Em situações de conflito sobre a política, a imposição de uma *accountability* mais inflexível dos dirigentes pode, inclusive, ao invés de aumentar o desempenho burocrático, como esperado, fazê-lo despencar para um nível inferior ao inicial. Como Evans e Rauch (1999, p. 751) comentam “rule-governed decisionmaking, which is clearly a feature of the bureaucratic model, might be a double-edged sword, enhancing predictability and efficiency up to a certain point but producing rigidity and organizational sclerosis when carried further”. Lipsky (2010, p. 63) exemplifica algumas das principais reações antagônicas dos burocratas a ações consideradas ilegítimas por parte de seus superiores e como elas podem comprometer seriamente o desempenho da agência:

Algumas das maneiras pelas quais os trabalhadores de baixo escalão podem se recusar a cooperar dentro de suas organizações incluem estratégias pessoais, tais como não trabalhar (excesso de absenteísmo, desistência do trabalho), atitudes agressivas quanto à organização (roubo, traição, desperdício deliberado) e atitudes negativas com implicações para o trabalho (alienação, apatia). Os trabalhadores podem tirar proveito dos recursos coletivos para agir de forma não cooperativa, organizando sindicatos ou exercendo direitos protegidos sob acordos de negociação coletiva ou de regulamentos do serviço civil. Essas estratégias coletivas de não cooperação contribuem com o desejo dos trabalhadores em mostrar falta de motivação e em ter um desempenho mínimo.

Entre estes possíveis fatores causadores de “esclerose organizacional” nas agências de implementação, o excesso de absenteísmo é certamente o mais controvertido e estudado no que tange às burocracias docentes (TAKAHASHI, 2007; GESQUI, 2008; DELCHIARO, 2009; HEIDRICH, 2010; SANTOS, S., 2011; MENDES, N., 2013; SÁ, 2014; OLIVEIRA, M., 2015; COSTA E FREITAS, 2016; AZEVEDO, 2018; MALTA; REIS NETO; LEITE, 2019).

Suas causas vão além da mera resistência burocrática às pressões gerenciais, mas decorrem, sobretudo, dos quadros clínicos acarretados aos agentes pelas próprias vicissitudes do trabalho burocrático na linha de frente (MENDES, N., 2013). Lipsky, em mais uma demonstração da grande profundidade com que mergulhou na análise do trabalho burocrático, revela em sua obra também esta grave faceta da atividade dos burocratas de nível de rua.

Mesmo sem a ameaça de violência, os burocratas de nível de rua trabalham em situações que tendem a maximizar a probabilidade de doenças debilitantes. Um estudo recente descobriu correlações significativas entre saúde mental relativamente fraca e três indicadores característicos do trabalho de nível de rua: a insuficiência de recursos, a sobrecarga (ex. altas cargas de trabalho, salas de aula superlotadas) e a ambiguidade do seu papel.

Há também um certo grau de estresse que surge pela forma como os burocratas de nível de rua se sentem sob escrutínio das autoridades ou por outros atores, cujas avaliações negativas podem ser prejudiciais. (Lipsky, 2019, p. 89)

De fato, estudiosos do absenteísmo atestam que a ausência de funcionários em seus postos dá-se por situação de trabalho insatisfatória ou dolorosa. As causas principais são quadros de doença; faltas autorizadas - férias, licenças etc; e faltas desautorizadas - quando não há razão fornecida ou aceita (MENDES, N., 2013, p. 20). Ao esclarecer os impactos das faltas ocasionadas especificamente por motivo de doença sobre o funcionamento das agências docentes, Oliveira, M. (2015, p. 15-16) apresenta os efeitos nocivos do absenteísmo docente de uma maneira geral sobre a política educacional:

(...) os afastamentos por doença causam danos aos docentes, interferem no cotidiano escolar, no progresso pedagógico e nas taxas de aprovação dos alunos. Então, interferem diretamente na área pedagógica, no processo ensino-aprendizagem e

consequentemente nos resultados escolares nas avaliações de desempenho; pois afetam toda a gestão cotidiana da escola.

Uma questão que soma complexidade às discussões sobre o problema do absentismo docente é o grande amparo legal existente para as faltas dos professores. O fato de serem autorizadas, majoritariamente, por legislações anteriores à Constituição de 1988, as quais não enfatizavam de forma tão acentuada a qualidade da educação como ocorre no arcabouço legal da Nova República, é uma das explicações para este fenômeno. O filósofo Mário Sérgio Cortella, arrazoando a respeito do assunto, explica que: “A legislação não chega a incentivar as faltas, mas protege aqueles poucos oportunistas que podem manchar toda a categoria” (TAKAHASHI, 2007).

A despeito das causas do absentismo docente - se gerado pela insalubridade do trabalho burocrático no nível de rua, por leis criadas com objetivos conflitantes em relação aos propósitos atuais da política ou por antagonismos deletérios dos burocratas em relação à gestão - o fato é que ele compromete a política educacional. Em face disto, é preciso que haja alguma *accountability* que garanta o alinhamento burocrático docente aos propósitos das organizações formuladoras e gestoras no que diz respeito ao controle de faltas. Nunca é demais salientar que, como acautela Lipsky, “A *accountability* é o elo de ligação entre a burocracia e a democracia” (2010, p. 302).

Considerando o peso que as faltas dos professores ao trabalho possui nas discussões sobre a produtividade dos sistemas de ensino, a dimensão *accountability* da capacidade burocrática docente examinada na presente pesquisa tratará exatamente da existência de mecanismos à disposição dos gestores para controlar o absentismo de seus servidores. A questão que se impõe é de que forma a administração pública pode minimizar o absentismo docente, criando mecanismos de *accountability* que não se eximam de levar em conta a insalubridade do trabalho de implementação e a necessidade de se preservar a qualidade de vida dos professores.

A resposta dada por Lipsky é que “o problema de gestão relacionado ao absentismo dos trabalhadores passa a ser melhorar a satisfação no trabalho, mantendo a produtividade” (2010, p. 64). No cotidiano dos sistemas de ensino, negociações com os professores para aviso prévio de ausências; reposição de faltas em dias alternativos; e sistemas de recompensa pecuniária por aumento de desempenho são alguns dos mecanismos de *accountability*

utilizados pelas gestões a fim de reduzir o absenteísmo docente (GESQUI, 2008; DELCHIARO, 2009; HEIDRICH, 2010).

Os dados sobre *accountability* relacionada ao absenteísmo da burocracia docente utilizados neste estudo são oriundos, principalmente, do INDICON, mas também de contatos diretos com as administrações de alguns dos entes federativos sob estudo. Entre os quesitos constantes do questionário utilizado na produção do i-Educ/IEGM, o de número 39 é o que trata da *accountability* em relação ao absenteísmo. O item inquirir se “Existe um programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais)?” (INDICON, 2021). As respostas possíveis são “Sim, com benefício financeiro; com processo de perícia médica municipal; com programas de prevenção à saúde do professor” ou “Não”. O acesso aos resultados, no caso fluminense, é obtido primordialmente a partir dos relatórios do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ, 2021a). No próximo capítulo, será apresentado o tratamento conferido aos dados coletados sobre a *accountability* dos professores e seu uso no cálculo da capacidade burocrática docente.

3.1.5 Condições de trabalho

A escassez de recursos que flagela a operação das agências burocráticas, gerada, sobretudo, pelas irremediáveis pressões de uma demanda por produtos públicos insaciável existente na sociedade, é um dos temas mais discutidos na obra de Lipsky (2019). A escassez de tempo e a escassez de pessoal ocupam um lugar de destaque na análise deste obstáculo ao trabalho burocrático. No caso do ofício professoral, o número frequentemente insuficiente de mestres para atender a demanda discente resulta em turmas de tamanhos muitas vezes inadmissíveis.

O impacto sobre o trabalho dos burocratas docentes, nestas situações, é evidente. Turmas muito grandes comprometem “as associações entre os professores e as crianças” (LIPSKY, 2019, p. 314), a entrega da política educacional ao cidadão e, conseqüentemente, a capacidade do Estado em implementar os objetivos por ele estabelecidos (SOUZA, C., 2015, p. 8). Levando isto em conta, o tamanho das turmas foi incluído na presente pesquisa como um parâmetro adicional na determinação da capacidade burocrática docente.

Mensurar especificamente este aspecto operacional das agências implementadoras da política educacional, trazido à luz pelo brilhante e visceral trabalho de Lipsky (2019), é especialmente relevante dada a constante situação de ataque, por atores de dentro e de fora do

Estado, em que trabalha a burocracia. Como bem destacam Evans e Harris (2004, apud CAVALCANTE; LOTTA; PIRES, 2018, p. 233), os servidores públicos são “frequentemente os principais culpados pelos serviços públicos insatisfatórios, em uma visão carregada de estereótipos de incompetência do burocrata”. Uma acusação muitas vezes equivocada e ignorante à realidade de que muitas das “práticas problemáticas não são culpa exclusiva dos burocratas, mas, sim, das condições estruturais com as quais eles têm de lidar” (BRODKIN, 2012 apud Ibidem).

Lipsky explica com clareza esta característica espinhosa do trabalho burocrático, destacando, especialmente, o caso dos professores:

Os burocratas de nível de rua, caracteristicamente, têm um grande volume de casos sob suas responsabilidades. Os números reais são menos importantes do que o fato de que eles, geralmente, não conseguem cumprir suas responsabilidades com tantos casos em mãos.

(...)

Para os professores, salas de aula superlotadas (com poucos suprimentos) significam que eles são incapazes de dar o tipo de atenção que um bom ensino requer. A proporção alta de alunos para cada professor também significa que os professores devem se preocupar em garantir a disciplina e dar menos atenção às atividades de aprendizagem. (LIPSKY, 2019, p. 84-85)

O Estado brasileiro mostrou-se atento a esta questão e fez constar, na lei máxima da educação nacional, a exigência de um ambiente de trabalho minimamente conducente à prática docente. Em seu Artigo 25, a LDBEN/96 prescreve que:

Será objetivo permanente das autoridades responsáveis alcançar relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento.

Parágrafo único. Cabe ao respectivo sistema de ensino, à vista das condições disponíveis e das características regionais e locais, estabelecer parâmetro para atendimento do disposto neste artigo. (BRASIL, 1996)

Em 2011, foi gerado um Projeto de Lei do Senado (PLS) com o intuito de estabelecer de forma específica o tamanho das turmas no Ensino Básico brasileiro (BRASIL, 2011). O

PLS visa alterar o parágrafo único do Artigo 25 da LDBEN/96, apresentado acima, determinando especificamente os quantitativos máximos de alunos permitidos por turma em cada um dos segmentos da Educação Básica. Para o caso dos Anos Finais do Ensino Fundamental, o limite máximo de alunos por turma estabelecido é de 35 estudantes. O PLS foi aprovado, em caráter terminativo³⁷, pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado em outubro de 2012. Enviado para a Câmara dos Deputados, a norma vem experimentando um longo período de tramitação. O parecer pela aprovação do projeto de lei foi dado pela Comissão de Educação da Câmara em março deste ano de 2021, estando agora dependente da apreciação conclusiva da CCJC, Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (BRASIL, 2012).

Os dados sobre os tamanhos das turmas nas quais trabalham a burocracia docente dos Anos Finais do Ensino Fundamental fluminense são provenientes do Censo Escolar. Nas Sinopses Estatísticas da Educação Básica (INEP, 2020c), na apresentação dos dados sobre a unidade de coleta Turmas, na seção 4, encontram-se os totais de turmas existentes em cada um dos anos (6º ao 9º) do Ensino Fundamental Anos Finais. Já na seção 1 - Matrículas - onde constam as estatísticas sobre os estudantes brasileiros, podem ser obtidos os totais de alunos estudando em cada um destes anos. Relacionando ambos os conjuntos de informação, é possível obter o número médio de alunos por turma em cada unidade federativa analisada.

Não obstante, na página de Indicadores Educacionais do INEP (INEP, 2020d), um dos relatórios disponíveis - Média de Alunos por Turma - fornece precisamente e de forma simplificada, os dados necessários para a análise deste parâmetro da burocracia docente. Os dados utilizados na pesquisa, em relação a este quesito, provêm desta fonte.

3.2 MEDINDO O DESEMPENHO BUROCRÁTICO

3.2.1 *Desempenho burocrático no nível de rua*

Organizações privadas de grande porte, como muitas das megacorporações que estruturam

³⁷ “Decisão terminativa é aquela tomada por uma comissão, com valor de uma decisão do Senado. Quando tramita terminativamente, o projeto não vai a Plenário: dependendo do tipo de matéria e do resultado da votação, ele é enviado diretamente à Câmara dos Deputados, encaminhado à sanção, promulgado ou arquivado” (CONTEE, 2018).

o sistema capitalista global, precisam criar formas bem-sucedidas de organizar administrativamente o enorme contingente de trabalhadores necessário para produzir e entregar seus produtos aos clientes. Considerando ser o principal objetivo corporativo a obtenção de lucros (ROSSETTI, 2003), a avaliação do desempenho de uma burocracia privada, por mais elaborada que seja, constitui-se em um processo bastante preciso e determinado.

O mesmo, de forma alguma, pode ser dito das burocracias públicas. Um corpo burocrático estatal não tem como “ser avaliado por meio de suas operações de mercado” (LIPSKY, 2019, p. 117). Entre os principais empecilhos citados pelo autor para o desenvolvimento de medidas de desempenho efetivas na linha de frente está a ambiguidade do objetivo do serviço público. É praticamente impossível operacionalizar-se objetivos ambíguos. Cite-se, como exemplo, para as agências de ensino, uma medida de desempenho baseada na avaliação do fluxo escolar³⁸. Altos valores de continuidade³⁹ do fluxo escolar é um objetivo educacional que pode ser considerado basicamente consensual em qualquer comunidade. Não obstante, valores altos deste indicador não são unanimemente considerados como um bom indício de desempenho burocrático docente. Isto dependerá grandemente da validade que os grupos dentro da comunidade derem ao método pelo qual foram obtidos estes altos valores. Discussões acirradas surgem entre partidários da aprovação automática⁴⁰, da progressão continuada⁴¹ ou do emprego de aulas de reforço nos colégios públicos como forma de se aumentar o fluxo.

De uma forma mais ampla, o próprio foco do sistema de ensino na promoção de uma educação que ou forme cidadãos críticos ou forme mão-de-obra altamente disciplinada e capacitada nas artes da leitura, da escrita e do cálculo são objetivos sujeitos a acalorados debates entre os grupos de interesse sobre a política educacional. Medidas concentradas no número de alunos formados com grande habilidade em linguagens e cálculos serão considerados por determinados segmentos sociais como uma forma adequada de se avaliar o

³⁸ Progressão, pelo aluno, de uma série para a próxima ao longo do tempo.

³⁹ Situação de elevado controle da defasagem idade-série (atraso de dois ou mais anos de alunos matriculados no sistema de ensino) (CRUZ, 2017).

⁴⁰ Avanço de uma série para a próxima independentemente do fato de o aluno ter obtido ou não rendimento suficiente para a progressão.

⁴¹ Organização do ensino em ciclos, constituídos de um determinado número de séries. O aluno pode progredir entre as séries de um mesmo ciclo mesmo que não consiga o rendimento necessário, recebendo apoio pedagógico especial (aulas de reforço) para buscar sanar as deficiências de aprendizado demonstradas. No final do ciclo, contudo, caso o aluno continue apresentando problemas de rendimento, ficará impossibilitado de avançar para o ciclo seguinte.

desempenho docente. Outros segmentos, contudo, criticarão o estabelecimento ou sistema de ensino que opera a partir deste princípio como defensor de uma educação excessivamente propedêutica e alienante, a serviço das elites político-econômicas que buscam direcionar as políticas educacionais para seus propósitos particulares, desvinculados de uma preocupação geral com o bem-estar da população.

Outra explicação para as dificuldades no desenvolvimento de uma medida de desempenho burocrático válida “é que muitas variáveis devem ser consideradas para tornar a avaliação realista” (LIPSKY, 2019, p. 118). Retomando o exemplo da avaliação por meio da medição do fluxo escolar, não é difícil concordar que uma medida de desempenho docente que se resume a mensurar exclusivamente esta dimensão dos resultados educacionais é uma medida deficiente. A natureza de uma política, de uma maneira geral, e de uma política educacional, de maneira específica, é largamente multidimensional e frequentemente complexa. Produzir uma medida de desempenho considerada minimamente abrangente em relação aos fatores principais que determinam um trabalho burocrático de alta qualidade é muito difícil. A falta de dados sobre critérios que possam ser considerados fundamentais para a avaliação e, sobretudo, a falta de consenso sobre quais sejam esses critérios serão empecilhos que irremediavelmente tornarão a medida de desempenho afeita a um sem-número de críticas, atrapalhando sua aceitação de uma forma geral pelos grupos interessados na política.

Não obstante os impasses inerentes à medida do desempenho dos burocratas de nível de rua, a apreciação dos resultados da política é imprescindível. Medições de desempenho são fundamentais para a implantação de uma política de *accountability* pela agência (Lipsky, 2019, p. 311) e sem *accountability*, não só a capacidade burocrática é comprometida, mas a própria conexão da burocracia com o fortalecimento da democracia.

O uso de recursos é frequentemente utilizado como fonte para as medidas de desempenho burocrático. O tempo que o professor passa em sala de aula (base para a política de *accountability* utilizada nesta pesquisa: o controle do absenteísmo docente); toneladas de lixo retirados da rua; tempo de resposta das ambulâncias; número de despachos policiais realizados; total de residências visitadas por agentes de controle epidemiológico; número de casos julgados nos tribunais são todos critérios passíveis de serem utilizados para se mensurar o desempenho na linha de frente. Conjugado a este tipo de medições, pode vir o estabelecimento de metas a serem batidas como forma de se avaliar os resultados. Teriam boa

performance as escolas em que a média geral dos alunos fosse 6,0; delegacias capazes de realizar um certo número de detenções por mês; agências de limpeza urbana capazes de coletar um determinado número de toneladas de lixo por dia; hospitais bem-sucedidos no alcance de um total específico de atendimentos semanais.

Formas alternativas de se medir o desempenho burocrático podem ser a avaliação do grau de formação e experiência dos burocratas ou a realização de pesquisas de opinião entre os cidadãos atendidos pelas agências. Subjacentes a estas duas estratégias estão as concepções de que a presença de profissionais altamente qualificados seria critério suficiente para aumentos significativos na qualidade do serviço público ou que a comunidade civil possui expectativas concordantes sobre o que seria uma boa política ou julgamento balizado sobre as condições complexas nas quais se dá o trabalho de implementação.

Lipsky cita uma série de problemas relativos a estas medidas de desempenho burocrático normalmente utilizadas, sobretudo quando os gestores acreditam que as avaliações resultantes são válidas como indicadores da qualidade do serviço prestado (2019, p. 314). Um uso relativamente intenso dos recursos pode estar relacionado, na verdade, com a precarização do serviço de implementação. Escolas que atendem um grande número de estudantes podem estar organizando turmas superlotadas, comprometendo a entrega da política educacional; um número alto de detenções pela polícia ou de julgamentos por magistrados podem indicar intervenções feitas sem um respeito criterioso às normas de abordagem ou a atenção devida com cada caso individual.

O estabelecimento de metas a serem batidas têm o condão de dirigir os esforços dos burocratas primordialmente para as atividades avaliadas, em detrimento de outros aspectos da implementação (Ibid., p. 312). Medir o desempenho docente com base na meta do sistema de ensino de que a média discente atinja 6,0 em linguagem e cálculos levará a que os professores concentrem-se em preparar seus alunos para as provas destas matérias. Em contrapartida, o desenvolvimento da capacidade dos alunos em analisar criticamente a sociedade em que vivem, o estímulo à sua criatividade e senso artístico ou a práticas desportivas que inspirem a sociabilidade e hábitos para uma vida mais saudável podem ser deixados em segundo plano, gerando a formação de cidadãos alienados e facilmente manipuláveis por segmentos sociais com interesses avessos ao bem comum.

Outro efeito nocente sobre a qualidade da implementação pode vir da acomodação dos burocratas, uma vez que seja criada uma rotina de trabalho capaz de atingir as metas

estabelecidas (Ibid., p. 124). Ações deletérias propositais dos agentes de implementação também entram no rol dos problemas associados a medidas de desempenho burocrático baseadas em metas. Fraudes podem ser utilizadas para que as metas estabelecidas pela gestão pareçam estar sendo atingidas (Ibid., p. 313). Alguns exemplos são a atribuição de pontos extras às notas dos alunos; o encharcamento do lixo para aumento da tonelagem; ou a declaração de delitos menos sérios do que os realmente ocorridos a fim de manipular os índices de crimes graves. Ademais, a própria meta estabelecida pode ser um mau indicador de desempenho em determinados casos (Ibid., p. 316), sobretudo se dados históricos sobre a implementação não estiverem disponíveis. Um sistema de ensino que atinja a média 6,0 estabelecida pode estar apresentando um grande desempenho burocrático em turmas caracterizadas por alunos com situação educacional precária, mas um desempenho medíocre em turmas com grande número de alunos dedicados e brilhantes.

A formação, conquanto seja um dos parâmetros considerados de grande peso na geração de capacidade burocrática, não é um critério incontestado no que concerne ao desempenho burocrático. No caso específico da política educacional brasileira, a falta de um treinamento docente robusto para a realidade das salas de aula e para os procedimentos administrativos tipicamente cobrados pela gestão escolar costumam ser apontados como uma das principais deficiências dos cursos de formação de professores (PAINI; GRECO; AMBLARD, 2004; GATTI, 2010; 2016; LOPES, 2015). A experiência que vem com o tempo de exercício da licenciatura, contudo, também não representa uma bala de prata para o problema do desempenho burocrático docente. Nas palavras do próprio Lipsky (2019, p. 122): “Mas a relação entre experiência e bom ensino é bastante problemática. Os professores menos experientes podem ser mais interessados, vibrantes, ambiciosos, formados mais recentemente, familiarizados com as novas técnicas, e mais compreensivos com uma clientela de baixa renda”.

O uso de pesquisas de opinião como medida de desempenho burocrático costuma sofrer grande resistência devido ao ceticismo de boa parte dos profissionais em relação à capacidade dos clientes de avaliar o que seria um trabalho de implementação altamente qualificado (Ibid., p. 317). O público, de uma forma geral, está afeito a um contexto de elevada assimetria de informação em relação aos agentes de implementação e seus gestores, o que retira muito da legitimidade de sua opinião sobre o serviço público. Os clientes, sobretudo os mais pobres, não possuem dados para avaliar as condições operacionais e

estruturais subjacentes ao trabalho burocrático que impactam a entrega da política da forma como recebem. Da mesma forma, não lhes costuma ser possível comparar o tratamento dispensado por diferentes agências fornecedoras da mesma política ou diferentes performances de uma mesma agência ao longo de sua história. Isto lhes priva de uma base sólida para avaliar a qualidade da implementação, impactando negativamente a aceitabilidade de suas opiniões sobre os burocratas e suas agências.

Como se pode constatar, medir o desempenho burocrático, ainda que essencial para a existência de uma burocracia capaz e legítima, é uma ação administrativa extremamente capciosa. Na primeira edição de *Street-Level Bureaucracy*, de 1980, o autor atribuía ares de verdadeira impraticabilidade a medidas válidas da performance do funcionalismo público, uma ponderação carregada de tintas negativas que sofreu uma relativa suavização na tiragem expandida de 2010 (Ibid, p. 31-32). Nesta edição mais recente, o autor, ao discutir um caso de aplicação em escala nacional - nos Estados Unidos - de uma medida de desempenho burocrático, reconhece “progressos mensuráveis” (Ibid., p. 419) para a implementação trazidos pelo processo de avaliação de desempenho burocrático posto em prática. Trata-se da lei *No Child Left Behind* (NCLB), aprovada na gestão Bush no ano de 2001, com o intuito de melhorar os resultados da política educacional americana.

3.2.2 Desempenho burocrático docente: a lei *No Child Left Behind*

Em resumo, nas palavras de Lipsky, a NCLB

aspira à melhoria dos resultados educacionais para todas as crianças e, em especial, a diminuir a diferença de desempenho entre jovens de diferentes grupos socioeconômicos. Para atingir seus objetivos, a NCLB exige que os Estados testem todas as crianças em matemática e em inglês e possam aplicar sanções às escolas que não conseguem realizar os progressos adequados. Em essência, trata-se de um enorme exercício de avaliação de desempenho, com as escolas individuais atuando como unidades de análise. (LIPSKY, 2019, p. 419)

O autor evidencia de forma específica para a NCLB um rol dos problemas genericamente associados a medidas quaisquer de desempenho burocrático no nível de rua e já discutidos acima. A crítica principal trata do fato de que uma medida de desempenho docente centrada em testes linguísticos e matemáticos tende, como previsto em seu modelo

burocrático, a dirigir os esforços dos burocratas para as atividades avaliadas, a fim de que as escolas experimentem valores cada vez mais altos em seus índices de desempenho. Este foco nos testes, receia o autor, poderia proporcionar a melhora dos elementos pedagógicos analisados em detrimento de outros aspectos da política educacional. O desenvolvimento da criatividade individual, de virtudes cívicas e de uma mente reflexiva pelos alunos poderia vir a ser preterido pelos docentes diante de tais circunstâncias. A implantação da avaliação também seria um convite à mediocridade, com redes de ensino diminuindo o rigor dos testes a fim de garantir bons índices de desempenho para um número maior de escolas (Ibid., p. 420).

Entre as exigências da NCLB, estava a obrigação da admissão, pelos colégios, de professores com elevada formação - um dos parâmetros para o aumento da capacidade burocrática e consequente melhoria do processo de implementação. Contudo, Lipsky argumenta que os diplomas de licenciatura e pós-graduação utilizados pela gestão como comprovação da elevada formação profissional dos docentes era “um padrão decididamente superficial do que se constitui a ‘alta qualificação’ de um bom educador” (Ibid., p. 421). Uma análise, inclusive, que guarda semelhança com as críticas feitas aos cursos de formação de professores no Brasil, discutidas anteriormente. O autor replica o diagnóstico de Dilworth e Aguerrebere (2007) sobre as características de um professor com uma formação profissional ideal:

1. Ser treinados em suas áreas e amplamente conceituados em Artes Liberais, de modo a serem capazes de ajudar os alunos a fazerem conexões entre as distintas áreas.
2. Comandar uma variedade de abordagens de aprendizagem e serem capazes de adaptar as suas abordagens para alunos com diferentes necessidades e estilos de aprendizagem.
3. Estar comprometidos com o ensino e a crença de que todos os alunos podem aprender. (Ibid.)

Em resumo, o autor sentencia que a medida de desempenho operacionalizada pela lei NCLB “é demasiadamente simplista a respeito do que constitui uma boa educação, e é também mais ou menos silenciosa sobre como alcançar melhores resultados” (Ibid., p. 423). Um exemplo típico das críticas a que todas as medidas de desempenho burocrático estão

irremediavelmente fadadas. Não obstante o tratamento preponderantemente crítico, Lipsky declara que a criação de tal medida de desempenho burocrático docente teve a virtude de trazer para o centro do debate nacional questões relacionadas à política educacional que podem eventualmente produzir repercussões valiosas no tocante à valorização do trabalho do professor e ao aprimoramento da formação e das normas que regem o trabalho docente. O acadêmico chega mesmo a conceder que

Se a lei produziu progressos mensuráveis mesmo que sob contestação, existem algumas indicações de melhorias no desempenho escolar, principalmente nas escolas com altas proporções de alunos de origem racial ou étnica desfavorecida. Os defensores de uma reforma educacional se reúnem agora sob um cenário de mudança substancial, em vez de rejeitar a nova abordagem por completo. (Ibid., p. 419)

A argumentação de Lipsky sobre o caso específico da NCLB é providencial para o estudo apresentado neste trabalho. A medida de desempenho burocrático desenvolvida a partir da lei *No Child Left Behind* guarda semelhanças flagrantes com o maior dos indicadores de performance dos sistemas de ensino adotados pelo Estado brasileiro, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica ou IDEB. Os valores deste índice são a principal referência para a avaliação dos resultados da política educacional no país e, de forma semelhante à NCLB, cumpre o papel de principal medida de desempenho burocrático docente para o nível básico de ensino. Na próxima seção, será apresentada a metodologia por trás deste indicador e as considerações a respeito de seu uso como parâmetro para a avaliação dos resultados da política educacional referente aos Anos Finais do Ensino Fundamental no Brasil.

3.2.3 O IDEB

Lipsky não deixa dúvidas sobre o fato de que “o desenvolvimento das medidas de desempenho é fundamental para uma política burocrática de *accountability*” (2019, p. 311). Esta foi uma colocação emitida⁴² - provavelmente não por coincidência - exatamente no momento histórico de desenvolvimento e de grande impulso da ideologia neoliberal na

⁴² Lipsky publicou sua obra prima - *Street- Level Bureaucracy* - em 1980, após um longo trabalho de pesquisa que se estendeu por toda a década de 1970.

Europa e nos Estados Unidos, com suas consequências perturbadoras e reformuladoras sobre as burocracias ocidentais.

A partir da década de 1970, teve lugar uma série de reformas na administração pública de países ao redor do mundo, estimulada pela adoção de métodos e práticas oriundos do modelo de gestão gerencialista⁴³. Seu foco desmesurado na eficiência e na eficácia dos serviços públicos foi estimulado pela expectativa simplista de que seria possível aplicar a lógica do mercado à complexa rede de relações sociopolíticas existente no interior do Estado. No âmbito destas transformações históricas da gestão estatal, a *accountability* passou a ocupar uma posição cada vez mais central na literatura da Administração Pública e da Ciência Política. E, junto com ela, irrompeu uma pletora de métodos e cálculos orientados à produção de medidas de desempenho das mais diferentes facetas e instituições relacionadas ao Estado.

A política educacional, naturalmente, foi reformulada em vários de seus critérios para incorporar aspectos deste modelo gerencialista. Como explicam Schneider e Nardi (2014, p. 13):

Como parte do discurso político-ideológico que anuncia preocupação com a qualidade dos serviços públicos, tem sido privilegiada a associação entre a *accountability* educacional e os procedimentos de avaliação vinculados em testes padronizados, com ampla divulgação dos resultados. Nesses casos, como ingrediente de um processo de responsabilização das escolas e professores, tem-se, comumente, o estabelecimento de padrões de desempenho e a aplicação de sanções ou recompensas.

A *accountability* docente - ou “responsabilização de escolas e professores” - ganhou formas várias. Elas vão desde dimensões micro - como demandas em relação ao controle do absentismo docente, a programas de desenvolvimento de competência em leitura e escrita ou à averiguação do total de reuniões realizadas anualmente pelos Conselhos Municipais de

⁴³ O gerencialismo “apresentou-se com o objetivo primordial de fazer a Administração Pública operar como uma empresa privada e, assim, adquirir eficiência, reduzir custos e obter maior eficácia na prestação de serviços. Como ideologia, (...) recuperou ideais do liberalismo clássico, sobretudo a redução do escopo e do tamanho do Estado e a inserção do espírito e dos mecanismos de mercado no governo. Nesse sentido, a Administração Pública deveria apenas direcionar os serviços, e não executá-los diretamente. (...) Ao pretender uma orientação mercadológica, propunha-se mais competição, descentralização e privatização, com maior poder para os gestores dos serviços” (MOTTA, 2013, p. 84).

Educação - até dimensões macro - a partir do estabelecimento de enormes medidas de desempenho da política educacional, em escala nacional ou mesmo internacional. A lei americana *No Child Left Behind* é um dos grandes exemplos destas medidas de desempenho educacional em nível macro postas em operação a fim de viabilizar mecanismos de *accountability* docente. No Brasil, o grande marco da implantação destes expedientes de verificação dos resultados da política deu-se em 1990, com a criação do SAEB, Sistema de Avaliação da Educação Básica.

Pacheco e Araújo (2005, p. 3) - respectivamente ex-presidente do INEP e ex-diretor de avaliação da Educação Básica do INEP - explicam que o SAEB “foi uma das primeiras iniciativas na América Latina de conhecimento dos problemas e das deficiências do sistema educacional”, tendo como principal objetivo “orientar as políticas governamentais de melhoria da qualidade do ensino”. Ao longo dos anos 1990 e da primeira metade dos anos 2000, o SAEB “passou a ser o termômetro da qualidade do aprendizado nacional” (Ibid.).

Constituindo-se, em sua forma mais essencial, de avaliações bienais de língua portuguesa e matemática (de forma esporádica e inconsistente, tentou-se incorporar outras disciplinas nos testes, mas sem efeito duradouro até o momento), o SAEB inspira-se no PISA (SCHNEIDER E NARDI, 2014, p. 24), e lembra, de forma geral, a medida de desempenho criada pela lei NCLB nos Estados Unidos cerca de dez anos mais tarde. Além das provas de língua portuguesa e matemática sempre presentes, o SAEB também inclui questionários socioeconômicos, nos quais os estudantes fornecem informações sobre suas condições de vida e de estudo que possam produzir eventuais impactos sobre seu desempenho (BRASIL, 2011?).

As duas primeiras edições do SAEB (em 1990 e 1993) tiveram um aspecto experimental, mas, a partir de 1995, um processo de homogeneização metodológica estabeleceu-se. Neste ano, o SAEB passou a contar com um método de construção de testes e análise de desempenho que viabilizou a comparação dos resultados ao longo do tempo. A aplicação dos testes foi reorganizada para incidir especificamente sobre os alunos dos últimos anos dos principais segmentos da Educação Básica - o 5o ano do Ensino Fundamental Anos Iniciais, o 9o ano do Ensino Fundamental Anos Finais e o 3o ano do Ensino Médio - tanto de escolas públicas quanto de escolas particulares. Na edição seguinte, em 1997, a base teórica para as questões, até então constituída pelos currículos escolares de cada estado, foi unificada em matrizes de referência próprias, criadas especificamente para o SAEB (INEP, 2020g).

Estas avaliações externas aos sistemas de ensino, apesar de sua aplicação em todo o território nacional, não contavam com os meios operacionais e técnicos para serem aplicadas em todas as escolas do sistema de ensino brasileiro. O Sistema de Avaliação da Educação Básica, nestes anos de transição para o terceiro milênio, só era capaz de operar de forma amostral. Cabe salientar que a implantação desta política educacional de vasto alcance deu-se sob as mesmas condições e dificuldades históricas e tecnológicas da revitalização do Censo Escolar e do INEP já tratadas anteriormente. Assim, este modelo - amostral, bienal, de larga escala e baseado em testes de linguagem e cálculos - consolidado entre 1995 e 1997, caracterizaria o SAEB até o meado da década seguinte.

Em 2005, os grandes avanços tecnológicos na área da informática que se consolidavam no Brasil - os quais permitiriam, em 2007, a implantação do sistema Educacenso para a produção do Censo Escolar - mostraram sua influência sobre o SAEB. Apoiando-se sobre recursos da *web*, os testes aplicados para o Ensino Fundamental (mas não para o Ensino Médio e para as escolas particulares) passaram da modalidade puramente amostral para a modalidade censitária. Desta forma, todos os alunos, de todas as escolas fundamentais públicas do Brasil, passaram a ser avaliados. A análise amostral previamente operante, contudo, não foi abandonada. O SAEB passou a contar com duas medidas de desempenho educacional: uma amostral, abrangendo a Educação Básica como um todo e pertinente às esferas da União e dos estados e outra, censitária, específica do Ensino Fundamental e pertinente à esfera municipal (CASTRO, 2009 apud TOSTA, 2015, p. 51). Estas duas medidas de desempenho receberam a classificação oficial, respectivamente, de Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB - e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - ANRESC. Popularmente, contudo, a avaliação que continuou utilizando o modelo amostral tradicional - a ANEB - manteve o nome de SAEB, enquanto a avaliação mais minuciosa, censitária, recém-criada ficou conhecida como Prova Brasil (INEP, 2020g).

Lipsky (2019), ao analisar a lei NCLB americana, a qual, em essência, possui a mesma estrutura avaliativa da Prova Brasil ou do SAEB/ANEB, elenca alguns dos principais impactos negativos de medidas de desempenho como estas sobre o trabalho burocrático e o resultado da política educacional:

Um problema óbvio com a lei, identificado por muitos observadores, é que a ênfase em testes distorce o currículo no sentido do cumprimento dos testes, negligenciando

outras preocupações que não contribuem diretamente para os resultados mais elevados dos testes. A tarefa das escolas nunca foi exclusivamente a de transmitir informações. Testes em massa não avaliam a habilidade dos alunos em manipular o conhecimento de maneiras específicas, as quais serão necessárias mais tarde em suas vidas, sem contar com a necessidade de se estimular a criatividade individual, treinando os jovens em como se relacionar bem com os demais, assim como no cultivo de virtudes cívicas, para citarmos apenas algumas das qualidades da mente reflexiva de uma boa educação. (LIPSKY, 2019, p. 419-420)

A prática de “ensinar o teste” (Ibid., p.312) ou “educar para o teste” (Ibid., p. 420) - especificamente nos casos em que estes testes concentram-se no domínio da linguagem e dos cálculos - poderia comprometer o aprendizado de outras disciplinas cruciais para o desenvolvimento sociopolítico, artístico e físico dos alunos. Ou seja, escolas que por ventura dirigissem os esforços discentes prioritariamente para as disciplinas avaliadas (língua nacional e matemática), poderiam acabar fragilizando o progresso dos alunos em disciplinas das ciências humanas, como geografia ou história, ou da natureza, como física ou química.

Além disso, a gestão dos colégios pode vir a adotar uma postura mais rígida em relação aos alunos que não conseguem bom desempenho nas matérias avaliadas pelas medidas de desempenho promovidas pelo Estado, retendo-os em séries anteriores às da aplicação dos testes a fim de estimular melhores desempenhos. Até mesmo a evasão escolar pode ser estimulada por uma conduta mais dura da gestão ou dos próprios burocratas docentes. Assim, outro possível efeito nocivo das medidas de desempenho educacional pode ser o aumento das taxas de reprovação e abandono escolar.

O Estado brasileiro, todavia, criou uma estratégia para tentar impedir tal quadro. O resultado foi a substituição do SAEB (ANEB + Prova Brasil) como medida de desempenho educacional por um indicador mais completo: o IDEB.

Sob a responsabilidade do INEP, o IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - só pôde vir a ser desenvolvido a partir dos avanços no Censo Escolar ocorridos em 2007. Como já discutido, a transição de um sistema informatizado *offline* - o SIEd - para um *online* - o Educacenso - permitiu uma série de avanços censitários associados. Entre eles esteve a criação de novas unidades de coleta de dados: para além da escola, as turmas, os professores e os próprios alunos tornaram-se objetos de análise. A obtenção de dados detalhados sobre a situação escolar dos discentes de todo o país permitiu que se

acompanhassem as taxas de aprovação - ou fluxo escolar - existentes em todas as escolas públicas do Brasil.

Com isto, os valores de desempenho escolar produzidos pela Prova Brasil e pelo SAEB/ANEB puderam ser contrabalançados pelos dados de fluxo escolar provenientes do Censo Escolar. Reduziam-se, assim, os riscos de aumento das taxas de reprovação como efeito colateral da aplicação de testes de desempenho. Como explica o próprio INEP:

A combinação entre fluxo e aprendizagem tem o mérito de equilibrar as duas dimensões: se um sistema de ensino reter seus alunos para obter resultados de melhor qualidade no Saeb, o fator fluxo será alterado, indicando a necessidade de melhoria do sistema. Se, ao contrário, o sistema apressar a aprovação do aluno sem qualidade, o resultado das avaliações indicará igualmente a necessidade de melhoria do sistema. (INEP, 2020e)

Neste sentido, o IDEB representa um grande avanço em relação a medidas de desempenho educacional baseadas exclusivamente em testes de proficiência discente. Como afirmam Fernandes e Gremaud (2009, p. 14), “o IDEB surge para contornar os riscos de agravar os problemas de fluxo que um sistema de *accountability* tradicional poderia gerar em um país como o Brasil”. Ao tornar-se a grande medida de desempenho da educação no país, o IDEB não só representou um avanço importante para nossa política educacional, como também destacou o Estado brasileiro como gerador de um índice de qualidade da educação mais completo que outros de grande relevo no exterior (como o PISA e o NCLB).

O IDEB é, portanto, calculado a partir do produto entre duas variáveis representativas do aproveitamento escolar dos alunos testados: o nível de proficiência (N) e a progressão escolar (P). O nível de proficiência (N) é obtido pela pontuação média obtida na Prova Brasil ou no SAEB/ANEB, padronizada para apresentar valores entre zero e dez. A progressão ou fluxo escolar (P), uma variável com valores entre zero e um, é o inverso do tempo (T) necessário para os alunos completarem uma série, tempo este obtido a partir dos dados do Censo Escolar (INEP, 2007?). O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica pode, logo, ser representado pela seguinte equação: $IDEB = N \times P$, onde $P = 1/T$. Combinando as duas expressões temos $IDEB = N/T$.

Desta forma, uma escola ou rede de ensino, por exemplo, com nota na Prova Brasil equivalente a 6,0, terá um IDEB igual a 6,0, caso o tempo médio para a conclusão de cada

série seja o esperado, de um ano ($T = 1$). Mas, caso os alunos levem tempos médios maiores para conseguirem progredir de uma série para outra, o impacto sobre o IDEB será evidente. Esta mesma escola ou rede de ensino avaliada com 6,0 na Prova Brasil terá um IDEB de 4,0 caso os alunos levem uma média de um ano e meio ($T = 1,5$) para completar cada série.

Desta forma, com o advento do IDEB, a Prova Brasil e o SAEB/ANEB foram substituídos enquanto principais medidas de desempenho da educação brasileira, conquanto retivessem importância fundamental para a compreensão da qualidade do ensino nacional.

Durante os dez anos seguintes à criação do IDEB, estes testes de proficiência mantiveram a mesma estrutura básica. Outro avanço metodológico significativo veio a ocorrer em 2017. Neste ano, o Ensino Médio público, até então avaliado de forma amostral através do SAEB/ANEB, passou a ser testado de forma censitária, da mesma maneira que o Ensino Fundamental vinha sendo, desde 2005, através da Prova Brasil. Deste ano em diante, passou a não haver diferenças metodológicas entre os testes aplicados para o Ensino Fundamental e para o Ensino Médio. Em consequência, as avaliações da Prova Brasil e do SAEB/ANEB foram agregadas em um único grande teste de proficiência nacional, o Novo SAEB, vigente desde 2019. Novos avanços continuam a ser feitos, com o foco agora se voltando para o desenvolvimento de métodos consistentes de verificação da qualidade da Educação Infantil (INEP, 2020g).

A lei *No Child Left Behind*, em seu Título I - Melhorando o Êxito Acadêmico dos Desfavorecidos - explica seus objetivos declarando, nos trechos iniciais, que

The purpose of this title is to ensure that all children have a fair, equal, and significant opportunity to obtain a high-quality education and reach, at a minimum, proficiency on challenging State academic achievement standards and state academic assessments. This purpose can be accomplished by—

(1) ensuring that high-quality academic assessments, accountability systems, teacher preparation and training, curriculum, and instructional materials are aligned with challenging State academic standards so that students, teachers, parents, and administrators can measure progress against common expectations for student academic achievement; (No Child Left Behind Act, 2001)

Ao longo deste Título I, a lei revela estar entre seus objetivos: “holding schools, local educational agencies, and States accountable for improving the academic achievement of all students”, “ensure that students are meeting challenging State academic achievement and content standards and increasing achievement overall, but especially for the disadvantaged” e “affording parents substantial and meaningful opportunities to participate in the education of their children” (No Child Left Behind Act, 2001). Pelo tom dado à política educacional, escolas, redes de ensino locais e estaduais, alunos e seus pais são instados a se unirem em prol do grande propósito de melhorar os resultados do sistema de ensino americano.

Lipsky, contudo, trata da NCLB especificamente como um “enorme exercício de avaliação de desempenho” (2019, p. 419) da burocracia de nível de rua atuante na educação. Através desta avaliação, seriam fornecidos os subsídios para uma política de *accountability* centrada em ministrar incentivos e sanções não de forma equânime a todos os agentes políticos e sociais conclamados a fazer parte do projeto, mas sim, específica e preponderantemente, à gestão escolar e aos professores (Ibid., p. 418-423).

O mesmo ocorreu no Brasil em relação ao IDEB. O indicador foi tornado público através do Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007 e, logo em sua ementa, é explicado que o regulamento

Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. (BRASIL, 2007)

As redes de ensino passam a ser citadas pelo documento apenas a partir de seu Artigo 2º, quando o decreto determina que: “A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e **respectivos sistemas de ensino**, das seguintes diretrizes (...)” (BRASIL, 2007, grifo nosso). Em seguida, são enumeradas tais diretrizes, entre as quais consta no inciso XIX, “divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB”. Deste ponto em diante, são dadas informações adicionais a respeito do IDEB.

Como se pode perceber, de forma até mais evidente que a lei americana NCLB, o decreto que instituiu o Compromisso Todos pela Educação busca promover este enorme exercício de avaliação de desempenho da educação brasileira, o IDEB, através de uma ação conjunta entre União, Estados, Distrito Federal, Municípios, sistemas de ensino, escolas, comunidades e famílias. Na prática, contudo, a política de *accountability* que surge a partir desta medida de desempenho exerce suas pressões de forma exacerbadamente maior sobre os gestores das escolas e, especialmente, sobre a burocracia de nível de rua representada pelos professores.

Ao estudar o impacto que o IDEB e as pressões por *accountability* que se seguem a cada edição da medida de desempenho exercem sobre a burocracia docente, Tosta (2015, p.70) expõe que: “A avaliação responsabiliza diretamente e quase unicamente escolas e professores, o que foi confirmado e reiterado nas entrevistas” e segue apresentando trechos de depoimentos que obteve de professores atuantes na linha de frente da política educacional brasileira:

[...] as avaliações só vem sobrecarregando e responsabilizando os professores, principalmente os gestores que tem que responder, bater as metas, porque se não bater a meta em dois anos, tem que trocar a diretoria. E o governo mesmo não se inclui da responsabilidade da educação, fica tudo sobre as nossas costas (J.A, Outubro, 2014). (Ibid.)

Schneider e Nardi (2014) resumem a atmosfera de coerção imposta aos burocratas docentes - e captada pelo trabalho sociológico desenvolvido por Tosta (2015) - de forma bastante precisa ao sumarizarem que

Ainda que, em termos legais, e consoante anunciam os documentos a que nos referimos, a melhoria educacional implique conjugação de esforços de todos os entes federados, o que vimos observando é que a responsabilização pelos resultados educacionais recai, de forma indelével, sobre escolas e redes públicas de ensino. Isso porque os indicadores que conformam o índice são aferidos a partir de dados dos alunos de cada escola, cabendo a esta última, enquanto "espaço de produção desses dados", responder pelos resultados alcançados. (SCHNEIDER E NARDI, 2014, p. 16)

E são Fernandes⁴⁴ e Gremaud (2009) que trazem uma reflexão fundamental, ausente em meio ao ambiente social e político acusatório que costumeiramente pesa de forma injusta - como bem nos desvelou Lipsky (2019) - sobre as cabeças dos burocratas de nível de rua que implementam a política educacional:

No debate sobre *accountability* existe uma confusão entre responsabilidade (ter de prestar contas) e culpa (ato ou omissão repreensível). Muitos críticos vêem os programas de *accountability* como uma forma de culpar professores e diretores de escola pela baixa qualidade do ensino. Acreditar que os responsáveis pela educação podem alterar procedimentos e, assim, melhorar o ensino, não significa dizer que sejam culpados por seus alunos não estarem aprendendo mais. (Fernandes e Gremaud, 2009, p. 7)

Em face do exposto, o presente estudo utilizará os dados do IDEB como medida de desempenho burocrático docente. Com base nos valores deste índice, serão exploradas possíveis relações entre a capacidade burocrática do corpo docente fluminense - analisada a partir dos parâmetros já expostos anteriormente - e o desempenho burocrático destes servidores. A metodologia que alicerça os cálculos e análises propostos será apresentada no capítulo seguinte.

4 CAPACIDADE E DESEMPENHO DA BUROCRACIA DOCENTE NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O presente capítulo trata da metodologia por trás dos cálculos relacionados aos parâmetros da capacidade burocrática analisados na pesquisa, expondo seus resultados. Apresenta também os resultados da política educacional relativos aos Anos Finais do Ensino Fundamental, como expressos pelo IDEB, e os discute à luz dos resultados encontrados para os indicadores de capacidade burocrática. Tanto a capacidade burocrática quanto o desempenho burocrático referem-se a todos e cada um dos municípios do estado do Rio de Janeiro, ao longo de um período que abrange, em sua extensão máxima, o intervalo entre os anos de 2007 e 2019.

⁴⁴ Reynaldo Fernandes foi presidente do INEP entre 2005 e 2009, ano da publicação do artigo (INEP, 2021b).

4.1 CAPACIDADE BUROCRÁTICA DOCENTE NO RIO DE JANEIRO

A capacidade burocrática docente dos municípios fluminenses foi aferida com base nos seguintes parâmetros, extensamente discutidos pela literatura apresentada: (1) recrutamento; (2) formação; (3) promoção interna; (4) *accountability* e (5) condições de trabalho. Estes parâmetros foram operacionalizados em índices calculados com base nos dados provenientes, como já exposto, do Censo Escolar e da INDICON, bem como de contatos diretos com as administrações das redes de ensino estudadas e de buscas em sites de pesquisa da *internet*. O quadro seguinte resume os parâmetros analisados bem como a fonte de seus indicadores ou o tipo de cálculo por trás de sua produção.

QUADRO 1

Parâmetros da capacidade burocrática docente e sua operacionalização

Parâmetro	Indicador	Fonte ou cálculo
Recrutamento	Proporção de docentes concursados	Número de docentes concursados/total de docentes
Formação	Proporção de docentes com curso superior	Percentual de Funções Docentes com Curso Superior por Etapa/Modalidade de Ensino (INEP)
Promoção interna	Proporção de docentes que dispõem de plano de carreira	Número de docentes com plano de carreira em cada dependência administrativa/total de docentes
Accountability	Proporção de docentes sujeitos a algum programa de inibição de absenteísmo em sala de aula	Número de docentes sujeitos à inibição de absenteísmo em cada dependência administrativa/total de docentes
Condições de trabalho	Número médio de alunos por docente em sala de aula	Média de Alunos por Turma da Educação Básica por Localização e Dependência Administrativa (INEP)

Elaboração do autor

Os dados coletados no estudo permitem que se responda à primeira pergunta da pesquisa, ao demonstrarem que o corpo docente atuando nos Anos Finais do Ensino Fundamental nos municípios do Rio de Janeiro possui capacidade burocrática considerável - bastante alta, inclusive, em relação a alguns dos parâmetros analisados. A burocracia docente fluminense, de forma geral, é suficientemente capacitada para desempenhar seu papel na implementação da política nacional de educação, ainda que haja importante espaço para aprimoramentos, sobretudo no que toca à instituição de mecanismos de *accountability* e à melhoria das condições de trabalho. Nas seções seguintes, serão apresentados e discutidos os

resultados referentes a cada uma das dimensões da capacidade burocrática utilizadas na pesquisa, detalhando-se a conclusão apresentada acima.

4.1.1 Recrutamento

Os dados sobre o recrutamento docente são oriundos do Censo Escolar, produzidos através do Sistema Educacenso. Na seção Docentes das Sinopses Estatísticas da Educação Básica (INEP, 2020c), geradas a partir dos recenseamentos, são fornecidas as informações sobre os totais de professores admitidos nas redes de ensino das três dependências administrativas (municipal, estadual e federal) que implementam a política educacional nos Anos Finais do Ensino Fundamental em todo país, incluindo os municípios do Rio de Janeiro. Os dados são organizados segundo as diferentes formas possíveis de seleção, quais sejam, (1) concursado/efetivo/estável; (2) contrato temporário; (3) contrato terceirizado; e (4) contrato CLT. Para cada município fluminense, o cálculo do indicador de recrutamento (IR) foi feito pela simples divisão do número de professores constantes na primeira categoria (concursado/efetivo/estável) pelo número total de professores.

Conquanto o sistema Educacenso, com sua ampliação das unidades de análise censitária já comentada, venha produzindo informações educacionais desde 2007, os dados específicos referentes ao recrutamento docente só estão disponíveis a partir de 2011. Nas edições anteriores do Censo Escolar, este parâmetro ainda não se encontrava presente.

Na tabela abaixo, é mostrada a evolução do indicador de recrutamento docente entre 2011 e 2019. Para cada ano, estão representadas as medianas do IR, com seus respectivos quartis, caudas e *outliers* inferiores para o conjunto dos noventa e dois (92) municípios fluminenses.

TABELA 2

Evolução do indicador de recrutamento docente (IR)

IR	Mediana	Primeiro Quartil	Terceiro Quartil	Cauda Inferior	Cauda Superior	Outlier Inferior
2011	0,95	0,85	0,99	0,66	1,00	0,27
2012	0,93	0,84	0,98	0,62	1,00	0,24
2013	0,92	0,82	0,97	0,61	1,00	0,21
2014	0,90	0,81	0,96	0,57	1,00	0,21
2015	0,92	0,83	0,96	0,62	1,00	0,20

2016	0,89	0,83	0,94	0,67	1,00	0,19
2017	0,92	0,85	0,97	0,66	1,00	0,19
2018	0,92	0,81	0,97	0,58	1,00	0,21
2019	0,92	0,80	0,98	0,53	1,00	0,24
MÉDIA	0,92	0,83	0,97	0,61	1,00	0,22

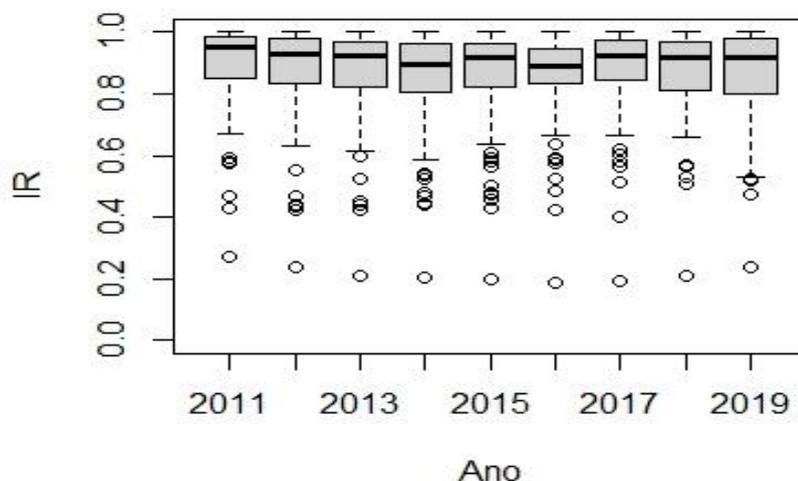
Elaboração do autor

Como se pode perceber pela Tabela 2, o recrutamento meritocrático domina o processo seletivo dos professores atuantes nas redes de ensino fluminenses nos Anos Finais do Ensino Fundamental. Com metade das redes contando com uma média consistente de mais de 90% dos professores concursados ao longo de praticamente toda a década de 2010, três quartos das mesmas redes com mais de 80% de concursados, o indicador aponta a existência de uma burocracia docente forte no que toca a esta dimensão da capacidade burocrática.

É digno de nota que mesmo os valores mínimos de recrutamento meritocrático ficam sempre acima de 50%, ou seja, mesmo nos municípios que resistem a realizar concursos periódicos, mais da metade do corpo docente é composto de concursados. Inclusive os *outliers* inferiores, que giram em torno de seis municípios mais reincidentes (Araruama, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Saquarema e Seropédica), praticamente todos na Região dos Lagos, não se afastam muito deste padrão, caracterizando-se por apresentarem proporções de professores efetivos ao redor de 50% em suas redes. A exceção mais significativa diz respeito ao município de Armação dos Búzios, que se manteve avesso à realização de concursos públicos durante todo o período analisado, tendo em sua rede um mínimo consistente de cerca de apenas 20% de professores efetivos.

O gráfico abaixo mostra a evolução do indicador de recrutamento docente (IR) entre 2011 e 2019, apresentando, de forma sinóptica e articulada, os dados obtidos.

GRÁFICO 1

Evolução do indicador de recrutamento docente (IR)*4.1.2 Formação*

Os dados sobre formação profissional docente são também oriundos do Censo Escolar, produzidos através do Sistema Educacenso. Na seção Docentes das Sinopses Estatísticas da Educação Básica (INEP, 2020c), são fornecidas informações sobre o nível de escolaridade e formação acadêmica dos professores atuando nos Anos Finais do Ensino Fundamental em todo país. Os dados, gerados desde 2007, são organizados de acordo com os seguintes níveis de formação: (1) fundamental; (2) ensino médio; (3) graduação com licenciatura; (4) graduação sem licenciatura; (5) especialização; (6) mestrado; (7) doutorado. Apesar do grau de detalhamento dos níveis de formação, as informações não são apresentadas de forma que se possa distinguir os totais de professores públicos dos totais de professores privados, o que tornaria inviável o uso desta base de dados para os objetivos da presente pesquisa.

Não obstante, outra base de dados, também oriunda do Censo Escolar, têm sido oferecida pelo INEP em sua página de Indicadores Educacionais (INEP, 2020d). Ali, a partir do indicador Percentual de Docentes com Curso Superior, pode-se conseguir especificamente a proporção de professores públicos graduados trabalhando nos Anos Finais em cada um dos municípios brasileiros. Estes dados, disponíveis apenas a partir do ano de 2011, constituem o indicador de formação docente (IF) utilizado no presente estudo.

Na tabela abaixo, é mostrada a evolução do indicador de formação docente entre 2011 e 2019. Para cada ano, estão representadas as medianas do IF, com seus respectivos quartis, caudas e *outliers* inferiores para o conjunto dos noventa e dois (92) municípios fluminenses.

TABELA 3

Evolução do indicador de formação docente (IF)

IF	Mediana	Primeiro Quartil	Terceiro Quartil	Cauda Inferior	Cauda Superior	Outlier Inferior
2011	0,93	0,89	0,96	0,80	0,99	0,67
2012	0,94	0,91	0,97	0,82	1,00	0,74
2013	0,95	0,91	0,97	0,82	1,00	0,76
2014	0,95	0,91	0,97	0,83	1,00	0,76
2015	0,94	0,90	0,97	0,80	1,00	0,77
2016	0,94	0,92	0,96	0,84	1,00	0,80
2017	0,95	0,90	0,97	0,80	1,00	0,76
2018	0,95	0,92	0,97	0,85	1,00	0,77
2019	0,97	0,93	0,98	0,86	1,00	0,77
MÉDIA	0,95	0,91	0,97	0,82	1,00	0,76

Elaboração do autor

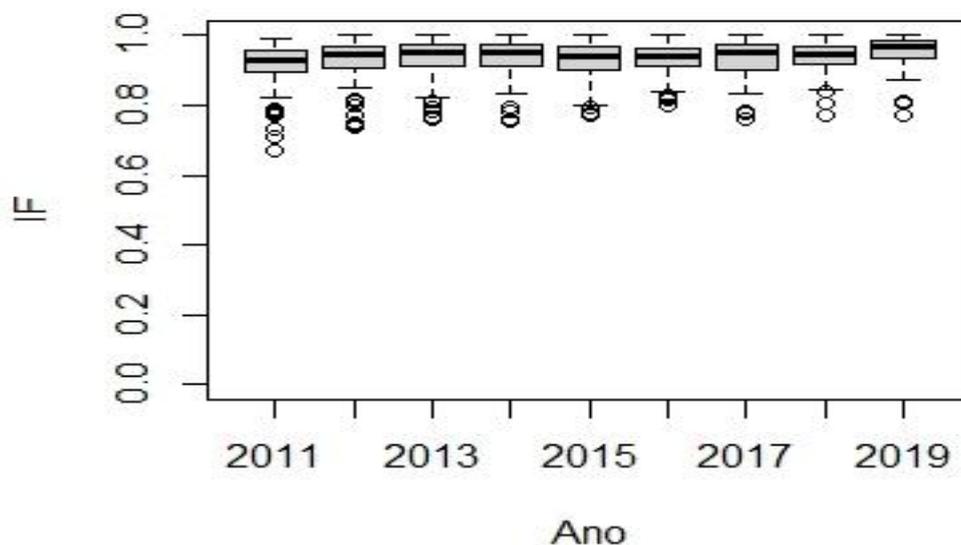
Como se pode perceber pela Tabela 3, a formação superior domina com folga o nível de escolaridade dos docentes atuando nas redes de ensino fluminenses nos Anos Finais do Ensino Fundamental. De forma geral, três quartos das redes de ensino possuem, há anos, 90% ou mais de seus professores graduados. Mesmo o quarto restante das redes apresenta totais de 80% de graduados ou mais, com exceção de alguns *outliers* inferiores.

Estes *outliers* abaixo de 80%, que no início dos anos 2010 chegavam a até nove (9) municípios, nos últimos anos têm se mantido entre três (3) a zero (0) municípios, oscilando, em geral, entre Santa Maria Madalena, São Fidélis e Sumidouro, cidades pequenas pertencentes à Região Centro-fluminense e suas proximidades. Cabe ressaltar, contudo, que mesmo estes *outliers* apresentam proporções de professores muito próximas a 80%, girando em torno de 77% a 79% nas últimas edições do Censo Escolar. Assim, o índice de formação profissional (IF) aponta a existência de uma burocracia docente forte no que toca a esta dimensão da capacidade burocrática, de forma ainda mais consistente que o índice de recrutamento (IR).

O gráfico abaixo mostra a evolução do indicador de formação docente (IF) entre 2011 e 2019, ilustrando as discussões acima.

GRÁFICO 2

Evolução do indicador de formação docente (IF)



4.1.3 Promoção interna

Os dados sobre a promoção interna dos docentes atuando nos Anos Finais do Ensino Fundamental no estado do Rio de Janeiro são provenientes, mormente, de relatórios referentes à produção do i-Educ/IEGM pela INDICON (TCE-RJ, 2021a), mas também de informações oriundas do Censo Escolar ou de leis pesquisadas na *internet*.

Cada ente federativo brasileiro estrutura a ascensão funcional de sua burocracia docente a partir de leis específicas, as quais organizam os planos de carreira do magistério. Em cada município, a política educacional referente aos Anos Finais do Ensino Fundamental deve ser implementada, prioritariamente, por professores públicos recrutados pelas prefeituras, resguardada a possibilidade de parte desta política ser provida por redes de ensino estaduais ou mesmo federais. Logo, para que todo o corpo docente dos Anos Finais operando em um município conte com mecanismos de promoção interna é necessário que tanto as redes municipais quanto as redes estaduais e federais de ensino operando naquela localidade possuam leis que rejam os planos de carreira de seus respectivos professores. Conforme estas esferas administrativas vão estabelecendo seus planos de cargos e salários, vai se ampliando a proporção do corpo docente atuante no município afeito a algum mecanismo de promoção interna.

2016	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,07
2017	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,00
2018	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,05
2019	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,04
MÉDIA	1,00	0,87	1,00	0,74	1,00	0,10

Elaboração do autor

A Tabela 4 deixa clara a rápida e intensa implantação de mecanismos de promoção interna nas redes de ensino atuantes nos diversos municípios fluminenses. Durante a década de 2000, entre os anos 2007 e 2010, conquanto uma sólida metade da burocracia docente operando nos municípios já possuísse planos de cargos e salários, ainda havia uma relativa diversidade entre os diferentes municípios em relação a esta dimensão da capacidade burocrática. Isto acabou definitivamente a partir de 2011, ano em que o espectro da dispersão praticamente desapareceu, com a maioria absoluta dos municípios possuindo 100% de seus professores como carreiristas. Neste começo dos anos 2010 ainda havia um número substantivo de *outliers* - 21 dos 92 municípios fluminenses - mas, ao longo da década, mesmo estas exceções foram desaparecendo acentuadamente.

Em 2019, apenas seis (6) municípios não contam com um sistema de ascensão funcional para seus servidores da educação nos Anos Finais do Ensino Fundamental: Italva, Itaperuna, Laje do Muriaé, Nilópolis, Queimados, São João da Barra e São José de Ubá. A maior parte destas cidades pertence ao Noroeste Fluminense ou ao Norte Fluminense próximo; Nilópolis e Queimados fazem parte da Região Metropolitana Fluminense. A parcela do corpo docente não valorizada com planos de carreira nestes *outliers* constitui-se exclusivamente de professores sob a responsabilidade das respectivas prefeituras, haja vista que os professores estaduais e federais já contam com tal direito há anos ou mesmo décadas. Ainda assim, cabe salientar que mais da metade dos docentes operando nos Anos Finais nestas seis localidades possuem planos de cargos e salários, com exceção de Italva (IP = 0,39) e São João da Barra (IP = 0,04). Este último município, com apenas 4% de seus professores dignificados com a possibilidade de ascender profissionalmente na carreira pública, representa uma significativa anomalia em face do quadro predominante ao longo da última década na educação fluminense. Em 2019, com 93%⁴⁵ dos municípios possuindo planos de carreira assegurados legalmente para todos os professores dos Anos Finais do

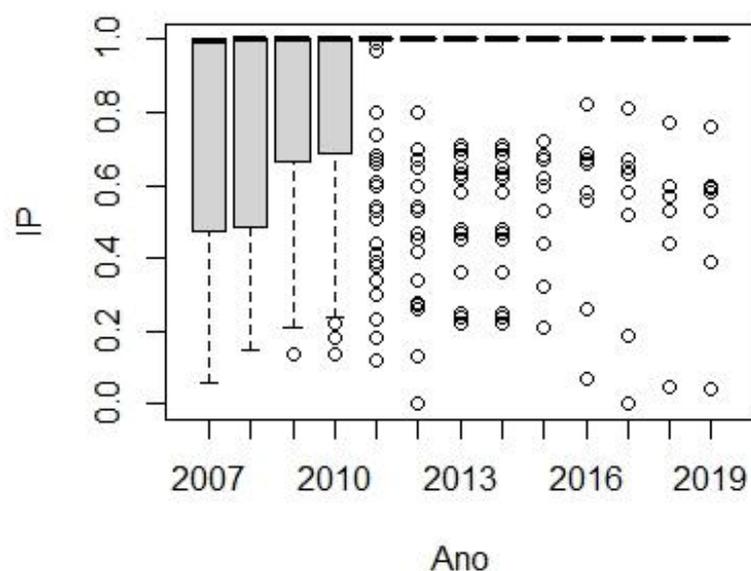
⁴⁵ 86 dos 92 municípios fluminenses

Ensino Fundamental, o índice de promoção interna (IP) aponta, juntamente com o índice de recrutamento (IR) e o índice de formação (IF), para a constituição de uma elevada capacidade burocrática das agências implementadoras da política educacional no estado.

O gráfico abaixo mostra a evolução do indicador de promoção interna (IP) entre 2007 e 2019, de forma a tornar mais evidentes os fatos apresentados.

GRÁFICO 3

Evolução do indicador de promoção interna nos sistemas de ensino fluminenses (IP)



4.1.4 Accountability

Como já dissertado no capítulo anterior, o parâmetro *accountability* da capacidade burocrática será operacionalizado através da análise da existência ou não de mecanismos de controle do absenteísmo docente por parte dos gestores dos sistemas de ensino. Os dados referentes à *accountability* docente são procedentes de relatórios da INDICON relacionados ao i-Educ/IEGM, bem como de informações oriundas do Censo Escolar e das secretarias de educação. Através destas informações, foi produzido um índice de *accountability* docente (IA) que dá conta dos meios de coibição do absenteísmo dos professores em sala de aula.

O método de cálculo do IA é o mesmo adotado para o índice de promoção interna (IP). A partir das respostas dadas pelas secretarias de educação municipais ao questionário utilizado para a produção do i-Educ/IEGM é possível saber quais prefeituras contam com algum tipo de programa para a redução das faltas dos professores. Como já citado, o item 39 do dito questionário pergunta se “Existe um programa de inibição ao absenteísmo de

professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais)?” (INDICON, 2021), com as possíveis respostas: “Sim, com benefício financeiro; com processo de perícia médica municipal; com programas de prevenção à saúde do professor” ou “Não”. As respostas positivas foram traduzidas no valor numérico um (1); as negativas, no valor zero (0).

O questionário referente ao i-Educ/IEGM não é aplicado à Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro (SEEDUC), nem à Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura do Rio (SME), nem ao setor do Ministério da Educação (MEC) responsável pelas escolas federais presentes no Rio de Janeiro. Estes órgãos foram inquiridos diretamente pelo pesquisador através dos canais institucionais disponíveis. Tanto a SEEDUC quanto a SME replicaram não contar com programas de inibição do absenteísmo docente⁴⁶, enquanto o MEC esclareceu que cada escola federal possuía autonomia para instaurar seus próprios controles sobre o trabalho docente. Tornou-se inexequível o contato com cada uma das escolas federais operando nos Anos Finais do Ensino Fundamental no estado do Rio de Janeiro, haja vista as complicações impostas pela pandemia de COVID-19 e o tempo exíguo disponível para a conclusão da pesquisa. Assim, não há informações sobre *accountability* para as escolas federais atuando no estado. Esta lacuna nos dados, contudo, não causa impacto significativo nos cálculos, haja vista que apenas dois (2) dos noventa e dois (92) municípios fluminenses - Rio de Janeiro e Niterói - possuem escolas federais operando no segmento escolar analisado e com quantitativos relativamente reduzidos de professores em relação ao número total de docentes de suas redes de ensino públicas.

Os valores obtidos para a existência ou não de programas de inibição ao absenteísmo docente foram, da mesma forma que no IP, ponderados pelos números de professores atuando em cada dependência administrativa no interior de cada município. Obteve-se, destarte, o índice de *accountability* (IA) da burocracia docente fluminense para o segundo segmento do Ensino Fundamental. Uma particularidade importante do IA é o limitado período de tempo para o qual os dados estão disponíveis. A INDICON só começou a produzir seus relatórios

⁴⁶ A capital fluminense instituiu um mecanismo de *accountability* nos moldes aqui estudados como parte do Programa Escolas do Amanhã, desenvolvido entre 2009 e 2016 pela gestora pública e secretária da educação Cláudia Costin, no governo do então prefeito Eduardo Paes. O programa foi bem-sucedido em reduzir o absenteísmo docente por meio de benefícios financeiros, melhorando os resultados da política educacional, com reflexos no próprio IDEB. O programa, contudo, foi efetivamente abandonado ao longo dos anos subsequentes. (G1, 2011)

com dados sobre a educação dos municípios brasileiros a partir de 2017. Logo, só há valores do índice de *accountability* para os anos de 2017, 2018 e 2019.

Na tabela abaixo, são apresentados os resultados obtidos para o IA. Para cada ano, estão representadas as medianas, com seus respectivos quartis e caudas para o conjunto dos noventa e dois (92) municípios fluminenses.

TABELA 5

Evolução da *accountability* docente (IA)

IA	Mediana	Primeiro Quartil	Terceiro Quartil	Cauda Inferior	Cauda Superior
2017	0,00	0,00	0,42	0,00	1,00
2018	0,00	0,00	0,60	0,00	1,00
2019	0,38	0,00	0,77	0,00	1,00
MÉDIA	0,13	0,00	0,60	0,00	1,00

Elaboração do autor

A Tabela 5 mostra de forma patente a carência de mecanismos de *accountability* nas redes de ensino atuantes nos diversos municípios fluminenses. Os dados do IA apontam para uma baixa capacidade burocrática docente no estado do Rio de Janeiro em relação a este parâmetro. Durante as duas primeiras edições do IEGM, pelo menos metade dos municípios fluminenses não contava com quaisquer meios de controle sobre as ausências dos professores em sala de aula. Na verdade, estas proporções eram ainda maiores. No ano de 2017, cerca de 66% dos municípios fluminenses não contavam com quaisquer expedientes para inibir o absenteísmo docente e, em 2018, 55%.

Este fato é de grande relevo para a capacidade burocrática docente quando se tem em conta o elevado número de faltas de professores que caracterizam os sistemas educacionais brasileiros e o impacto lesivo que ausências recorrentes de burocratas em seus postos de trabalho causam sobre a entrega dos produtos públicos. Em estudo realizado na rede estadual de ensino de São Paulo, Gesqui (2008, p. 55) registrou taxa de absenteísmo docente de cerca de 36%. Aproximadamente metade destas faltas era suprida por outros professores - prática que, em si, já afeta o funcionamento regular do processo de ensino-aprendizado - enquanto a outra metade não era sequer repostada (sendo administrada como tempos vagos ou utilizadas em situações diversas). O caso estudado por Gesqui, longe de ser exceção, representa um fenômeno extremamente comum no ensino público brasileiro e no serviço público de forma

geral (HEIDRICH, 2010; MENDES, N., 2013; SÁ, 2014; OLIVEIRA, M., 2015; AZEVEDO, 2018).

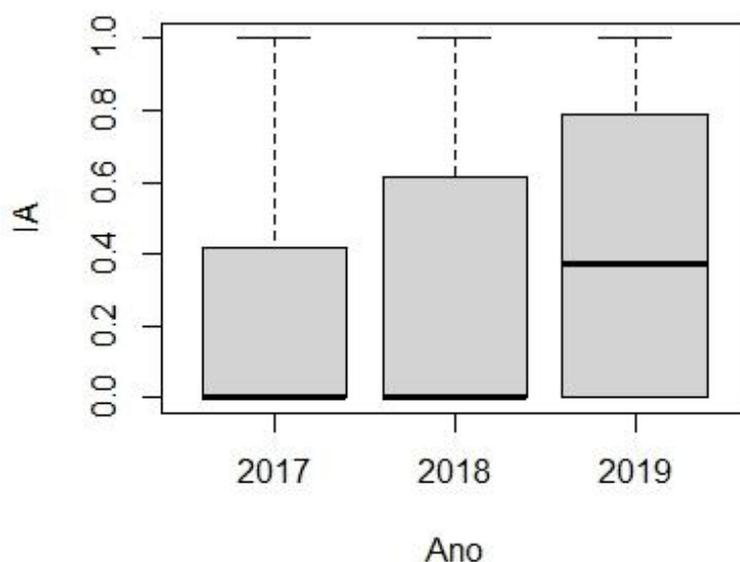
É de pleno conhecimento científico que, na grande maioria das vezes, estas faltas são absolutamente legais e, com destacada frequência, geradas por motivos de doenças causadas pelas próprias vicissitudes do trabalho burocrático. Nada obstante, é fato que, a despeito de suas causas, o absenteísmo docente afeta negativamente o processo de implementação da política educacional e precisa, de forma humanizada e consciente, estar submetido a algum tipo de *accountability* que permita conhecer melhor as raízes deste problema e solucioná-lo.

Apesar da baixa capacidade burocrática docente no estado do Rio de Janeiro em relação à dimensão da *accountability*, os dados presentes na Tabela 6 também mostram um aumento sensível do uso de mecanismos de responsividade pelas redes de ensino operando nos municípios. O quarto mais alto da distribuição do IA acusa proporções crescentes dos corpos docentes sujeitos a algum tipo de prestação de contas em relação às faltas. Em 2019, mais da metade dos municípios já faziam usos de expedientes de *accountability*, um aumento significativo dado o curto período de vigência da pesquisa realizada pelo tribunal de contas do estado do Rio. É possível que as secretarias de educação municipais, ao serem expostas às inquirições promovidas pela INDICON, estejam tomando conhecimento da possibilidade destes controles burocráticos e implementando-os em suas jurisdições.

Os dados do IA produzidos pela presente pesquisa apontam aumentos claros no número de municípios com cobertura total ou quase total de seus docentes sujeitos a algum tipo de prestação de contas referente ao absenteísmo. Em 2017, havia oito (8) municípios com 90% a 100% da rede exposta a tais controles; em 2018, este número havia passado para dezessete (17) municípios e, em 2019, vinte (20) municípios. O impacto deste aumento na capacidade burocrática pode ser mais considerável do que se pode pensar a princípio. Como será visto na discussão sobre os resultados da política educacional, valores elevados de IA podem estar por trás de valores relativamente altos do IDEB em municípios com capacidade burocrática baixa ou mediana em relação a outros parâmetros.

O gráfico abaixo resume as variações do índice de *accountability* para o corpo docente fluminense trabalhando nos Anos Finais do Ensino Fundamental entre 2017 e 2019.

GRÁFICO 4

Evolução da *accountability* docente (IA)

4.1.5 Condições de trabalho

O indicador das condições de trabalho (IT), como discutido, foi engendrado para dar conta dos obstáculos que prejudicam a realização das funções do servidor, comprometendo a capacidade burocrática de implementar a política pública. No caso específico da burocracia docente, o tamanho das turmas é um dos fatores que mais caracteristicamente revela os problemas causados pela crônica escassez de recursos que aflige o serviço público. O tamanho das turmas será, assim, a grandeza utilizada como índice das condições de trabalho (IT).

Os dados sobre os tamanhos médios das turmas dos Anos Finais do Ensino Fundamental nos municípios fluminenses foram obtidos através da página de Indicadores Educacionais do INEP (2020d). Nesta base de dados está disponibilizada a Média de Alunos por Turma, que fornece exatamente as informações que constituem o IT.

Na tabela abaixo, é mostrada a evolução do índice das condições de trabalho docente para o período entre os anos de 2007 e 2019. Para cada ano, estão representadas as medianas do IT, com seus respectivos quartis, caudas e *outliers* para o conjunto dos noventa e dois (92) municípios fluminenses.

TABELA 6

Evolução das condições de trabalho docente (IT)

IT	Mediana	Primeiro Quartil	Terceiro Quartil	Cauda Inferior	Cauda Superior	Outlier Inferior	Outlier Superior
2007	28	25	31	17	41	-	-
2008	27	24	31	17	40	-	-
2009	28	25	31	18	39	14	-
2010	27	24	30	18	39	-	-
2011	27	24	30	18	39	-	39
2012	27	23	30	18	37	-	-
2013	26	23	29	16	37	-	-
2014	25	23	28	15	36	-	-
2015	25	22	28	15	35	-	-
2016	25	22	28	15	35	-	-
2017	26	24	29	16	34	-	-
2018	26	24	28	17	35	16	37
2019	26	24	28	16	34		37
MÉDIA	26	24	29	17	37	-	-

Elaboração do autor

A Tabela 6 mostra que os contingentes de alunos que formam as turmas dos Anos Finais do Ensino Fundamental no estado do Rio de Janeiro têm se mantido relativamente estáveis ao longo das décadas de 2000 e 2010, com uma suave tendência de queda. Definir qual seria o tamanho de turma capaz de garantir condições ideais do trabalho de implementação da política educacional é um fator essencial para poder atribuir sentido aos dados obtidos para o IT. Este tamanho parece estar numa faixa que oscila aproximadamente entre 15 e 20 alunos (LIPSKY, 2010, p. 366). Hechinger (1979) ao reportar experiências realizadas por cientistas sociais com turmas do ensino básico nos Estados Unidos relata que:

The effects of reducing the experimental second-grade class in Oakland from 34 pupils to 22 two months ago, Mr. Cahen said, were an immediate gain in atmosphere teachers were more relaxed — and changes in the way teachers and children worked

together, which meant more time to deal with children in groups of three or four. In science, he added, it became possible to let children do things rather than just watching and listening.

(...)

Gail McCutcheon, who runs the Virginia experiment, said subtle changes occurred when the classes were split in January and the experimental section went from 21 to 13 pupils. There were fewer discipline problems, hence more time for teaching. The teachers were “less angry” and showed more warmth. They developed a greater knowledge of individual children, moved around the room more freely and helped the children more, since there was less concern about “controlling” them.

Ao tratar de reduções no tamanho das turmas que possibilitam condições excelentes para o trabalho docente, Lipsky afirma que “as reduções apenas começam a ser efetivas quando o tamanho da turma fosse reduzido a 15 alunos por classe” (2010, p. 366). Se tomarmos este valor como referência de patamar ótimo para o trabalho de implementação desenvolvido pelos professores, torna-se possível analisar a capacidade burocrática docente com mais propriedade.

É possível, inclusive, divisar-se um limite máximo do tamanho das turmas para uma implementação minimamente eficaz da política educacional. O projeto de lei do Senado nº 4.731, de 2012, ora em tramitação na Câmara dos Deputados, o qual visa estabelecer o número máximo de alunos por turma nos diferentes segmentos da Educação Básica, define em 35 alunos o tamanho máximo permitido para classes dos Anos Finais do Ensino Fundamental. Assim, para a análise dos dados referentes às condições do trabalho docente (IT), podemos utilizar como referências o tamanho de turma de 15 alunos como patamar ideal para a implementação e o de 35 alunos como o patamar mínimo aceitável.

Desta forma, com um intervalo interquartilico do IT variando, em média, entre 24 e 29 alunos por turma, pode-se afirmar que a capacidade burocrática docente fluminense é mediana em relação às condições operacionais da implementação.

Salta aos olhos, contudo, a melhora do indicador no que diz respeito ao quarto com os valores mais críticos de IT. As caudas superiores, que no início das observações produzidas pelo Educacenso atingiam níveis até sete (7) alunos acima do patamar crítico estabelecido pelos formuladores da política nacional de educação em Brasília, desde meados da década de 2010 vêm apresentando valores comportados dentro do limite máximo de 35 alunos por

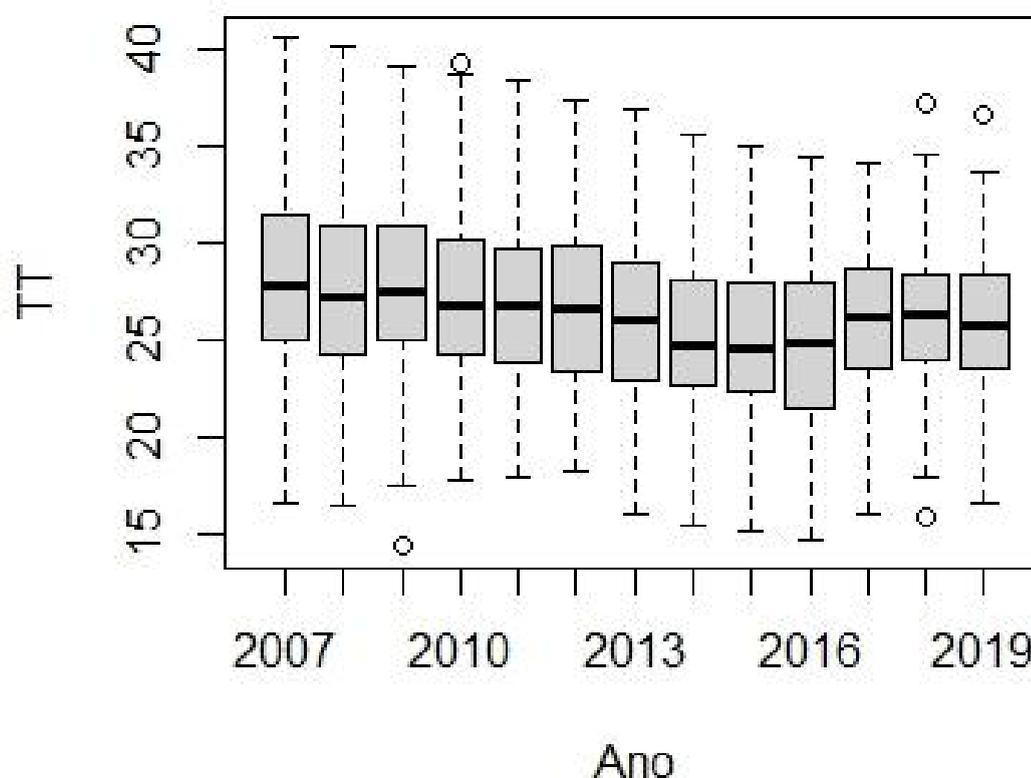
turma. Apenas um *outlier* vem extrapolando o patamar crítico da escala, alcançando turmas médias de 37 alunos: o município de Queimados, na Região Metropolitana.

A empiria parece querer corroborar alguns dos princípios teóricos defendidos por Lipsky em *Street-Level Bureaucracy*. Os dados obtidos indicam que melhores condições de trabalho no serviço público podem, de fato, aprimorar os resultados da política, o que sugere a ocorrência de aumento da capacidade burocrática. Na análise do desempenho burocrático, avaliado pelo IDEB, que será apresentada na seção seguinte, veremos que municípios com turmas menores, próximos ao patamar ideal do IT, de 15 alunos, estão frequentemente entre aqueles com os maiores valores de IDEB.

O gráfico abaixo apresenta de forma sinóptica a evolução do indicador de condições de trabalho (IT) para o corpo docente fluminense trabalhando nos Anos Finais do Ensino Fundamental discutida acima, para o período entre 2007 e 2019.

GRÁFICO 5

Evolução das condições de trabalho docente (IT)



4.2 DESEMPENHO BUROCRÁTICO DOCENTE NO RIO DE JANEIRO

O desempenho burocrático docente nos Anos Finais do Ensino Fundamental do estado do Rio de Janeiro será mensurado, como já discutido no capítulo anterior, a partir dos resultados do IDEB. Este índice produzido bianualmente, que serve como avaliador tanto dos resultados da política educacional quanto da performance dos agentes da educação, é disponibilizado para consulta pública através da *internet* pelo INEP (2020e).

Na tabela abaixo, é mostrada a evolução do IDEB, desde o ano de sua criação, em 2007, até sua última edição, em 2019. Para cada ano, estão representadas as medianas do índice, com seus respectivos quartis, caudas e *outliers* superiores para o conjunto dos noventa e dois (92) municípios fluminenses.

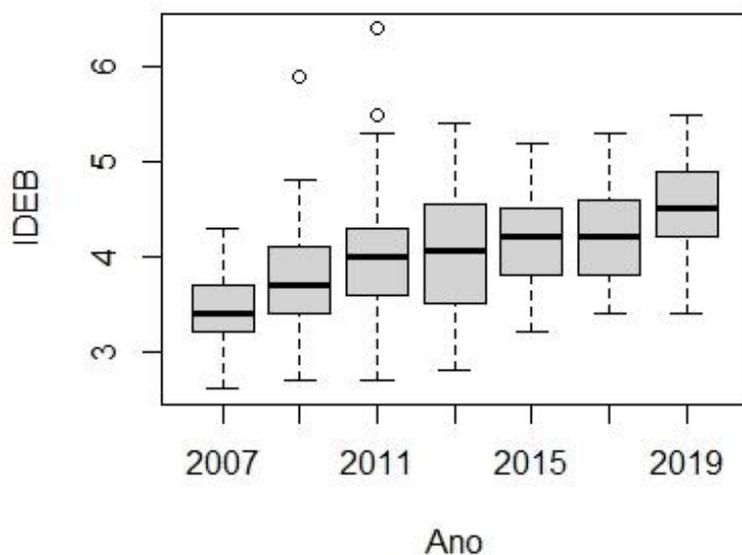
TABELA 7

Evolução do desempenho burocrático docente (IDEB)

IDEB	Mediana	Primeiro Quartil	Terceiro Quartil	Cauda Inferior	Cauda Superior	Outlier Superior
2007	3,4	3,2	3,5	2,6	4,3	-
2009	3,7	3,4	4,1	2,7	4,8	5,9
2011	4,0	3,6	4,3	2,7	5,5	6,4
2013	4,1	3,5	4,3	2,8	5,4	-
2015	4,2	3,8	4,5	3,2	5,2	-
2017	4,2	3,8	4,6	3,4	5,3	-
2019	4,5	4,2	4,9	3,4	5,5	-
MÉDIA	4,0	3,6	4,3	3,0	5,1	-

A Tabela 8 deixa nítido o sucesso da política nacional de educação em território fluminense, pelo menos no âmbito dos aspectos capturados pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. A cada edição fica demonstrada a firme melhora dos níveis de proficiência e progressão escolar dos alunos fluminenses, visível nos valores ascendentes de todas as separatrizes das dispersões de dados entre 2007 e 2019. Chama atenção, positivamente, a ausência de *outliers* inferiores, o que significa que o limite das caudas descendentes marcam o efetivo fundo da escala, não havendo municípios com sistemas de ensino que apresentem performances drasticamente mais baixas que o observado em geral. Estas análises ficam ainda mais claras quando olhamos o gráfico associado à Tabela 7.

GRÁFICO 6

Evolução do desempenho burocrático docente (IDEB)

Para além de um produto estatístico revelador da qualidade de ensino nas escolas públicas, o IDEB também pode ser considerado como uma medida de desempenho dos professores públicos. É o que afirma Lipsky (2019, p. 419) em relação ao programa *No Child Left Behind*, estruturado em bases avaliativas análogas às do IDEB, como já foi explicado no capítulo anterior. Com base nesta chave interpretativa, os resultados do IDEB sugerem com firmeza que o desempenho burocrático docente no estado do Rio de Janeiro vem melhorando de forma evidente ao longo dos últimos anos. Os dados sinalizam, logo, que o trabalho de implementação dos agentes da linha de frente tem sido, pelo menos em alguma medida, bem-sucedido.

Esta inferência - de que o desempenho burocrático tem sido eficaz na melhoria da qualidade da educação - traz à tona a segunda pergunta da pesquisa, que cogita sobre os possíveis vínculos entre capacidade e desempenho burocráticos. E, de fato, os dados existentes sugerem que a capacidade burocrática constatada empiricamente nesta pesquisa possa ser um dos fatores influenciando o desempenho burocrático avaliado pelo IDEB. Para ilustrar indícios deste vínculo foram engendrados alguns gráficos contendo o

desenvolvimento temporal simultâneo dos cinco indicadores de capacidade burocrática (IR, IF, IP, IA e IT) e do indicador de desempenho burocrático (IDEB) para alguns municípios fluminenses representativos.

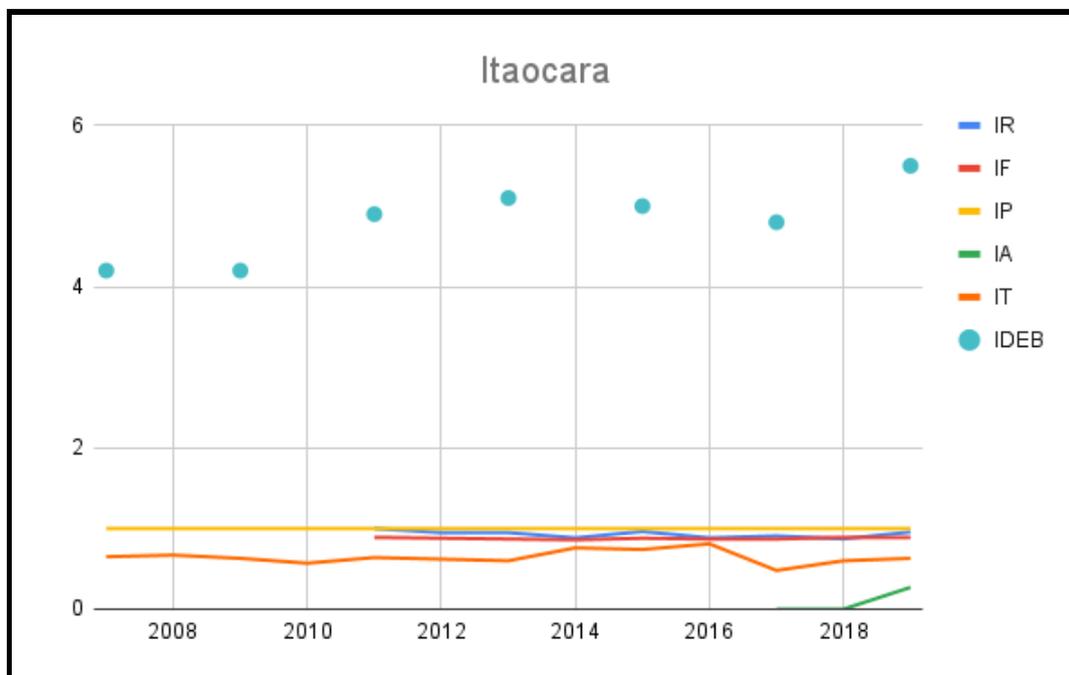
Por motivo de equivalência das dimensões dos valores numéricos nos gráficos, os dados sobre o tamanho das turmas, referente ao índice das condições de trabalho (IT) foram ajustados para oscilarem entre zero (0) e um (1), como os outros índices da capacidade burocrática. Para tanto, estabeleceram-se como limites da escala do tamanho das turmas os valores de 15 alunos, como valor ideal, e de 35 alunos, como valor crítico. Assim, nesta reformulação, um valor de IT de 0,50, por exemplo, representa um tamanho de turma com uma proximidade de 50% em relação ao valor ideal (o que significa um total de 25 alunos); um valor de 0,80 representa um tamanho de turma com proximidade de 80% em relação ao valor ideal (20 alunos); um valor de 1,00 representa um tamanho de turma que já atingiu o valor ideal (15 alunos).

Os municípios selecionados para serem apresentados abaixo possuem todos elevada frequência ou nos quartis superiores ou nos quartis inferiores da distribuição de dados do IDEB. Ou seja, são municípios que consistentemente vêm apresentando altos valores de desempenho burocrático ou baixos valores de desempenho burocrático entre 2007 e 2019. Podemos, assim, verificar as características mais marcantes da capacidade burocrática tanto de burocracias de mais alta performance quanto daquelas de mais baixa performance.

Abaixo encontra-se o gráfico de Itaocara, município do Noroeste Fluminense. A burocracia docente de Itaocara obteve altos valores de desempenho (acima do terceiro quartil) em todas as edições do IDEB, com valores sempre maiores que 4,0 e tendentes a 6,0 nos últimos biênios.

GRÁFICO 7

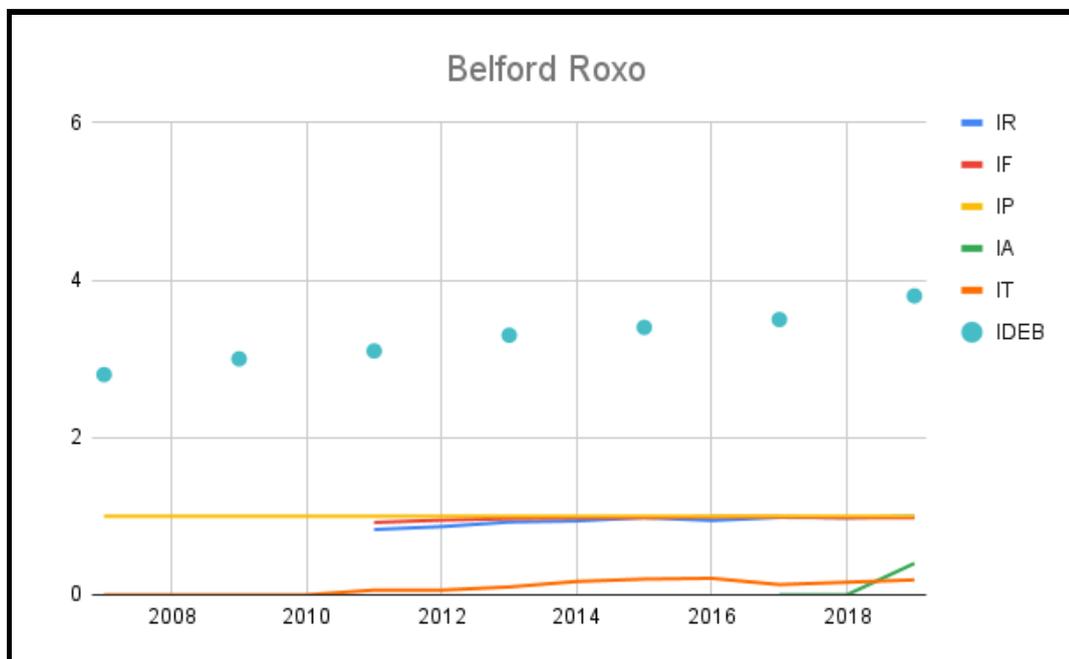
Capacidade e desempenho da burocracia docente em Itaocara/RJ



Note que, após os primeiros anos, o desempenho burocrático se estabiliza, mas sofre uma suave queda, entre 2015 e 2017, mesmo período em que a capacidade burocrática também cai por conta da piora nas condições de trabalho (IT). No biênio seguinte, o desempenho volta a subir, da mesma forma que a capacidade, puxada por suaves aumentos no nível de formação docente (IF) e nas condições de trabalho (IT) e, de forma mais evidente, pela instituição de mecanismos de *accountability* (IA).

O gráfico seguinte apresenta os dados de Belford Roxo, município da Baixada Fluminense. A burocracia docente de Belford Roxo obteve baixos valores de desempenho (abaixo do primeiro quartil) em todas as edições do IDEB, com valores que nunca alcançaram 4,0.

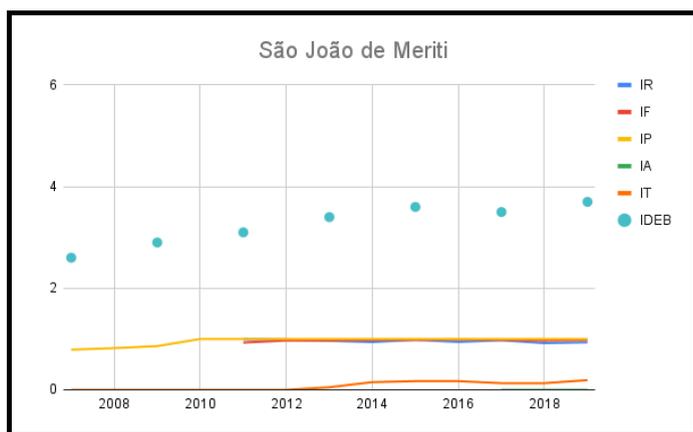
GRÁFICO 8

Capacidade e desempenho da burocracia docente em Belford Roxo/RJ

Note que a discreta elevação do desempenho burocrático ao longo de quase toda a série acontece simultaneamente a uma suave elevação, igualmente, da capacidade burocrática, ocorrida nos parâmetros recrutamento (IR), formação (IF) e condições de trabalho (IT). No último biênio do IDEB, uma variação positiva um pouco mais acentuada ocorre paralela a um aumento da capacidade burocrática ocasionado pela introdução de mecanismos de *accountability* docente (IA) no município.

Vários outros gráficos (como o de São João de Meriti, abaixo) sugerem que variações na capacidade burocrática podem estar vinculadas a variações no desempenho burocrático, o que ajuda a jogar alguma luz na busca por maneiras de se “medir como a qualidade da burocracia pode predizer o que acontecerá com a política pública” (SOUZA, C., 2015, p. 11).

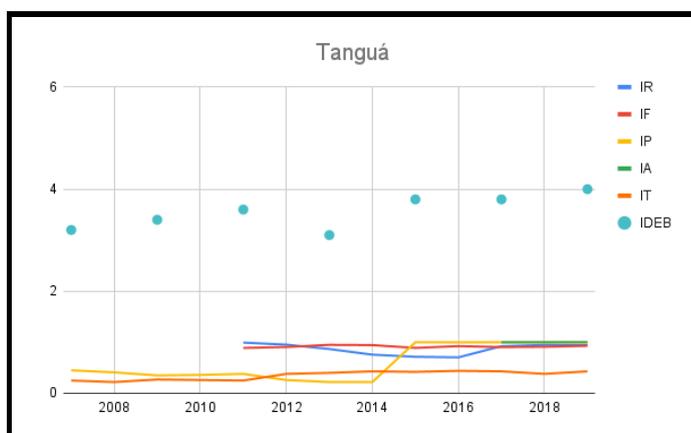
GRÁFICO 9

Capacidade e desempenho da burocracia docente em São João de Meriti/RJ

Repare como, após as perturbações iniciais, a estabilidade da capacidade burocrática é seguida por uma semelhante estabilidade no desempenho burocrático.

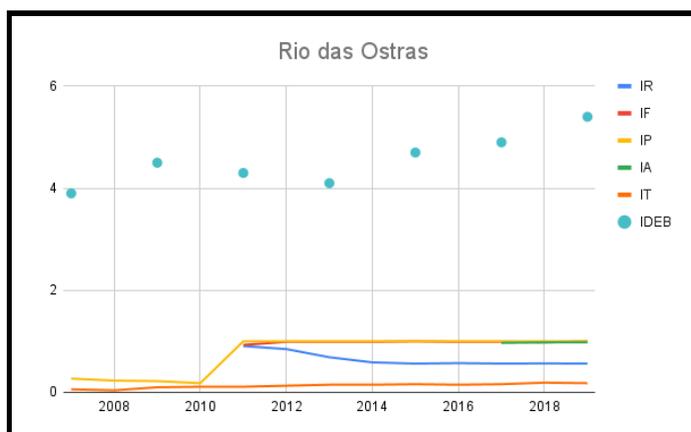
Outros tantos gráficos são por demais caóticos (Tanguá) para que se possam detectar de forma viável tais relações, fenômeno que ocorre, sobretudo entre municípios de menor desempenho burocrático. E há ainda aqueles, embora em menor número, que mostram comportamentos disjuntos entre capacidade e desempenho (Rio das Ostras), insinuando, como era de se esperar, a existência de mais fatores de influência sobre o resultado da política além dos cinco parâmetros de capacidade burocrática analisados neste estudo.

GRÁFICO 10

Capacidade e desempenho da burocracia docente em Tanguá/RJ

Caso de um município com comportamento caótico das variáveis, em que é virtualmente impossível estabelecer vínculos entre capacidade e desempenho. Sistemas de ensino como este, com comportamento aleatório dos parâmetros de capacidade burocrática, costumam apresentar baixo desempenho burocrático. O IDEB de Tanguá, por exemplo, jamais ultrapassou o teto de 4,0.

GRÁFICO 11

Capacidade e desempenho da burocracia docente em Rio das Ostras/RJ

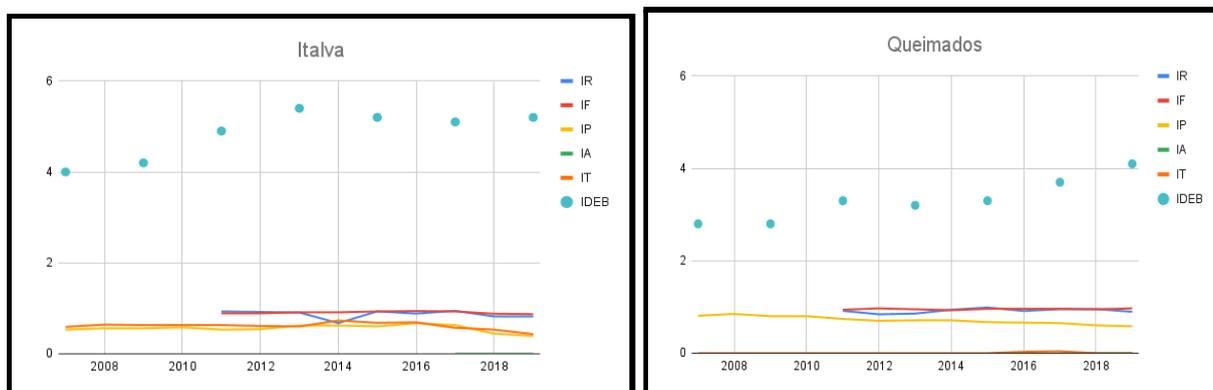
Um município com condições de trabalho (IT) e formação docente (IF) precárias, e índice mediano de recrutamento meritocrático (IR), mas com IDEB relativamente alto: disjunção entre capacidade e desempenho.

A despeito das eventuais dificuldades passíveis de surgirem na análise de vínculos entre capacidade e desempenho burocráticos, realizada nesta pesquisa, um fenômeno mostrou-se significativamente constante na relação entre ambas as grandezas. Via de regra, os municípios de mais alto desempenho (IDEB) eram aqueles que possuíam a capacidade burocrática mais alta em relação às condições de trabalho (IT). E o oposto também se mostrou verdadeiro. Os municípios de menor desempenho possuíam capacidade precária, no mínimo, em relação às condições de trabalho. Mesmo entre municípios com condições

semelhantes de IR, IF, IP e IA, a predominância de turmas menores (alto IT) tende a levar a melhores desempenhos, como se pode verificar nos exemplos abaixo.

GRÁFICO 12

Capacidade e desempenho da burocracia docente em Italva/RJ e Queimados/RJ



Tanto Italva (com alto desempenho) quanto Queimados (com baixo desempenho) possuem capacidade alta em relação ao IR e ao IF, capacidade mediana-alta em relação ao IP e capacidade nula em relação ao IA. O que diferencia fortemente os dois municípios são as condições de trabalho (IT): média-alta em boa parte do tempo no primeiro e praticamente nula no segundo.

GRÁFICO 13

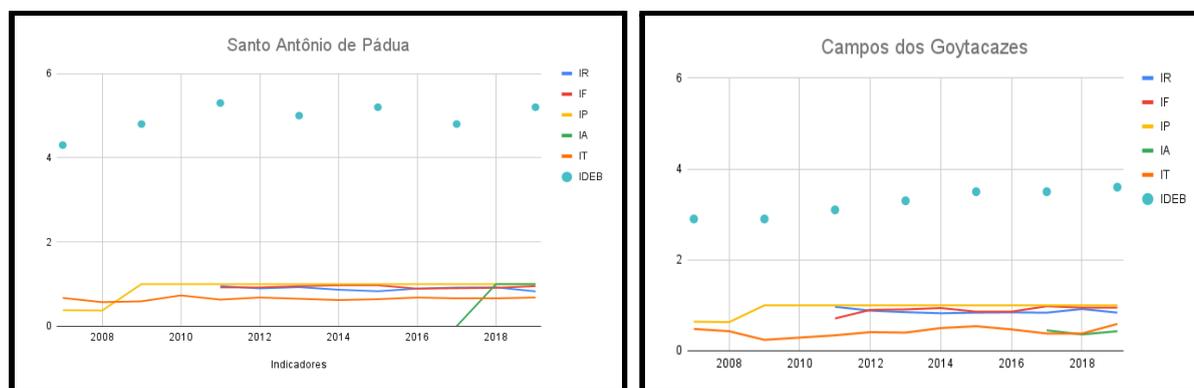
Capacidade e desempenho da burocracia docente em Itaocara/RJ e Duque de Caxias/RJ



Tanto Itaocara (alto desempenho) quanto Duque de Caxias (baixo desempenho) possuem IR, IF e IP muito altos, com comportamento do IA semelhante. Não obstante, enquanto o primeiro município possui um IT médio-alto a alto em boa parte do tempo, o segundo possui um IT estavelmente baixo.

GRÁFICO 14

Capacidade e desempenho da burocracia docente em Santo Antônio de Pádua/RJ e Campos dos Goytacazes/RJ



Santo Antônio de Pádua (com alto desempenho) e Campos dos Goytacazes (com baixo desempenho), ambos com IT, IR, IF e IP altos e alguma medida de IA. Contudo, o primeiro município apresenta IT consistentemente médio-alto e o segundo, médio-baixo a médio.

Constatações como estas apresentadas acima, apesar de todas as incertezas associadas à análise de capacidade estatal, sobretudo no contexto do nível de rua, reforça a compreensão do autor de que os dados levantados corroboram a existência de uma influência efetiva da qualificação da burocracia sobre os resultados da implementação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo levantou dados sobre a burocracia docente operando nos Anos Finais do Ensino Fundamental nos municípios do Rio de Janeiro, bem como sobre a trajetória da política nacional de educação em seus aspectos mais intimamente relacionados com a pesquisa. Através da coleta ou produção de indicadores de recrutamento; formação; promoção interna; *accountability* e condições de trabalho dos professores públicos, buscou mensurar a capacidade burocrática docente existente nos municípios fluminenses, analisando possíveis influências desta capacidade burocrática sobre o desempenho docente calculado pelo IDEB. O estudo sustentou-se sobre as bases teóricas e metodológicas da Teoria das Políticas Públicas, da Teoria da Capacidade Estatal e da Teoria da Burocracia de Nível de Rua.

Uma importante contribuição da pesquisa foi trazer a lupa das análises sobre capacidade burocrática da alta burocracia - operando em poderosas e ostensivas organizações públicas de vulto nacional - para “os escritórios lotados e os encontros diários dos trabalhadores de nível de rua” (LIPSKY, 2019, p. 17) que caracterizam as agências burocráticas em nível subnacional, nos municípios e estados. Como Souza e Fontanelli (2020, p. 56) esclarecem:

Considerando que na Federação brasileira os governos subnacionais são importantes implementadores de políticas públicas, o melhor entendimento sobre a capacidade de implementação deve incorporar também essas esferas.

A importância dos governos locais é devida porque uma inadequada burocracia local limita a capacidade do governo central de prover bens e serviços públicos e contribuir para o desenvolvimento humano (Kohli, 2004). Ziblatt (2008) mostra que recursos financeiros, combinados com o profissionalismo e a expertise da burocracia local, são importantes determinantes da provisão de bens públicos. Fukuyama (2013) chama a atenção para a importância de estudar as capacidades locais, dado que muitas políticas são ali implementadas. Além do mais, em uma Federação como a brasileira, onde os municípios são os principais implementadores das políticas sociais universais, investigar sua capacidade burocrática torna-se fundamental para o melhor entendimento sobre a execução de políticas desenhadas no centro.

Este parecer, que toma ares de verdadeira exortação à investigação acadêmica para um pesquisador interessado na política social universal representada pela educação, tem o condão de produzir uma confluência teórica prenhe de possibilidades analíticas ainda pouco exploradas. Neste nível local em que se processa efetivamente a entrega do grosso da política pública aos cidadãos, é quase inescapável que estudos sobre capacidade estatal encontrem sob seu foco uma burocracia de linha de frente. E nesta conjuntura, a Teoria da Capacidade Estatal acaba encontrando a Teoria da Burocracia de Nível de Rua.

Souza e Fontanelli (2020) identificam a necessidade de aprofundamento e ampliação dos estudos sobre capacidade burocrática em nível local ao escreverem a introdução de uma obra em que “Mapear essas capacidades é o objeto de vários capítulos deste livro” (Ibid., p. 56). Esta necessidade é ainda maior quando o assunto é explorar conexões entre a Teoria da

Capacidade Estatal e a Teoria da Burocracia de Nível de Rua, exatamente o tipo de burocracia que opera neste nível local para o qual os autores buscam atrair novos estudos.

Assim, em suma, a presente pesquisa responde a uma solicitação crescente na Ciência Política brasileira de levar o arcabouço conceitual da Teoria da Capacidade Estatal para níveis subnacionais da burocracia e âmbitos sociais universais da política pública. Simultaneamente, ela contribui para ampliar investigações em um nicho novo de estudos sociopolíticos que explora relações entre pressupostos da Teoria da Capacidade Estatal e da Teoria da Burocracia de Nível de Rua na fronteira política que marca os contatos diretos entre o Estado e a população.

A empiria demonstrou que a capacidade burocrática docente nos Anos Finais do Ensino Fundamental no estado do Rio de Janeiro é considerável. Para determinados parâmetros, inclusive - como recrutamento, formação profissional e promoção interna - a capacidade burocrática mostra-se muito elevada na grande maioria dos municípios. Já se atingiu, portanto, um patamar de qualificação dos professores do segundo segmento do Ensino Fundamental que garante a implementação da política educacional com um nível mínimo de proficiência na maior parte das redes de ensino fluminenses. Esta análise é corroborada pelas elevações sucessivas e consistentes nos valores de desempenho burocrático desde o início de sua mensuração há cerca de uma década e meia.

Não obstante, os parâmetros relacionados à *accountability* e às condições de trabalho não mostram uma evolução tão auspiciosa. O estudo averiguou a prestação de contas por parte dos professores através da análise de um critério crucial para a implementação da política educacional: o absenteísmo docente. E a constatação foi que o uso de mecanismos de *accountability* pelos gestores da burocracia docente está longe de ser uma prática comum no estado do Rio de Janeiro. O fortalecimento desta dimensão da capacidade burocrática representa um campo de ação que pode gerar aumentos significativos no desempenho burocrático docente, talvez ajudando a diminuir ou mesmo fechar a lacuna que vem sendo constante entre as metas estabelecidas para o desempenho da política e os resultados efetivamente obtidos⁴⁷. A *accountability* tem sido medida há muito pouco tempo nas redes de

⁴⁷ É fato que o desempenho burocrático docente tem melhorado de forma consistente ao longo de toda a série histórica. Contudo, é fato, também, que as marcas obtidas têm estado recorrentemente abaixo das metas estabelecidas pelo INEP já há um bom número de edições do IDEB. O fortalecimento da dimensão de *accountability* da capacidade burocrática, ainda bastante aquém de um nível razoável para o bom funcionamento das operações de implementação, poderia ser uma estratégia para ajudar a resolver este problema.

ensino fluminenses (desde 2017 apenas); mesmo assim, o aumento do uso deste recurso de controle sobre a burocracia tem se expandido rapidamente. Futuramente, caso esta tendência de se cobrar maior responsividade dos professores em relação a suas faltas em sala de aula continue se fortalecendo, os efeitos deste aprimoramento da capacidade burocrática sobre o desempenho burocrático poderão ser investigados de forma mais precisa.

As condições de trabalho foram verificadas, igualmente, através do exame de um aspecto crítico da implementação da política educacional: o tamanho das turmas. O quadro mostrado pelos dados foi de relativa estabilidade na proporção de alunos por professor ao longo do tempo, com uma suave tendência de queda. Apenas entre os municípios com classes realmente superlotadas no início da série histórica, em 2007, é que houve reduções significativas no tamanho das turmas. Uma ocorrência positiva para a capacidade burocrática, denotando melhorias nas condições do trabalho docente.

Contudo, como, via de regra, o número de alunos por classe é fortemente influenciado pela densidade populacional do município, a condição de trabalho do professor tende a ser um parâmetro da capacidade burocrática com uma elevada inércia ao longo do tempo⁴⁸. A consequência deste fenômeno é que municípios populosos, mesmo que se destaquem positivamente em outras dimensões da capacidade burocrática, podem experimentar um progresso sempre arrastado do desempenho burocrático docente devido à impossibilidade de serem melhoradas significativamente as condições do trabalho dos professores no aspecto que elas têm de mais crítico. Por outro lado, cidades pequenas possuem uma propensão maior a alcançar melhores níveis de desempenho docente caso o poder público dedique-se a aprimorar a capacidade burocrática, haja vista terem, naturalmente, facilidade para gerarem proporções entre alunos e professores mais conducentes a um melhor trabalho de implementação.

Não surpreende, portanto, o fato de todos os municípios com maior frequência de altos valores de desempenho entre 2007 e 2019 serem cidades pequenas (aglomerações com menos de cinquenta mil habitantes), enquanto praticamente todos os municípios com maior frequência de baixos valores de desempenho, com uma única exceção, são cidades com populações de cem mil a um milhão de habitantes⁴⁹.

⁴⁸ Um reflexo da crônica escassez de recursos que flagela o trabalho na linha de frente a que Lipsky (2019) se refere incontáveis vezes no decorrer de sua obra.

⁴⁹ Isto não significa que toda pequena cidade terá, necessariamente, alto desempenho. As pequenas cidades de alto desempenho citadas possuem todas altos valores de recrutamento, formação e promoção interna da

Os municípios muito populosos, contudo, não precisam estar necessariamente fadados a apresentar desempenhos baixos ou medianos. A adoção de um sistema de aulas em período integral pode ser um expediente interessante para lidar com turmas cronicamente lotadas, utilizando-se o contraturno para se oportunizar aulas de reforço escolar que busquem aumentar o rendimento de alunos com níveis de proficiência mais baixo. O uso da autonomia inserida no nível de rua, como sugerido por Pepinsky, Pierskalla e Sacks (2017), é outra estratégia que pode ser utilizada pelas redes de ensino para lidar com o impacto negativo que turmas lotadas podem causar sobre o desempenho burocrático. Uma escola que conheça com algum grau de profundidade as histórias pessoais de seus alunos e que trave contato mais íntimo com suas famílias certamente terá mais ferramentas psicossociais e pedagógicas para aprimorar o rendimento de estudantes que não estejam respondendo adequadamente ao direcionamento planejado pelo Estado quando da formulação da política educacional.

Por fim, ainda que óbvio, cabe ressaltar que a geração de capacidade burocrática como captada pelos parâmetros analisados na presente pesquisa é apenas um dos fatores que afetam o desempenho burocrático docente. Os dados apresentam casos em que as condições de capacidade burocrática detectadas não afetam o desempenho burocrático das formas previstas pelas teorias e que precisariam ser estudados de forma mais aprofundada. A municipalização do Ensino Fundamental, processo que ainda está em andamento em muitas das cidades fluminenses; a disponibilização pelo poder público de um número de escolas insuficiente para atender a população; e disputas salariais entre mandatários e professores são todos exemplos de fenômenos políticos que impactam os sistemas de ensino e que podem estar afetando a capacidade e o desempenho burocráticos dos corpos docentes de forma não captadas pela pesquisa.

A partir deste trabalho, um leque de possibilidades abre-se para pesquisadores da área de Ciência Política, da Administração Pública ou das Ciências da Educação interessados em explorar as bases de dados disseminadas pela pesquisa ou as possibilidades teóricas por ela trazidas. Como toda semente jogada ao vento, esta também está exposta a um futuro imperscrutável. A esperança do autor é que alcance solos em que possa crescer de forma a

burocracia, além das turmas de tamanho reduzido. Se não, veja-se o caso de Tanguá, também uma cidade pequena, mas com comportamento caótico das várias dimensões da capacidade burocrática, e que figura, junto com um conjunto de cidades médias e grandes, entre os municípios com os piores desempenhos burocráticos docentes do estado do Rio.

contribuir para o aprimoramento de nosso sistema de ensino e o desenvolvimento social e econômico de nossa nação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTVATER, E.; HOFFMAN, J. **The West German State Derivation Debate**. Social Text, v. 8, n.2, p. 134-155, 1990.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Um novo Fundef? As ideias de Anísio Teixeira**. Educação & Sociedade [online], v. 22, n. 75, p. 277-290, ago., 2001. Disponível em: <[Um novo Fundef? As ideias de Anísio Teixeira](#)>. Acesso em: junho de 2021.

ARROW, Kenneth J. **Social Choice and Individual Values**. New York: John Wiley, 1951.

As mudanças de foco do Inep ao longo de seus 80 anos de existência. Revista Educação [online], 10 de abril de 2017. Disponível em: <[As mudanças de foco do Inep ao longo de seus 80 anos de existência](#)>. Acesso em junho de 2021.

AUTARQUIA. In: Significados. Porto: 7Graus, 2014. Disponível em: <[Significado de Autarquia](#)>. Acesso em: setembro de 2021.

AZEVEDO, R. **Professores: alto número de faltas é explicado por leis permissivas**. Gazeta do Povo, Curitiba, 31 de março de 2018. Disponível em: <[Alto número de faltas de professores é explicado por leis permissivas](#)>. Acesso em: julho de 2021.

BARROW, C.W. **Critical Theories of the State: Marxist, Neo-Marxist, Post-Marxist**. Madison: University of Wisconsin Press, 1993.

BELL, Stephen. **Institutionalism. Government, Politics, Power and Policy in Australia**. Edited by John Summers. NSW Australia: Pearson Education Australia, p. 363-380, 2002.

BENTLEY, A. F. **The Process of Government: a Study of Social Pressures**. Chicago: University of Chicago Press, 1908.

BERLE, A. and MEANS, G. **The Modern Corporation and Private Property**. New York: Commerce Clearing House, 1932.

BLACK, Duncan. **The Theory of Committees and Elections**. Cambridge: Cambridge University Press, 1958.

BOCKSTETTE, V., CHANDA, A.; PUTTERMAN, L. **States and Markets: the Advantage of an Early Start**. *Journal of Economic Growth*, v. 7, n. 4, p. 347–369, 2002.

BOHEM, Camila. **Número de empresas com home office deve crescer 30% após pandemia**. Agência Brasil, São Paulo (SP), 24 de abril de 2020. Disponível em: <[Número de empresas com home office deve crescer 30% após pandemia](#)>. Acesso em: setembro de 2021.

BONTEMPI JR, Bruno. **A História da Educação na RBEP (1999-2011)**. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. INEP 93, n. 234, p. 502-518, 2012.

BRASIL. **Lei nº 378, de 13 de Janeiro de 1937**. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. Brasília: Congresso Nacional, 1937. Disponível em: <[Portal da Câmara dos Deputados](#)>. Acesso em: maio de 2021.

_____. **Decreto-Lei nº 580, de 30 de Julho de 1938**. Dispõe sobre a organização do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Brasília: Presidência da República, 1938. Disponível em: <[Portal da Câmara dos Deputados](#)>. Acesso em: maio de 2021.

_____. **Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988.

_____. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Congresso Nacional, 1996. Disponível em: <[L9394](#)>. Acesso em: agosto de 2021.

_____. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1996. Disponível em: <[L9424](#)>. Acesso em: junho de 2021.

_____. **Lei nº 9.448, de 14 de Março de 1997.** Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP em Autarquia Federal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: <[L9448](#)>. Acesso em: junho de 2021.

_____. **Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997.** Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: <[D2264](#)>. Acesso em: junho de 2021.

_____. **Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.** Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Brasília: Congresso Nacional, 2006. Disponível em: <[Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006](#)>. Acesso em: junho de 2021.

_____. **Emenda Constitucional nº 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. Brasília: Congresso Nacional, 2006. Disponível em: <[Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006](#)>. Acesso em: junho de 2021.

_____. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade,

mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em: <[Decreto nº 6094](#)>. Acesso em: agosto de 2021.

_____. **Projeto de Lei do Senado nº 504, de 2011.** Altera o parágrafo único do art. 25 da Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), para estabelecer o número máximo de alunos por turma na pré-escola e no ensino fundamental e médio. Brasília: Senado Federal, 2011. Disponível em: <[PLS 504/2011](#)>. Acesso em: agosto de 2021.

_____. Ministério da Educação. **Prova Brasil - Apresentação.** Brasília: MEC, [2011?]. Disponível em: <[Prova Brasil - Ministério da Educação](#)>. Acesso em: agosto de 2021.

_____. **Projeto de Lei nº 4.731, de 2012.** Altera o parágrafo único do art. 25 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para estabelecer o número máximo de alunos por turma na pré-escola e no ensino fundamental e médio. Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em: <[Portal da Câmara dos Deputados](#)>. Acesso em: agosto de 2021.

_____. Ministério da Educação. **Novo Ensino Médio - perguntas e respostas.** Brasília, DF, 2018. Disponível em: <[Ministério da Educação](#)>. Acesso em: 01 de setembro de 2020.

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. **Emenda Constitucional do Novo Fundeb é promulgada.** Agência Senado: Distrito Federal, 26 de agosto de 2020. Disponível em: <[Emenda Constitucional do Novo Fundeb é promulgada](#)>. Acesso em: agosto de 2020.

_____. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020.** Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação

Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2020b. Disponível em: <[Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020](#)>. Acesso em: junho de 2021.

BRODKIN, E. **Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future.** Public Administration Review, v. 72, n. 6, p. 940-949, Nov./Dec. 2012.

BUCHANAN, J. M., TULLOCK, G. **The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy.** Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1962.

CAMPOS, Lorraine Vilela. **O que são Fake News?** Brasil Escola [online]. Disponível em: <[Fake News – Como Surgiu e Perigos](#)>. Acesso em setembro de 2021.

CARNOY, M. **The State and Political Theory.** Princeton: Princeton University Press, 1984.

CARPENTER, D. **The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928.** Woodstock: Princeton University Press, 2001.

CASTILLO-RENGIFO, D. **Who Governs? Democracy and Power in an American City.** Forum. Revista Departamento de Ciencia Política, p. 215-221, 2020. Resenha.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Sistemas Nacionais de Avaliação e de Informações Educacionais.** São Paulo Em Perspectiva. v.14, n.1, p.121-128. São Paulo, 2000.

_____. **Sistemas de Avaliação da Educação no Brasil: avanços e novos desafios.** São Paulo Perspectiva, São Paulo, v. 23, n. 1, p.5-18, Jan./Jun., 2009.

CAVALCANTE, S.; LOTTA, G.; PIRES, R. **Contribuições dos Estudos Sobre Burocracia de Nível de Rua.** In: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. (Org.).

Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: Interseções Analíticas. 1ed. Brasília: IPEA/ENAP, v. 1, p. 227-246, 2018.

CAVALCANTI, Celso de Oliveira Bello. **Impactos da reforma administrativa do governo Collor na modelagem organizacional do DNER**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas - FGV, Rio de Janeiro, 1995.

CENTENO, M. A. **Blood and Debt: War and the Nation-state in Latin America**. Penn State University Press, 2002.

CERQUEIRA, A. G. C.; SOUZA, T. C.; MENDES, P. A. **A trajetória da LDB: um olhar crítico frente à realidade brasileira**. Anais do Ciclo de Estudos Históricos, UESC, Santa Catarina, 2009.

CHANDHOKE, N. **State and Civil Society: Explorations in Political Theory**. New Delhi: Sage, 1995.

CINGOLANI, L. **The State of State Capacity: a Review of Concepts, Evidence and Measures**. UNU-Merit: Maastricht, 2013.

CLARKE, S. **The State Debate**. Basingstoke: Macmillan, 1990.

CONNOLLY, W. E. **Democracy, Pluralism and Political Theory**. Edited by Samuel A. Chambers and Terrell Carver. Oxon: Routledge, 2008.

COSTA, A. C.; FREITAS, R. G. **A Renúncia aos Direitos do Trabalho: o Controle do Absenteísmo nas Escolas Estaduais Paulistas**. In: X seminário nacional do HISTEDBR: 30 anos do HISTEDBR. Campinas, 2016.

CRUZ, Priscila. **Fluxo escolar: por que corrigi-lo?** UOL - Universo Online, São Paulo (SP), 16 de agosto de 2017. Disponível em: <[Fluxo escolar: por que corrigi-lo?](#)>. Acesso em: setembro de 2021.

DAHL, Robert A. **Who Governs? Democracy and Power in an American City**. New Haven: Yale University Press, 1961.

_____. **Polyarchy: Participation and Opposition**. New Haven: Yale University Press, 1971.

DAVIS, K. **Discretionary Justice: a Preliminary Inquiry**. Urbana, IL: University of Illinois Press, 1971.

DEGENNE, A. **Types d'Interactions, Formes de Confiance et Relations**. Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales - REDES, v. 16, 2009.

DELCHIARO, E. C. **Gestão Escolar e Absenteísmo Docente: Diferentes Olhares e Diversas Práticas: Validação de uma Experiência na Rede Municipal de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Programa de Pós-Graduação em Educação: Currículo) - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo (SP), 2009.

DILWORTH, Mary E.; AGUERREBERE, Joseph A. **NCLB's Highly Qualified Teacher: A Placeholder Definition**. National Journal of Urban Education and Practice, v. 1, n. 2, p. 111–135, 2007.

DOWNS, A. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper and Row, 1957.

DUNDER, Karla. **IBGE aponta desigualdade de acesso à internet entre estudantes**. R7 [online], 14 de abril de 2021. Disponível em: <[IBGE aponta desigualdade de acesso à internet entre estudantes](#)>. Acesso em setembro de 2021.

ENAP. **Implantação do Sistema Integrado de Informações Educacionais – SIED.** [Online]. Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Brasília: ENAP, [1997?]. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/895/2/071_98%20Implanta%20a7%20a3o%20do%20Sistema%20Integrado%20de%20Informa%20a7%20b5es%20Educacionais%20e2%80%93%20SIED.pdf>. Acesso em: junho de 2021.

EVANS, P. B. **The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change.** In: HAGGARD Stephan; KAUFMAN, Robert R. (Ed.). *The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts and the state.* Princeton University Press, p. 139-181, 1992.

_____. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation.** Princeton University Press, 1995.

EVANS, P. B.; 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.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). **Bringing the State Back In.** United Kingdom: Cambridge University Press, 1985.

EVANS, T.; HARRIS, J. **Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion.** *The British Journal of Social Work*, v. 34, n. 6, p. 871-895, Sept. 2004.

FEARON, J. D.; LAITIN, D. D. **Ethnicity, Insurgency, and Civil War.** *American Political Science Review*, v. 97, n. 01, p. 75–90, 2003.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury. **Qualidade da Educação: Avaliação, Indicadores e Metas.** Educação Básica no Brasil: Construindo O País do Futuro. 2009.

FLORES, Marcos Vinicius Ribeiro. **Os modelos de administração pública: reflexão sobre o perfil dos servidores públicos do município de Santana do Livramento – RS**. 18 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Tecnologia em Gestão Pública) - Universidade Federal do Pampa, Santana do Livramento, 2017.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Censo Escolar da Educação Básica - Sistema Educacenso**. [Online]. Brasília: FNDE, 2015. Disponível em: <[Censo Escolar da Educação Básica Sistema Educacenso](#)>. Acesso em: maio de 2021.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Sobre o Fundeb**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <[Sobre o Fundeb](#)>. Acesso em: 1 de setembro de 2020.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Novo Fundeb garante mais recursos da União para a educação básica brasileira**. [Online]. Brasília: FNDE, 30 de dezembro de 2020. Disponível em: <[Novo Fundeb garante mais recursos da União para a educação básica brasileira - Portal do FNDE](#)>. Acesso em: junho de 2021.

FORTIN, J. **A Tool to Evaluate State Capacity in Postcommunist Countries, 1989-2006**. European Journal of Political Research, v. 49, n. 5, p. 654–686, 2010.

FOUCAULT, M. **Surveiller et Punir, Naissance de la Prison**. Paris: Gallimard, 1975.

_____. **Histoire de la Sexualité I : La Volonté de Savoir**. Paris: Gallimard, 1976.

GATTI, B. A. **Formação de professores no Brasil: características e problemas**. Educação & Sociedade [online]. v. 31, n. 113, p. 1355-1379, 2010. Disponível em: <[Formação de professores no Brasil: características e problemas](#)>. Acesso em: agosto de 2021.

_____. **Formação de Professores: Condições e Problemas Atuais**. Revista Internacional de Formação de Professores (RIPF), Itapetininga, v.1, n.2, p. 161-171, abr./jun, 2016. Disponível em: <[Formação de professores: condições e problemas atuais](#)>. Acesso em: agosto de 2021.

GEDDES, B. **Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America**. Berkeley: University of California Press, n. 25, 1994.

GESQUI, Luiz Carlos. **Organização da Escola, Absenteísmo Docente, Discente e Rendimento Escolar**. 160 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2008.

GIL, I-Juca-Pirama Camargo. **Conselho do FUNDEF: uma História de Atribuições Esvaziadas**. In: Leticia Aguiar; Marcos Edgar Bassi. (Org.). Políticas Públicas e Formação de Professores. 1ed. Ijuí - RS: UNIJUÍ, p. 245-264, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GLASSMAN, Guillermo. **Entendendo a Estrutura das Leis**. Politize!, Florianópolis, 01 de fevereiro de 2017. Disponível em: <[Entendendo a estrutura das leis](#)>. Acesso em: agosto de 2021.

GOERTZ, G. **Social Science Concepts: a User's Guide**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

GRAMSCI, A. **Selections from the Prison Notebooks**. London: Lawrence & Wishart, 1971.

GUY, James John. **People, Politics and Government: A Canadian Perspective**. Pearson Education Canada, 5th Edition, 2001.

HAMM, P.; KING, L. **Post-manichean economics: Foreign investment, state capacity and economic development in transition economies**. Technical report, 2010.

HECHINGER, Fred M. **About Education**. New York Times, Nova Iorque, 10 de abril de 1979. Disponível em: <[About Education](#)>. Acesso em: outubro de 2021.

HEIDRICH, G. **Como acabar com a falta dos professores**. Nova Escola, São Paulo (SP), 01 de março de 2010. Disponível em: <[Como acabar com a falta dos professores](#)>. Acesso em: julho de 2021.

HILDEBRAND, David. **John Dewey**. In: The Stanford Encyclopedia of Philosophy. Edward N. Zalta (ed.), 2018. Disponível em: <<https://plato.stanford.edu/archives/win2018/entries/dewey/>>. Acesso em: setembro de 2021.

HINTZE, Otto. **Die Hohenzollern und ihr Werk – Fünfhundert Jahre Vaterländische Geschichte**. Berlin: Parey, 1915.

HIRSCH, J. **Bemerkungen zum theoretischen Ansatz einer Analyse des bürgerlichen Staates**. Gesellschaft 8-9. Frankfurt: Suhrkamp, p. 99-149, 1976.

HORKHEIMER, M. **The Authoritarian State**. New York: Telos Press, n. 15, p. 3-20, 1942/1973.

HUNTER, F. **Who Governs? Democracy and Power in an American City**. Administrative Science Quarterly, Ithaca, NY, v. 6, n. 4, p. 517-519, 1962. Resenha.

HUPE, P. **Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research**. Der Moderne Staat - DMS, [S.l.], v. 2, p. 425-440, 2013.

IDE-Rio mostra melhora nas notas de alunos das escolas municipais. G1 [online], 13 de maio de 2011. Disponível em: <[IDE-Rio mostra melhora nas notas de alunos das escolas municipais](#)>. Acesso em: outubro de 2021.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Escolar da Educação Básica**. [Online]. Brasília: IBGE, 2012. Disponível em: <[Censo Escolar – Educação Básica](#)>. Acesso em: 18 de agosto de 2020.

_____. **Síntese de Indicadores Sociais**. [Online]. Brasília: IBGE, 2020. Disponível em: <[Síntese de Indicadores Sociais](#)>. Acesso em: junho de 2021.

_____. **Áreas Territoriais**. Disponível em : <[Áreas Territoriais](#)>. Brasília: IBGE, 2021. Acesso em: 22 de agosto de 2021.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; INPE - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.. **Censo escolar do Brasil - 1964. 2o Volume: Condição Escolar das Crianças de 7 a 14 anos**. Brasília: IBGE; INPE, 1967. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv81081_v2.pdf>. Acesso em: maio de 2021.

INDICON. **Tabela Estruturada de Dados do IEGM**. Disponível em : <[Rede INDICON – Rede Nacional de Indicadores Públicos](#)>. Acesso em: 22 de agosto de 2021.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **O Ensino no Brasil no Quinquênio 1932-1936**. Rio de Janeiro, DF: INEP, 1939. Disponível em: <[Biblioteca Digital Seade | Fundação Seade](#)>. Acesso em: maio de 2021.

_____. **A importância do Censo Escolar**. [Online]. Brasília: INEP, 1999. Disponível em: <[A importância do Censo Escolar - Artigo - INEP](#)>. Acesso em: junho de 2021.

_____. **Nota Técnica – Ideb**. [Online]. Brasília: INEP, [2007?]. Disponível em: <[Nota Técnica IDEB](#)>. Acesso em: agosto de 2021.

_____. **Transformação do Inep em autarquia completa 20 anos**. [Online]. Brasília: INEP, 2017. Disponível em: <[Transformação do Inep em autarquia completa 20 anos](#)>. Acesso em: junho de 2021.

_____. **Murilo Braga - 1946**. [Online]. Brasília: INEP, 2018a. Disponível em: <[Murilo Braga - 1946](#)>. Acesso em: maio de 2021.

_____. **Anísio Teixeira - 1952.** [Online]. Brasília: INEP, 2018b. Disponível em: <[Anísio Teixeira - 1952](#)>. Acesso em: maio de 2021.

_____. **Centro Educacional Carneiro Ribeiro - 1955.** [Online]. Brasília: INEP, 2018c. Disponível em: <[Centro Educacional Carneiro Ribeiro - 1955](#)>. Acesso em: setembro de 2021.

_____. **A sede do Inep na Universidade de Brasília - 1988.** [Online]. Brasília: INEP, 2018d. Disponível em: <[A sede do Inep na Universidade de Brasília - 1988](#)>. Acesso em: maio de 2021.

_____. **Homenagem a Anísio Teixeira - 1993.** [Online]. Brasília: INEP, 2018e. Disponível em: <[Homenagem a Anísio Teixeira - 1993](#)>. Acesso em: junho de 2021.

_____. **Pisa 2018 revela baixo desempenho escolar em leitura, matemática e ciências no Brasil.** Brasília, DF, 3 de dezembro de 2019. Disponível em: <[Pisa 2018 revela baixo desempenho escolar em leitura, matemática e ciências no Brasil](#)>. Acesso em: 14 de maio de 2020.

_____. **Institucional.** Brasília, DF, 31 de julho de 2020a. Disponível em: <[Sobre o Inep - INEP](#)>. Acesso em: 18 de agosto de 2020.

_____. **Censo Escolar.** Brasília, DF, 1 de junho de 2020b. Disponível em: <[Censo Escolar — Inep](#)>. Acesso em: 18 de agosto de 2020.

_____. **Sinopses Estatísticas da Educação Básica.** [Online]. Brasília: INEP, 2020c. Disponível em: <[Sinopses Estatísticas da Educação Básica - INEP](#)>. Acesso em: julho de 2020.

_____. **Indicadores Educacionais.** [Online]. Brasília: INEP, 2020d. Disponível em: <[Indicadores Educacionais — Inep](#)>. Acesso em: dezembro de 2020.

_____. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**. Brasília: INEP, 2020e. Disponível em: <[Índice de Desenvolvimento da Educação Básica \(Ideb\)](#)>. Acesso em: 8 de maio de 2020.

_____. **SAEB**. Brasília: INEP, 2020f. Disponível em: <[Saeb — Inep](#)>. Acesso em: 30 de agosto de 2020.

_____. **SAEB - Histórico**. [Online]. Brasília: INEP, 2020g. Disponível em: <[Histórico](#)>. Acesso em: agosto de 2021.

_____. **História**. [Online]. Brasília: INEP, 2021a. Disponível em: <[História — Inep](#)>. Acesso em: junho de 2021.

_____. **Ex-presidentes**. [Online]. Brasília: INEP, 2021b. Disponível em: <[Ex-presidentes — Inep](#)>. Acesso em: setembro de 2021.

IRB. **IEGM**. Disponível em : <[IEGM | IRB](#)>. Acesso em: 22 de agosto de 2021.

JESSOP, B. **Recent Theories of the Capitalist State**. Cambridge Journal of Economics, v. 1, n. 4, p. 353-373, 1977.

_____. **Bringing the State Back In (Yet Again): Reviews, Revisions, Rejections, and Redirections**. International Review of Sociology, v. 11, n. 2, p. 149-173, 2001.

JOHN DEWEY. In: Wikipedia, The Free Encyclopedia. Florida: Wikimedia Foundation, 2021. Disponível em: <[John Dewey - Wikipedia](#)>. Acesso em: setembro de 2021.

JULIO, Rennan A. **Para fundador da Khan Academy, pandemia acelerou digitalização da educação em pelo menos dez anos**. Época Negócios [online], 21 de junho de 2020. Disponível em: <[Para fundador da Khan Academy, pandemia acelerou digitalização da educação em pelo menos dez anos](#)>. Acesso em setembro de 2021.

KENWORTHY, L. **Do social-welfare policies reduce poverty? A cross-national assessment.** *Social Forces*, v. 77, n. 3, 1119–39, 1999.

KNUTSEN, C. H. **Democracy, State Capacity, and Economic Growth.** *World Development*, 43, p. 1–18, 2013.

KOCHER, M. **State Capacity as a Conceptual Variable.** *Yale Journal of International Affairs*, v. 5, n. 2, 2010.

LA PORTA, R. et al.,. **The Quality of Government.** *Journal of Law, Economics, and Organization*: v. 15, n. 1, p. 222–279, 1999.

LDB poderá ter limites ao número de alunos por turma. CONTEE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino [online], 02 de outubro de 2018. Disponível em: <[LDB poderá ter limites ao número de alunos por turma – CONTEE](#)>. Acesso em setembro de 2021.

LEMKE, Thomas. **Foucault, Governmentality, and Critique.** *Rethinking Marxism*, n. 14, p. 49-64, 2002.

LÊNIN, V. **The State And Revolution: Marxist Teaching on the State and the Task of the Proletariat in the Revolution.** United States: The United Communist Party of America, 1919.

LIPPMANN, W. **Public Opinion.** New York: Harcourt, Brace and Company, 1922.

LIPSET, S. M. **Political Man: the Social Bases of Politics.** Garden City, N.Y.: Doubleday, 1960.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service.** 1st ed. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

_____. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service.** 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

_____. **Burocracia de Nível de Rua: Dilemas do Indivíduo nos Serviços Públicos.** Edição expandida do 30º aniversário. Brasília: ENAP, 2019.

LOPES, M. **Desafios e caminhos para a formação de professores no Brasil.** Porvir, São Paulo (SP), 15 de outubro de 2015. Disponível em: <[Desafios e caminhos para a formação de professores no Brasil](#)>. Acesso em: agosto de 2021.

LOPEZ, David; VARGAS, Thomas. **Subnational State Capacity and Trust in Governmental Responses to COVID-19: Survey Evidence from Mexico.** Social Science Research Network (SSRN), 2020. Disponível em: <[Subnational State Capacity and Trust in Governmental Responses to COVID-19: Survey Evidence from Mexico](#)>. Acesso em: setembro de 2021.

Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3727455> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3727455>

LOTTA, GABRIELA SPANGHERO et al. **The impact of the Covid-19 pandemic on the performance of street level bureaucrats in Brazil.** Revista Brasileira de Ciência Política [online], n. 35, 2021. Disponível em: <[The impact of the Covid-19 pandemic on the performance of street level bureaucrats in Brazil](#)>. Acesso em: setembro de 2021.

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. **Autonomia e Discricionariedade: Matizando Conceitos-chave para o Estudo de Burocracia.** Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB, v. 83, p. 21-41, 2017.

MALTA, Valéria Duarte; REIS NETO, Mário Teixeira; LEITE, Polliette Alciléia. **Os Efeitos do Absenteísmo Docente no Desempenhos Discente: um Estudo na Educação Básica Pública.** Revista Educação Pública, v. 19, nº 11, 11 de junho de 2019. Disponível em: <[Os](#)

[efeitos do absenteísmo docente no desempenho discente: um estudo na Educação Básica pública](#)>. Acesso em: julho de 2021.

MANN, M. **The Autonomous Power of the State: its Origins, Mechanisms and Results.** European Journal of Sociology, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

MARQUES, Ana Luiza Pinto Coelho; BARBOSA, Bianca Rocha. **Reforma administrativa: fim da estabilidade, neoliberalismo e riscos à democracia.** Centro de Estudos sobre Justiça de Transição - UFMG, Belo Horizonte, 01 de setembro de 2021. Disponível em: <[Reforma administrativa: fim da estabilidade, neoliberalismo e riscos à democracia](#)>. Acesso em: setembro de 2021.

MCINTOSH, M. **The state and the oppression of women.** In: Kuhn, A., Wolpe, A. Feminism and Materialism. London: Routledge and Kegan Paul, 1978.

MELLO, Daniel. **Home office foi adotado por 46% das empresas durante a pandemia.** Agência Brasil, São Paulo (SP), 28 de julho de 2020. Disponível em: <[Home office foi adotado por 46% das empresas durante a pandemia](#)>. Acesso em: setembro de 2021.

MELLO, Guiomar Namó de. **Políticas Públicas de Educação.** São Paulo, IEA/USP, 1991.

MENDES, Marcos. **Descentralização do Ensino Fundamental: Avaliação dos Resultados do FUNDEF.** Revista Planejamento e Políticas Públicas, n. 24, p. 27-51, 2001. Disponível em: <[Vista da Descentralização do Ensino Fundamental: Avaliação de Resultados do Fundef](#)>. Acesso em: junho de 2021.

MENDES, Nara Cristina Ferreira. **O Absenteísmo nas Organizações: um Estudo na Administração Pública Federal Brasileira.** 2019. 107 f., il. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis)—Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

MENDONÇA, Ana Waleska P. C. **A Formação dos Mestres: a Contribuição de Anísio Teixeira para a Institucionalização da Pós-Graduação no Brasil.** Um olhar para o mundo - Contemporaneidade de Anísio Teixeira, Rio de Janeiro (RJ), 2 a 3 de setembro de 1999.

MENEZES, Ebenezer Takuno de. **Verbete Escola Nova.** Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil. São Paulo: Midiamix Editora, 2001. Disponível em <[Escola Nova](#)>. Acesso em: setembro de 2021.

MIGDAL, J. S. **Strong Societies and Weak States: State-society Relations and State Capabilities in the Third World.** Princeton University Press, 1988.

MOREIRA, João Roberto. **Censo Escolar de 1964 e Perspectivas de Erradicação do Analfabetismo no Brasil.** Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília: v. 44, n.100, p. 240-248, jun., 1965. Disponível em: <[v. 44 n. 100 \(1965\) | Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos](#)>. Acesso em: maio de 2021.

MOTTA, Paulo Roberto. **O Estado da Arte da Gestão Pública.** Revista de Administração de Empresas, vol. 53, n. 1, p. 82-90, jan-fev, 2013.

No Child Left Behind Act of 2001. Education. Intergovernmental relations. 20 USC 6301. 2001.

Disponível em: <[Public Law 107–110 107th Congress An Act](#)>. Acesso em: agosto de 2021.

NORDLINGER, E. A. **The Autonomy of the Democratic State.** Cambridge: Harvard University Press, 1981.

NOZICK, R. **Anarchy, State, and Utopia.** New York: Basic Books, 1974.

OFFE, Claus. **Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur politischen Soziologie.** Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1973.

OLIVEIRA, Marise de Souza. **Absenteísmo Docente no Sistema de Educação do Estado do Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2015.

OLIVEIRA, Adão Francisco de. **Políticas Públicas Educacionais: Conceito e Contextualização numa Perspectiva Didática**. Goiânia-Goiás: PUC Goiás, 2010.

PAIXÃO, Lea. **O Catarinense João Roberto Moreira – um Sociólogo da Educação Esquecido**. Revista Perspectiva. Florianópolis: v. 20, n. Especial, p. 57-83, jul./dez., 2002.

PACHECO, Eliezer; ARAÚJO, Carlos Henrique. **Pesquisa Nacional Qualidade da Educação: a Escola Pública na Opinião dos Pais**. Resumo Técnico Executivo. INEP: Brasília, mai., 2005. Disponível em: <[A ESCOLA PÚBLICA NA OPINIÃO DOS PAIS](#)>. Acesso em: agosto de 2021.

PAINI, L. D.; GRECO, E. A.; AMBLARD, V. M. L. B. **A Formação de Professores no Brasil: Problemas e Perspectivas**. Revista Eletrônica de Ciências da Educação [online]. v. 3, n. 2, p. 1-7, 2004. Disponível em: <[A Formação de Professores no Brasil: Problemas e Perspectivas](#)>. Acesso em: agosto de 2021.

Pandemia e ensino remoto: desafios para pensar o agora e o futuro. EDUCACROSS [online], 28 de junho de 2021. Disponível em: <[Pandemia e ensino remoto: desafios para pensar o agora e o futuro](#)>. Acesso em setembro de 2021.

PEPINSKY, Thomas B.; PIERSKALLA, Jan H.; SACKS, Audrey. **Bureaucracy and Service Delivery**. Annual Review of Political Science, 20:1, p. 249-268, 2017.

PERES, Paulo Sérgio. **Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da Ciência Política**. RBCS, v. 23, n. 68, 2008.

PETERS, B. Guy. **The Politics of Bureaucracy**. Longman Publishers, 1995.

PIERI, R. **Retratos de Educação no Brasil**. São Paulo: Insper, 2018.

PIRES, Roberto. **Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 14, n. 54, 2009.

POULANTZAS, N. **State, Power, Socialism.** London: Verso, 1978.

PROMETEU. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2021. Disponível em: <[Prometeu – Wikipédia, a enciclopédia livre](#)>. Acesso em: setembro de 2021.

Prova Brasil: O que é e como se tornou o Novo SAEB. Todos Pela Educação, São Paulo (SP), 06 de julho de 2018. Disponível em: <[Prova Brasil: o que é e como se tornou o novo Saeb](#)>. Acesso em: agosto de 2021.

PYE, L. **The Formation of National States in Europe.** In: Tilly, C. The Formation of National States in Europe. Prefácio. Princeton: Princeton University, 1975.

QEDU. **Brasil: IDEB 2019.** [Online]. 2019. Disponível em: <<https://gedu.org.br/brasil/ideb>>. Acesso em: agosto de 2021.

Qual o principal problema na formação de professores? Nova Escola, São Paulo (SP), 07 de maio de 2012. Disponível em: <[Qual o principal problema na formação de professores?](#)>. Acesso em: agosto de 2021.

RAWLS, J. **A Theory of Justice.** Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

RICKS, Jacob I. **Street-level bureaucrats and irrigation policy reform in Southeast Asia.** Asian Politics and Policy, 9(2), p. 310-319, 2017.

RIGGS, Fred W. **Introduction: Évolution sémantique du terme “bureaucratie”.** Revue internationale des sciences sociales. Unesco, Paris vol. XXX I, n° 4, 1979.

ROCHA, João Augusto de Lima. **Breve História da Vida e Morte de Anísio Teixeira – desmontada a farsa da queda no fosso do elevador.** Salvador: EDUFBA, 2019.

ROSSETTI, José Paschoal. **Introdução à Economia.** 20 ed. São Paulo, Atlas, 2003.

ROTHSTEIN, Bo; STOLLE, Dietlind. **Social capital and street-level bureaucracy: An institutional theory of generalized trust.** Trust in Government Conference, Center for the Study of Democratic Politics, Princeton University, 2001.

RUESCHEMEYER, D.; EVANS, P. **The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention.** In: Evans, P. B., Rueschemayer, D., Skocpol, T., editors, *Bringing the State Back in.* Cambridge University Press, 1985.

SÁ, L. C. B. M. **A Gestão Estratégica frente ao Absenteísmo Docente: a Realidade de Duas Escolas de Janaúba (MG).** Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) - Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2014.

SANTOS, Kátia Silva. **Políticas Públicas Educacionais no Brasil: Tecendo Fios.** ANPAE: 25º Simpósio Brasileiro e 2º Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, São Paulo, 2011.

SANTOS, Silmar Leila dos. **O Que Se Fazer Mediante ao Absenteísmo Docente? – Análise sobre Orientações da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo no Período de 2004/2005.** II Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação (Anpae). São Paulo (SP): 2011. Disponível em: <<https://anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhos/Completos/comunicacoesRelatos/0489.pdf>>. Acesso em: julho de 2021.

SCHNEIDER, Marilda P.; NARDI, Elton L. **O IDEB e a Construção de um Modelo de Accountability na Educação Básica Brasileira.** Revista Portuguesa de Educação. Universidade do Minho: Braga, Portugal, v. 27, n. 1, p. 7-28, jun., 2014.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, Socialism, and Democracy**. New York; London: Harper & Brothers, 1942.

SILVA, L. et al. **É possível pensarmos em seleção meritocrática para ocupação de cargos comissionados: os casos de Pernambuco e do Rio de Janeiro**. IX Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 2016.

SKOCPOL, T. **States and Social Revolutions: a Comparative Analysis of France, Russia and China**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. **State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal**. *Political Science Quarterly*, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SOARES, Marcelo; BERNARDO, Nairim. **20 anos da LDB: como a lei mudou a Educação**. Nova Escola, São Paulo (SP), 19 de dezembro de 2016. Disponível em: <[20 anos da LDB: como a lei mudou a Educação](#)>. Acesso em: junho de 2021.

SOUZA, Celina. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença**. Brasília e Rio de Janeiro: IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.

_____. **Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas**. *Revista de Administração Pública (Impresso)*, v. 51, p. 25-45, 2017.

_____. **Federalismo e Capacidades Estatais: O Papel do Estado-membro na Política de Assistência Social**. In: Roberto Pires; Gabriela Lotta; Vanessa Elias. (Org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas*. 1ed. Brasília: Ipea, v. 1, p. 269-298, 2018.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flávio. **Developing and Measuring a Concept of Bureaucratic Capacity in Brazil's Federal Civil Service**. No prelo.

_____. **Capacidade Estatal e Burocrática: sobre Conceitos, Dimensões e Medidas.** In: Mello, Janine; Ribeiro, Vanda Mendes; Lotta, Gabriela; Bonamino, Alícia. V.; Carvalho, Cynthia Paes de.. (Org.). Implementação de políticas e atuação de gestores públicos : experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. 1ed. Brasília: Ipea, v. 1, p. 45-71, 2020.

SOUZA, Donaldo Bello de. **Avaliações Finais sobre o PNE 2001-2010 e Preliminares do PNE 2014-2024.** Est. Aval. Educ., São Paulo, v. 25, n. 59, p. 140-170, set./dez. 2014.

SOUZA, Felipe. **Ensino remoto na pandemia: os alunos ainda sem internet ou celular após um ano de aulas à distância.** BBC News Brasil, São Paulo (SP), 03 de maio de 2021. Disponível em: <['Minha filha só estuda uma vez por semana': os alunos ainda sem internet ou celular após um ano de pandemia](#)>. Acesso em setembro de 2021.

STRALIOTTO, Ariadna. **Vantagens e desvantagens do home-office. Afinal, é produtivo?** Blog Operand [online], 23 de março de 2021. Disponível em: <[Vantagens e desvantagens do home-office. Ele é produtivo?](#)>. Acesso em setembro de 2021.

TAKAHASHI, F. **30 mil professores faltam por dia na rede pública de SP.** Folha de S. Paulo, São Paulo (SP), 11 de novembro de 2007. Disponível em: <[Folha de S.Paulo - 30 mil professores faltam por dia na rede pública de SP - 11/11/2007](#)>. Acesso em: julho de 2021.

TCE-RJ. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM: Biblioteca Virtual.** [Online]. RJ: TCE-RJ, 2021a. Disponível em: <<https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/biblioteca-virtual>>. Acesso em: abril de 2021.

_____. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM: Documentos.** [Online]. RJ: TCE-RJ, 2021b. Disponível em: <https://tce.rj.gov.br/documents/69803652/0/Importacao_TCE_RJ_2017_2016.xlsx>. Acesso em: maio de 2021.

TEIXEIRA, Anísio. **Discurso de Posse do Professor Anísio Teixeira no Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. v.17, n.46, p.69-79, 1952.

_____. **Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro, v.25, n.61, p.145-149, jan./mar., 1956.

_____. **Educação é um direito**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

THOMAS, P. **Alien Politics: Marxist State Theory Revisited**. London: Routledge, 1994.

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

_____. **As Sociology Meets History**. Academic Press, 1981.

TOSTA, Késia Silva. **Análise da qualidade do IDEB como índice de desenvolvimento da educação básica: um estudo de caso no município de Campos dos Goytacazes/RJ**. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Campos dos Goytacazes, 2015.

TREVISOL, Joviles Vitório; MAZZIONI, Lizeu. **A universalização da Educação Básica no Brasil: um longo caminho**. Roteiro, [S. l.], v. 43, n. esp, p. 13–46, 2018. Disponível em: <[A universalização da Educação Básica no Brasil: um longo caminho](#)>. Acesso em: junho de 2021.

TRUMAN, D. B. **The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion**. New York: Knopf, 1951.

TSOUKAS, Haridimos; KNUDSEN, Christian. **The Oxford Handbook of Organization Theory**. Oxford: Oxford Handbooks Online, 2005.

Universidade do Distrito Federal (UDF). In: O Governo de Juscelino Kubitschek [*online*]. Rio de Janeiro: CPDOC, 2020. Disponível em: <[Universidade do Distrito Federal \(UDF\) | CPDOC](#)>. Acesso em: maio de 2021.

VASCONCELOS, Carlos Alberto. **Resenha de Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais.** Revista Diálogo Educacional, v.11, n. 34, Paraná, 2011.

Venda de celulares sofre impactos da pandemia e tem queda no Brasil em 2020. NOOMIS, CIAB-FEBRABAN [*online*], 24 de março de 2021. Disponível em: <[Venda de celulares sofre impactos da pandemia e tem queda no Brasil em 2020](#)>. Acesso em: setembro de 2021.

VILA NOVA, C. A. et al. **Breve Histórico do Financiamento da Educação Pública no Brasil.** Sindicato APEOC, 2019. Disponível em: <[Breve Histórico do Financiamento da Educação Pública no Brasil](#)>. Acesso em: junho de 2021.

WEB. In: Significados. Porto: 7Graus, 2011. Disponível em: <[Significado de Web \(O que é, Conceito e Definição\)](#)>. Acesso em: setembro de 2021.

WEBER, Max. **Politik als Beruf.** In: Geistige Arbeit als Beruf. Vier Vorträge vor dem Freistudentischen Bund. Zweiter Vortrag. München, 1919. Disponível em: <[Deutsches Textarchiv – Weber, Max: Politik als Beruf](#)>. Acesso em: setembro de 2020.

_____. **Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie.** (Reimpressão da 5 ed. revista por Johannes Winckelmann). Tübingen, Mohr [Siebeck], [1922] 1985.

_____. **A Política como Vocação.** In: Ciência e Política. Duas Vocações. São Paulo: Editora Cultrix, p. 53-124, 1996.

_____. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva.** 4. ed. Brasília: UnB, 2000.

XAVIER, Libânia Nacif. **Visões sobre a Escola Elementar Brasileira na Década de 1950.** Educação em Foco (Juiz de Fora), Juiz de Fora, v. 7, n.2, p. 48-56, 2003.

ZANG, Xiaowei. **How Cohesive is the Chinese Bureaucracy? A Case Study of Street-level Bureaucrats in China.** Public Admin. Dev., n. 37, p. 217– 226, 2017.