

# **BUROCRACIA, POLÍTICA DE PATRONAGEM E GASTO EDUCACIONAL NOS ESTADOS BRASILEIROS: O CASO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA**

*André BORGES\**

**RESUMO:** O trabalho analisa processos e instituições ainda pouco estudados na esfera estadual de governo: o papel da burocracia na formulação de políticas sociais, bem como as conexões entre o gasto público social e a dinâmica eleitoral e partidária. A análise enfoca o programa de expansão e melhoria da rede física das escolas públicas estaduais de nível fundamental e médio implantado na Bahia entre os anos de 1999 e 2002. Para avaliar em que medida a Secretaria Estadual de Educação teria adotado critérios político-partidários de alocação de recursos, o trabalho desenvolve um modelo de regressão logística multivariada. O artigo se vale ainda de entrevistas realizadas junto a informantes qualificados para desvelar a dinâmica interna da Secretaria. Conclui-se que os resultados do programa de expansão do ensino fundamental e médio foram condicionados pelo conflito entre quadros técnicos e políticos, que por sua vez produziram a convivência entre racionalidades distintas na burocracia do setor educação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Governo estadual. Descentralização. Burocracia. Política educacional.

As interpretações mais influentes sobre o processo de governo nos estados brasileiros no pós-democracia apontam para a continuidade política entre o regime autoritário e o democrático no que tange à persistência, de forma muito mais acentuada do que na esfera nacional, de uma combinação viciosa entre um poder

---

\* UnB – Universidade de Brasília. Instituto de Ciência Política. Brasília – DF – Brasil. 70904-970 – andreb\_carvalho@yahoo.com.br

Executivo excessivamente poderoso, partidos fracos e clientelismo penetrante (pervasive clientelism). Os defensores desta linha de análise enfatizaram a força das práticas autoritárias e antirrepublicanas no nível estadual, em que pese o retorno de eleições livres e competitivas (ABRUCIO, 1998; AMES, 2001; HAGOPIAN, 1996).

Esta literatura parte do pressuposto de que a política estadual é dominada por lógicas clientelistas e patrimonialistas e que estas, por sua vez, contaminam de modo irreversível o processo de formação e implementação de políticas públicas (ABRUCIO, 1998; SAMUELS, 2003). Estes argumentos não são conclusivos ou passíveis de generalização, no entanto, pois há estudos que identificam a existência de espaços e mecanismos capazes de abrigar ações governamentais mais universalistas na esfera dos estados (MONTERO, 2000; SCHNEIDER, 2001; SOUZA; DANTAS NETO, 2006; TENDLER, 1997). De modo geral, embora seja corrente no meio acadêmico, assim como nas visões do senso comum, a ideia de que as estratégias clientelistas e fisiológicas de distribuição de cargos e verbas dos governos estaduais condicionam a produção políticas sociais, o fato é que ainda existem poucos trabalhos empíricos que se proponham a investigar de forma sistemática esta questão<sup>1</sup>.

Também existem poucas pesquisas a respeito de uma instituição chave no processo de produção de políticas públicas na esfera estadual: a burocracia pública. Como sabemos, o sistema político instaurado após o retorno à democracia conferiu grande centralidade ao Poder Executivo do ponto de vista da formulação e implementação de políticas, deixando ao Legislativo papel secundário nestes processos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Na esfera dos estados, a predominância do aparato burocrático do Poder Executivo tem sido ainda mais acentuada do que no plano federal, ainda que existam diferenças significativas entre os sistemas políticos estaduais no que diz respeito à natureza das relações Executivo-Legislativo (SANTOS, 2001). Entretanto, em que pese a sua importância e centralidade no processo decisório governamental, ainda são raros os trabalhos que se proponham a entender o funcionamento interno e as lógicas de ação das burocracias estaduais.

Este artigo se propõe a dar conta dessas lacunas na literatura, buscando entender os efeitos da dinâmica partidária e eleitoral sobre a produção de políticas sociais da área de educação no estado da Bahia. Em particular, investiga-se o papel da burocracia da Secretaria de Educação na formulação e implementação de um

---

<sup>1</sup> O estudo de Diniz (1982) sobre o fenômeno do "chaguismo" no Rio de Janeiro é um dos poucos trabalhos que buscaram aprofundar a questão de como se constroem e se mantêm as máquinas políticas estaduais, mas o foco era muito mais a organização partidária do que o efeito da política de patronagem sobre a formulação e implementação de políticas públicas específicas.

programa de expansão e melhoria da rede física de escolas no período 1999-2002. O trabalho analisa a distribuição intermunicipal dos investimentos realizados pelo governo estadual na construção e reforma de escolas, verificando a existência ou não de uma conexão entre as estratégias de investimentos e fatores eleitorais e partidários.

Deve-se notar que o setor educação é uma das mais importantes, senão a mais importante, área de atuação dos governos estaduais, respondendo por parcela expressiva dos orçamentos, além de que as Secretarias de Educação usualmente concentram a maior parte dos servidores efetivos e cargos disponíveis para nomeação nos estados. Dentro da área de educação, além disso, os programas de construção e ampliação de escolas costumam ser objeto da cobiça dos partidos políticos, devido à grande visibilidade e apelo eleitoral deste tipo de investimento nos municípios, em especial aqueles mais pobres e mais distantes dos grandes centros.

O artigo se utiliza da técnica de regressão logística para mapeamento das estratégias de alocação dos investimentos do programa entre os 417 municípios do estado. A partir da análise estatística e de entrevistas realizadas com informantes qualificados, conclui-se que o conflito intraburocrático entre quadros técnicos e políticos na Secretaria de Educação foi determinante para os resultados do programa de expansão da rede de escolas.

## **Burocracia, dinâmica político-eleitoral e políticas públicas**

Há uma ampla tradição de estudos sobre os retornos eleitorais das políticas públicas e sobre a relação entre ciclo político-eleitoral e formulação de políticas públicas. Em linhas gerais, os modelos da teoria da escolha racional partem do princípio de que os políticos são indivíduos autointeressados e racionais e que a formulação de políticas públicas atende aos imperativos de maximização de votos. Também se presume que os eleitores são motivados pelo autointeresse, sendo a decisão do voto afetada pelo cálculo dos custos e benefícios relativos das políticas públicas do ponto de vista do eleitor individual (AMES, 2001; CALVO; MURILLO, 2004; COX; MCCUBBINS, 1986; DAHLBERG; JOHANSSON, 2002; MAYHEW, 1974).

Uma das questões levantadas por esta literatura que é de pertinência para este trabalho é saber qual a lógica do cálculo político realizado pelo governo ao implementar determinadas políticas públicas. Um dos modelos formais que melhor resolve esta questão foi desenvolvido por Cox e McCubbins (1986). O pressuposto básico do modelo é de que os ocupantes de cargos públicos buscam, em suas estratégias de alocação de recursos, minimizar os riscos, recompensando os redutos

eleitorais governistas com políticas de gasto público. A racionalidade por trás desta estratégia é de que é mais fácil para o governo manter ou ampliar a sua votação nas áreas onde já possui apoio significativo do que tentar roubar votos da oposição ou ganhar o apoio das áreas de eleitorado volátil. Este modelo prevê, portanto, que o formulador de políticas maximizador de votos irá concentrar recursos nos redutos (municípios) governistas, gastar pouco nos municípios de eleitorado volátil e menos ainda nos municípios de oposição.

Apesar da sofisticação teórica e metodológica dos modelos formais sobre a conexão eleitoral das políticas governamentais, deve-se notar que estes sofrem de algumas limitações analíticas importantes. A principal é que o argumento de que o ciclo político-eleitoral influencia a formulação e implementação de políticas públicas, embora intuitivamente poderoso, não é passível de aplicação a todo e qualquer tipo de política pública.

Neste sentido, a literatura neoinstitucionalista argumenta que os formuladores de políticas públicas não são motivados apenas pela maximização de votos, entre outras razões porque os ocupantes de cargos públicos detêm certa autonomia frente às pressões dos eleitores e grupos sociais. A existência de burocracias regidas por princípios universalistas de contratação e promoção pode garantir, em alguns setores, certo insulamento do processo decisório frente às pressões político-partidárias (EVANS, 1995; SKOCPOL, 1992). Para os neoinstitucionalistas, as motivações dos atores estatais refletem, ao menos parcialmente, as posições institucionais que estes ocupam: enquanto representantes eleitos são mais sensíveis às pressões sociais e fatores eleitorais de curto prazo; o mesmo não se pode dizer de funcionários públicos e administradores de alto escalão cuja ascensão ao cargo e possibilidades de avanço na carreira independem do apoio do eleitorado.

Em resumo, pode-se dizer que a relação entre política eleitoral e políticas públicas é mais complexa do que os modelos de voto econômico da teoria da escolha racional poderiam nos fazer supor. Assim, muito embora esses modelos possam ser úteis ao entendimento de determinados fenômenos, é preciso levar em conta suas limitações e incorporar outras variáveis à análise.

Este trabalho parte do princípio de que as políticas educacionais estaduais, mesmo quando envolvem a alocação de recursos e a produção de impactos territorialmente circunscritos, são regidas por lógicas diferenciadas (e não apenas pela lógica do clientelismo e da maximização eleitoral) a depender: a) do grau de institucionalização da arena decisória e das burocracias relevantes; b) do tipo e grau de institucionalização da política pública; c) da trajetória pregressa, perfil e posição institucional dos tomadores de decisão.

Quanto menor o grau de institucionalização da burocracia e da política pública, e quanto maior a politização das nomeações dos cargos de alto e médio escalão, tanto mais provável será verificarmos a prevalência da lógica da maximização eleitoral. Burocracias mais fortes e insuladas serão encontradas naqueles casos onde a contratação e a ascensão dos funcionários na organização se realizam com base no mérito e no tempo de serviço; além disso, parte significativa dos cargos do topo da hierarquia são reservados para preenchimento por funcionários de carreira, garantindo a coesão interna e a autonomia relativa do corpo burocrático. De forma análoga, quanto maior a proporção de cargos abertos à nomeação de pessoas de fora da organização, maior será a probabilidade da burocracia sofrer influências de interesses externos, por exemplo, de partidos e líderes políticos (EVANS, 1995; PAGE, 1992; SILBERMAN, 1993).

A possibilidade de livre nomeação de parte significativa dos cargos diretivos da organização não implica necessariamente, no entanto, um alto grau de politização. É preciso observar ainda o perfil e a trajetória progressiva dos ocupantes de cargos. Embora em princípio toda e qualquer nomeação de ocupantes de cargos na administração pública envolva um cálculo político, é possível estabelecer, com fins analíticos, uma distinção entre nomeações técnicas e políticas. No primeiro tipo de nomeação, o indivíduo assume o cargo principalmente em razão das suas credenciais acadêmicas, habilidades profissionais e experiência relevante para a função. No segundo caso, o nomeado ascende ao cargo sobretudo em razão da sua trajetória eleitoral e partidária, capacidade de representar determinados agrupamentos sociais e políticos (ex. lideranças comunitárias, sindicalistas) e/ou em decorrência de conexões pessoais/familiares com membros influentes da elite política.

É preciso notar, no entanto, que os modelos de nomeação delineados acima são apenas tipos ideais. Na prática, as nomeações de administradores de alto escalão irão combinar tanto critérios técnicos e políticos, ainda que se possa identificar a predominância de um dos pólos da dicotomia. Também não se pode deixar de considerar os fenômenos de “burocratização da política” e “politização da burocracia” que apontam para o “borramento” das fronteiras entre a política e administração e para o surgimento de “técnicos-políticos”, que combinam o conhecimento especializado e as habilidades de negociação e articulação política (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999; OLIVIERI, 2007). Apesar das nuances e complexidades que permeiam a questão, a distinção analítica entre quadros técnicos e políticos do alto escalão burocrático permanece útil na medida em que possibilita a identificação de incentivos institucionais e padrões de nomeação que produzem comportamentos e lógicas de ação diferenciadas no interior da administração pública.

## Burocracia, política de patronagem e educação na esfera estadual

No Brasil, assim como em outros países da América Latina, não foi possível institucionalizar plenamente um serviço público profissional e regido por normas “weberianas” de contratação e promoção de pessoal (GEDDES, 1994). A administração pública brasileira se caracteriza por uma alta profundidade de nomeações – isto é, número elevado de níveis hierárquicos sujeitos às nomeações político-partidárias – e baixa institucionalização das carreiras burocráticas. Na grande maioria dos casos, a autonomia da burocracia dependeu basicamente da força política do chefe do Executivo e da sua capacidade e disposição para isolar determinados setores do aparelho burocrático das pressões político-partidárias. Além disso, o desenvolvimento da administração pública consolidou uma espécie de divisão de trabalho entre os ministérios da área econômica, onde costumam prevalecer critérios mais técnicos de nomeação, e os órgãos das áreas sociais, tradicionalmente reservados para a política de patronagem (NUNES, 1997)<sup>2</sup>.

O padrão identificado na administração pública federal também se reproduziu na esfera dos estados, como demonstrado por Souza (1997) e Hagopian (1996). Tradicionalmente, as verbas e cargos do setor educação eram (e são) utilizadas como recursos de patronagem, ferozmente disputados por prefeitos, deputados e líderes partidários. Uma vez submetidas à dinâmica da formação de coalizões partidárias em nível estadual, as secretarias estaduais de educação terminavam por sofrer com elevados índices de rotatividade de pessoal e baixa eficiência operacional. Não raro, o cargo de secretário de educação servia de “trampolim eleitoral” para políticos em início de carreira ou veteranos desejosos de incrementar sua votação e ascender a cargos de maior prestígio. Os titulares da pasta se aproveitavam do seu controle sobre o orçamento da educação e milhares de cargos de livre nomeação para incrementar suas perspectivas eleitorais futuras, recompensando eleitores, prefeitos e lideranças locais com a construção de novas escolas e com a distribuição de cargos de nas escolas e diretorias regionais (PLANCK, 1996; ROCHA, 2000; SOUZA, 1997).

Em que pese a longa tradição de manipulação político-eleitoral das políticas públicas educacionais, deve-se notar que, desde a constituição de 1988, vêm sendo obtidos avanços importantes no sentido de uma maior

---

<sup>2</sup> O termo política de patronagem é utilizado aqui em referência a um sistema político baseado na utilização ou distribuição de recursos públicos em bases não meritocráticas – i.e. a partir de critérios personalistas e/ou político-partidários – com vistas à obtenção de ganhos políticos. Este conceito é mais amplo que a noção de clientelismo, pois embora este último envolva usualmente a distribuição de patronagem, alguns usos da patronagem não são necessariamente clientelísticos ou corruptos.

institucionalização destas políticas, com a introdução de regras de financiamento e critérios de distribuição de recursos estabelecidos em lei (CASTRO et al., 2000; CURY, 2002; HALL, 2003). Um outro aspecto é que, ao longo das últimas duas décadas, muitos estados da federação adotaram programas de reforma educacional no sentido de atacar os problemas de gestão e organização da educação básica. Durante as décadas de 1980 e 1990, os reformadores estaduais propuseram e implementaram políticas inovadoras, que visavam melhorar a coordenação entre as secretarias de educação dos estados e municípios, descentralizar poder e autoridade para conselhos escolares e reduzir a interferência político-partidária no recrutamento de pessoal e na alocação de recursos (BARROS; MENDONÇA, 1998; ROCHA, 2000).

Apesar de algumas tendências no sentido da reversão de um padrão histórico de alta politização e baixa eficiência, cumpre notar que a área de educação ainda se caracteriza por um grau relativamente reduzido de institucionalização das burocracias setoriais e processos decisórios. Em paralelo às novas regras de distribuição de recursos públicos destinados ao financiamento da educação básica, persiste um padrão de gestão marcado pela baixa profissionalização das secretarias estaduais de educação, rotatividade de pessoal de direção e falta de continuidade das políticas, e ausência de mecanismos efetivos de responsabilização dos gestores estaduais e avaliação das ações implementadas.

## O caso da Secretaria de Educação do Estado da Bahia, 1999-2002

O estado da Bahia se constitui, muito provavelmente, em um exemplo paradigmático da instrumentalização político-eleitoral das políticas educacionais. Pelo menos desde o regime burocrático-autoritário, a Secretaria Estadual de Educação foi utilizada por um mesmo grupo político, liderado pelo ex-governador e ex-senador Antônio Carlos Magalhães como uma fonte de recursos de patronagem a serem trocados por votos e apoio político. Não por acaso, o desenvolvimento educacional do estado não acompanhou o rápido crescimento econômico vivenciado a partir dos anos 1970 com a implantação do Complexo Petroquímico de Camaçari. No início dos anos 2000, a Bahia detinha a maior economia industrial e o mais alto PIB per capita da região Nordeste. Entretanto, as taxas de escolarização líquida (percentual de estudantes com idade adequada ao nível cursado) no ensino médio, em torno de 18%, estavam entre as mais baixas de toda a região. O estado exibia ainda taxas bastante elevadas de analfabetismo funcional: cerca de 43% da população com 15 anos ou mais tinha menos de quatro anos de estudo. O sistema de educação estadual se caracterizava ainda por altas taxas de repetência e distorção

idade-série, de modo que no ano de 1999 um estudante levava, em média, cerca de 11.2 anos para completar as 8 séries do ensino fundamental<sup>3</sup>.

No final dos anos 1990, o grupo político dominante do estado já demonstrava preocupação com a situação calamitosa do sistema público educacional. No ano de 1998 começou a ser desenvolvido na Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia (SEPLANTEC) do estado um ambicioso programa de reforma educacional – “Educar para Vencer” – com o apoio de uma equipe de consultores que havia participado da concepção de reformas adotadas no início dos anos 1990 no estado de Minas Gerais. A idéia era dar total prioridade à área de educação na administração seguinte, que se iniciaria no ano de 1999<sup>4</sup>.

O programa gestado na SEPLANTEC e encampado pelo governo eleito em 1998 incluía medidas como a implementação de classes de aceleração para atacar a distorção idade-série, fortalecimento da gestão das escolas e das secretarias municipais de educação, e a descentralização de recursos e autoridade para os conselhos escolares. Posteriormente este conjunto de ações foi acoplado a um outro projeto de reforma educacional – Projeto Bahia – financiado pelo Banco Mundial através de contrato de empréstimo firmado no início de 2000 (BAHIA, 1999; WORLD BANK, 2000; XAVIER; VERHINE, 2004).

O programa de expansão de rede física de escolas, e especialmente, do ensino médio, que será analisado em maior profundidade nesta seção, foi incluído no Projeto Bahia após negociação com o Banco Mundial. A princípio, a inclusão do subprojeto de expansão das vagas no ensino médio no projeto financiado enfrentou a oposição de técnicos do Banco, que acreditavam ser mais produtivo para o estado concentrar recursos na educação fundamental<sup>5</sup>. No entanto, a Secretaria da Educação acabou vencendo estas resistências, de modo que o empréstimo serviu como fonte de recursos adicional para um programa de expansão do ensino médio que já vinha sendo implementado desde a gestão Paulo Souto (1995-1998).

O carro-chefe do plano de expansão do governo estadual era um programa de escolas-modelo, a serem construídas prioritariamente nos grandes centros urbanos do estado. Batizadas de “Colégios Luís Eduardo Magalhães (LEM)” em homenagem ao deputado do PFL morto em 1998, os colégios-modelo tinham como um dos seus

---

<sup>3</sup> As fontes de dados consultadas foram o Atlas do Desenvolvimento Humano do PNUD (2003), Censo 2000 (IBGE, 2000), Contas Regionais do Brasil de 2001 (IBGE, 2001), e o Anuário Estatístico da Educação – 1999, editado pelo governo do estado (BAHIA, 2002).

<sup>4</sup> Depoimentos concedidos ao autor por Ana Lúcia Castelo Branco (agosto 2003) e Robert Verhine (julho 2002). Naquele momento, o candidato da situação ao governo estadual era o deputado Luís Eduardo Magalhães, que acabou falecendo repentinamente em abril de 1998. Luís Eduardo foi substituído por César Borges, um político inexpressivo da região de Jequié, que acabou vencendo a eleição e assumindo o governo em 1999.

<sup>5</sup> Entrevistas concedidas ao autor por Edilson Souto Freire (abril 2003) em Salvador (BA).

objetivos centrais aumentar a qualidade e a quantidade de vagas no ensino médio. Cada colégio LEM deveria dispor de infraestrutura de laboratório de ciências, quadra poliesportiva, sala de vídeo para ensino de língua estrangeira, além de um auditório de 200 lugares (BAHIA, 1998). Além da expansão das vagas no ensino médio, a reforma educacional do governo da Bahia propunha a ampliação e reordenamento da oferta de ensino fundamental, de modo a minimizar as desigualdades regionais. O programa financiado pelo Banco Mundial incluía um subprojeto, a ser financiado com recursos da contrapartida do estado, que visava à melhoria da infraestrutura dos prédios das escolas estaduais dos 100 municípios de menor desenvolvimento social e econômico do estado (BAHIA, 2003).

Neste período, em que pesem os objetivos de “despartidarização” da gestão educacional estabelecidos nos documentos oficiais do Banco Mundial e do governo do estado, a Secretaria da Educação foi chefiada por um político. O então governador César Borges nomeou para o cargo o deputado federal pelo PFL e ex-ministro da Educação do governo Collor, Eraldo Tinoco. O novo secretário ascendeu ao cargo sobretudo na condição de um dos mais antigos e fiéis seguidores da mais importante liderança política do estado, o ex-governador Antônio Carlos Magalhães (ACM), cuja influência se fez sentir na formação de todo o secretariado de governo. O secretário Eraldo Tinoco não tardou a reconhecer a sua gratidão para com seu padrinho político, nomeando o então aspirante a deputado Antônio Carlos Magalhães Neto como um dos seus assistentes de gabinete<sup>6</sup>.

Outras nomeações feitas pelo secretário para também seguiram critérios políticos. Os cargos das diretorias regionais da educação, que atuavam como elos entre as escolas e a administração central, foram distribuídos entre prefeitos e deputados do grupo governista. Para a Superintendência de Coordenação Municipal, órgão responsável pela municipalização do ensino e realização de convênios com os municípios, o secretário indicou um sobrinho, o administrador de empresas Cláudio Melo. Esta era uma superintendência chave do ponto de vista da articulação política, ao assegurar um canal permanente de comunicação entre a SEC e as prefeituras onde seriam negociadas as demandas locais, quase sempre seguindo critérios político-partidários. Para a Superintendência de Gestão Escolar (SUPEC) – outro cargo estratégico da secretaria – também foi indicada uma pessoa da estrita confiança do secretário e integrante do seu círculo familiar<sup>7</sup>. A SUPEC tinha grande importância do ponto de vista dos esquemas tradicionais de distribuição de patronagem na área de educação, sendo responsável pela alocação de suprimentos e manutenção das

<sup>6</sup> Não é demais notar que o neto de ACM lograria se eleger deputado federal ao final do governo César Borges, o que nos leva a crer que a sua nomeação tinha por objetivo torná-lo mais conhecido no interior do estado e assim viabilizar a candidatura à Câmara Federal.

<sup>7</sup> O nomeado era sobrinho da esposa de Eraldo Tinoco.

escolas. Além disso, esta superintendência tinha a atribuição de realizar estudos técnicos para embasar a tomada de decisão sobre a localização de novas escolas e/ou salas de aula<sup>8</sup>.

Em outros casos, no entanto, Tinoco decidiu privilegiar a experiência e a competência técnica na escolha dos nomeados. Especialmente importante foi a nomeação de Renata Prosério, funcionária de carreira da Superintendência de Estudos e Estatísticas (SEI) do governo estadual, para a Superintendência de Diretrizes e Políticas Educacionais, órgão encarregado da coordenação de todos os subprojetos do programa Educar para Vencer. Em atendimento a um pedido do Banco Mundial, a administração do projeto foi delegada para uma unidade administrativa especial da SEC, a COPE (Coordenação de Projetos Especiais), que havia sido criada para administrar os projetos educacionais financiados por fontes externas. Seguindo a experiência de outros projetos do Banco, foi contratada toda uma equipe de funcionários externos à SEC para gerenciar as ações do Projeto Bahia, com remuneração bastante superior àquela dos funcionários do quadro permanente. O recrutamento de pessoal para a unidade foi coordenado pelo staff do Banco e, até onde foi possível ao autor investigar, não houve interferência do secretário ou dos partidos governistas na contratação<sup>9</sup>.

Como seria de se esperar, a convivência entre a ala “técnica” e a ala “política” da secretaria gerou diversos pontos de atrito na implementação dos projetos, uma vez que o secretário Tinoco e seus apadrinhados tinham objetivos que não necessariamente coincidiam com aqueles estabelecidos pelo Banco Mundial, pela COPE e pela Superintendência de Diretrizes e Políticas Educacionais<sup>10</sup>. Um dos pontos de conflito surgiu quando da implementação do subprojeto de melhoria dos prédios escolares e garantia de padrões mínimos de funcionamento nos municípios mais pobres do estado. A proposta do Banco Mundial era integrar o subprojeto a um programa mais amplo de combate à pobreza da SEPLANTEC – Faz Cidadão – que propunha uma série de ações sociais integradas envolvendo diversas secretarias estaduais nos 100 municípios de menor desenvolvimento econômico e social da Bahia (WORLD BANK, 2000). Entretanto, o secretário não aceitava a lista de 100 municípios definida com base em um índice de desenvolvimento social. Como resultado, o Banco Mundial e a SEC trabalharam inicialmente com programas de

---

<sup>8</sup> O papel central desempenhado pela SUPEC nas decisões de localização das obras da SEC foi enfatizado nas entrevistas concedidas ao autor por Antônio Mário Sousa (abril 2008), Eliana Carvalho (fevereiro 2008) e Arturo Catunda (julho 2008). Os dois últimos entrevistados enfatizaram ainda que nem sempre as recomendações dos estudos técnicos eram seguidas fielmente, em virtude de pressões políticas para a construção de escolas em determinadas localidades.

<sup>9</sup> O mesmo ponto de vista é defendido por Xavier e Verhine (2004) com base em entrevistas realizadas com integrantes da equipe do projeto e do quadro permanente da secretaria.

<sup>10</sup> Entrevistas concedidas por Janssen Teixeira (julho 2002; abril 2008) e Renata Prosério (junho 2003) em Salvador (BA).

investimento paralelos, sendo que o programa da secretaria selecionou os municípios com base em critérios político-partidários (XAVIER; VERHINE, 2004).

No que diz respeito ao programa de expansão de vagas do ensino médio, o Projeto Bahia tinha como uma de suas diretrizes garantir a máxima eficiência na distribuição dos recursos, através de estudos das condições de oferta e demanda por educação nos municípios. O documento oficial do projeto afirmava que a construção de novas classes e/ou escolas só seria realizada quando não fosse possível ampliar as vagas por meio da otimização da infra-estrutura existente e/ou quando ficasse clara a existência de uma demanda potencial capaz de justificar novos investimentos. Além disso, o projeto propunha conferir maior prioridade à ampliação de escolas já existentes, garantindo menores custos (WORLD BANK, 2000)<sup>11</sup>.

Também neste caso as intenções da equipe do Projeto Bahia se chocavam com a prática política tradicional, tendo em vista o importante impacto eleitoral de obras de construção de escolas nos municípios. Para o prefeito ou parlamentar com base no município, a obtenção do crédito pela construção de uma escola no seu reduto eleitoral se afigura como uma oportunidade valiosa de “mostrar serviço” junto ao eleitorado e assim maximizar as suas chances eleitorais futuras. Não se pode esquecer ainda que a construção de uma nova escola implica a criação de um número significativo de empregos públicos, muitos dos quais serão preenchidos com base em indicações políticas<sup>12</sup>.

Do ponto de vista do Executivo estadual, a utilização de critérios político-partidários na alocação de investimentos serve ao objetivo de premiar os prefeitos governistas e punir os opositoristas, negando-lhes acesso aos recursos, e assim assegurar uma ampla base de apoio na esfera local. Como observado por Abrucio (1998), os prefeitos e lideranças locais atuam como intermediários entre o governo estadual e os eleitores, em especial nos municípios mais pobres, de modo que a política de cooptação das prefeituras joga papel importante na construção de coalizões eleitorais nos estados<sup>13</sup>.

Políticos de oposição entrevistados pelo autor relataram que a administração municipal dos seus partidos não conseguiu firmar nenhum convênio com a SEC para transferência de recursos e/ou cooperação técnica ao longo de toda a gestão Eraldo

---

<sup>11</sup> É importante notar que o Banco Mundial não aceitou financiar o programa de escolas-modelo Luís Eduardo Magalhães. O projeto previa que a realização destes investimentos seria coberta com recursos da contrapartida do governo estadual.

<sup>12</sup> Na Bahia, assim como em outros estados, os cargos de direção, vice-direção e coordenação das escolas são indicados por prefeitos e deputados. Além disso, funções terceirizadas como merendeira, porteiro, vigia, etc., também estão sujeitas à indicação política em muitos casos.

<sup>13</sup> Normalmente, quanto mais pobre o município e quanto maior a dependência dos eleitores frente aos empregos e serviços controlados pelo poder local, tanto maior será a força da máquina partidária do prefeito.

Tinoco, e mesmo nas gestões posteriores. Em todos os casos, a relação entre as prefeituras oposicionistas e as diretorias regionais de educação da SEC, responsáveis pela articulação entre os municípios e a administração central, era marcada pela absoluta indiferença quando não pela hostilidade aberta<sup>14</sup>. Segundo os depoimentos colhidos, as secretarias municipais e os órgãos estaduais de educação trabalharam de forma descoordenada e competitiva nos municípios oposicionistas de modo que, em muitos casos, o governo local foi obrigado a atender as demandas da população por escolarização contando apenas com recursos próprios e com as transferências do governo federal.

Concluindo, pode-se dizer que ao longo do período em análise coexistiam dentro da SEC lógicas antagônicas. De um lado, uma lógica burocrática que privilegiava a definição de critérios objetivos e universalistas de distribuição de recursos, com vistas ao atendimento de metas de eficiência e equidade. Do outro, uma lógica político-partidária amparada no particularismo e voltada para a maximização da “eficiência eleitoral” dos gastos públicos. Na seção seguinte são apresentados os resultados deste embate a partir da análise estatística dos gastos da SEC no período 1999-2002.

### *Análise do programa de expansão da rede física de escolas, 1999-2002*

A tabela 1 traz dados descritivos dos investimentos realizados pela SEC no período 1999-2002. Como se pode depreender dos dados, a maior parte dos recursos (cerca de 60%) foi destinada ao ensino médio. Quando se observam os percentuais por tipo de obra, a construção de novas escolas de ensino médio tem a maior participação em relação ao total: 44,68%. No caso do ensino fundamental, as obras de recuperação de escolas representam as rubricas de maior peso: 26% do total geral e 66% do total destinado a este nível de ensino.

**Tabela 1** – Bahia: Gastos Estaduais em Expansão e Melhoria da Rede de Escolas Públicas Estaduais, por Tipo de Obra e Nível de Ensino, 1999-2002.

Tipo de Obra	1999-2000 (A)		2001-2002 (B)		(A + B)	
	Total investido (R\$ mil)	% Total	Total investido (R\$ mil)	% Total	Total investido (R\$ mil)	% Total
Construção/Ensino Fundamental	10.848	13	12.830	11	23.678	12
Construção/Ensino Médio	45.603	53	43.467	38	89.070	45

<sup>14</sup> Entrevistas concedidas pelas deputadas estaduais Virgínia Hage (junho 2008) e Neusa Cadore (março 2008), e pelo então prefeito de São Sebastião do Passé, Antônio Pena (agosto 2003).

Tipo de Obra	1999-2000 (A)		2001-2002 (B)		(A + B)	
	Total investido (R\$ mil)	% Total	Total investido (R\$ mil)	% Total	Total investido (R\$ mil)	% Total
Construção/Ensino Profissionalizante	0	0	1.501	1	1.501	1
Ampliação/Ensino Fundamental	2.279	3	809	1	3.088	2
Ampliação/ensino Médio	0	0	6.733	6	6.733	3
Recuperação/Ensino Fundamental	25.836	30	27.165	24	53.001	27
Recuperação/Ensino Médio	1.322	2	19.554	17	20.876	10
Construção/ Quadra Poliesportiva	47	0	1.058	1	1.105	1
<b>Sub-total - Ensino Fundamental</b>	38.963	<b>45</b>	40.804	<b>36</b>	79.767	<b>40</b>
<b>Sub-total Ensino Médio</b>	46.925	<b>54</b>	71.255	<b>63</b>	118.180	<b>59</b>
<b>Total Geral</b>	86.205	100	113.117	100	199.322	100

Fontes: Bahia (2003).

A distribuição dos recursos investidos reflete claramente a prioridade conferida pelo governo estadual ao ensino médio e, em especial, à construção de colégios-modelo. Ao longo do período 1999-2002 foram construídas 25 novas escolas-modelo Luís Eduardo Magalhães, de um total de 55 escolas de ensino médio/profissionalizante. Devido ao seu porte (capacidade para 2.400 alunos cada), todas as novas escolas-modelo foram construídas na capital e em centros regionais como Feira de Santana, Jequié e Vitória da Conquista.

Para estimativa do impacto de fatores político-partidários, sociais e demográficos sobre a distribuição intermunicipal dos gastos utilizou-se um modelo de regressão logística. A variável dependente foi codificada como uma variável dummy, sendo que os municípios que receberam investimentos assumiram valor 1 e os municípios que não receberam nenhum recurso, valor zero. A utilização de uma variável dependente categórica se justifica tendo em vista o propósito da análise, que é determinar o porquê da focalização de investimentos em determinado grupo de municípios, e não explicar diferenças individuais no *nível de gasto* por município. Além disso, deve-se notar que o número de municípios que receberam recursos ao longo dos biênios 1999-2000 e 2001-2002 é pequeno relativamente ao total (82 entre 1999 e 2000 e 163 entre 2001 e 2002, de um total

de 413 casos válidos), de modo que a análise intervalar (ex. com a aplicação da técnica de regressão linear) seria pouco adequada em virtude da forte assimetria das distribuições.

Com o objetivo de maximizar o número de casos, os dados de gasto para cada um dos biênios foram empilhados. Considerando a perda de quatro casos dos 417 municípios do estado, chegou-se a um total de 826 casos válidos<sup>15</sup>. Este procedimento se revelou especialmente útil para garantir a correta mensuração de uma variável chave da análise: a orientação partidária do prefeito. Novos prefeitos foram eleitos em 2000 e tomaram posse em 2001. O empilhamento das séries agrupadas por biênio permitiu que esta mudança fosse incorporada às variáveis dummy de filiação partidária do Executivo local: as primeiras 413 observações destas variáveis indicam a filiação partidária em 1999 (prefeitos eleitos em 1996), e as 413 seguintes a filiação em 2001 (prefeitos eleitos em 2000).

O modelo de regressão logística foi especificado tendo em mente o objetivo de estimar a magnitude do impacto de fatores político-partidários sobre a alocação de recursos controlando o impacto de critérios hipotéticos de equidade e capacidade. Como indicadores da capacidade dos municípios foram utilizadas quatro variáveis. Como proxies da demanda por escolarização, população e participação da força de trabalho na indústria (*trab\_indústria*), ambas transformadas em seus logaritmos, por conta da assimetria nas distribuições (dados relativos ao ano 2000). Considerando a concentração dos gastos no nível médio de ensino, seria de se esperar que os grandes centros urbanos, onde é maior a demanda pelos níveis mais altos de escolarização, recebessem mais recursos vis-à-vis os municípios pequenos. Como indicadores do grau de cobertura e extensão da rede de ensino básico utilizou-se a taxa de escolarização líquida no nível fundamental no ano de 2000 (*esc\_fundamental*) e o total de escolas estaduais de ensino médio no município no ano de 1999 (*escolas\_EM*), sendo esta última variável transformada em seu logaritmo. Teoricamente, municípios que possuem uma rede já consolidada estariam em melhores condições de receber novos investimentos (ex. em recuperação e ampliação de salas). Além disso, quanto maior a taxa de escolarização fundamental e o total de escolas de nível médio, tanto maior deveria ser a demanda potencial por escolarização.

Como indicador de equidade foi criada uma variável dummy que identifica os 100 municípios de menor desenvolvimento social e econômico do estado (*mun\_pobres*), seguindo critérios adotados pela SEI (Superintendência de Estudos e Estatísticas), órgão ligado à Secretaria do Planejamento do governo estadual

---

<sup>15</sup> No período imediatamente posterior ao Censo 2000 foram criados dois municípios (Luís Eduardo Magalhães e Barrocas), por emancipação dos municípios de Barreiras e Serrinha, respectivamente. Por conta dessa mudança, perderam-se as informações para quatro casos de um total de 417 municípios.

(WORLD BANK, 2000). Na medida em que o programa de expansão e melhoria da rede de ensino propunha a focalização de parte dos recursos nestes municípios, poder-se-ia supor que a probabilidade destes obterem investimentos seria superior a de todos os demais municípios, *ceteris paribus*.

As variáveis de contexto político incluem uma variável dummy indicando a presença/ausência (1/0) de um prefeito filiado ao PFL no município (*PFL*), além de uma variável que indica a presença/ausência de prefeitos cujos partidos participaram da coligação que elegeu o governador em 1998 (*pref\_coligação*)<sup>16</sup>. Adicionalmente, foi criada uma dummy para os prefeitos de oposição, representando a soma do total de prefeitos eleitos pelos partidos de oposição ao governo estadual em 1996 e 2000. Esta última variável acabou sendo retirada do modelo, no entanto, em razão de problemas de colinearidade com as demais dummies de orientação partidária dos prefeitos. O modelo estimado somente com as variáveis *PFL* e *pref\_coligação* mostrou ter maior poder explicativo, o que justificou a exclusão.

Por fim, a variável *vt\_secretário* indica os municípios onde o secretário Eraldo Tinoco concentrou a sua votação nas eleições para deputado federal de 1998. A inclusão desta variável tinha como objetivo verificar até que ponto as decisões de alocação de investimentos da Secretaria da Educação teriam beneficiado os redutos eleitorais do secretário. O percentual de votos válidos obtidos pelo secretário em cada município foi recodificado como uma variável binária que indica os municípios onde a votação foi igual ou superior a 20%. Estabeleceu-se este limite através da análise descritiva da distribuição da votação: cerca de 80% do total de votos foram obtidos em um número relativamente pequeno de municípios (56) onde a votação foi  $\geq 20\%$ . O restante da votação acabou dispersa por um grande número de municípios, a grande maioria de votação marginal (inferior a 5% do total). Ainda que o procedimento de codificação adotado seja, em certa medida, arbitrário, é preciso notar que a utilização de uma variável binária facilita a interpretação dos coeficientes da regressão logística e a estimativa de probabilidades a partir dos mesmos. Além disso, não se observaram diferenças significativas do ponto de vista do poder explicativo entre um primeiro modelo estimado com uma variável intervalar (% de votos válidos do secretário) e o modelo com a variável binária.

A tabela a seguir mostra os resultados do modelo de regressão logística estimado com as variáveis independentes descritas acima.

---

<sup>16</sup> Os partidos que participaram da coligação que elegeu César Borges em 1998 e também elegeram prefeitos em 1996 e 2000 são os seguintes: PP, PTB, PL e PMDB. O PMDB foi excluído da variável, no entanto, pois este partido rompeu com o governador ainda no meio do mandato.

**Tabela 2** – Modelo de regressão logística para investimentos educacionais, 1999-2002.

Variáveis	B	Erro	Wald	Sig.	Exp(B)
<b>população</b>	1,698**	0,372	20,824	0,000	5,461
<b>trab_indústria</b>	0,516*	0,248	4,323	0,038	1,675
<b>esc_fundamental</b>	0,046*	0,023	3,861	0,049	1,047
<b>escolas_EM</b>	1,261*	0,505	6,231	0,013	3,530
<b>mun_pobres</b>	0,083	0,199	0,174	0,676	1,086
<b>PFL</b>	0,579**	0,216	7,202	0,007	1,784
<b>pref_coligação</b>	0,176	0,203	0,750	0,386	1,192
<b>vt_secretário</b>	0,889**	0,230	14,933	0,000	2,434
<b>Constante</b>	-13,369	2,805	22,720	0,000	0,000

\* p<0.05; \*\* p < 0.01

Percentual de casos previstos corretamente: 76.8%

Pseudo R<sup>2</sup>: 0.140 - 0.203

Fonte: Bahia (2002, 2003).

Como esperado, o impacto dos indicadores de capacidade é positivo e significativo, como destaque para os indicadores de população e total de escolas de ensino médio (*escolas\_EM*). O modelo indica que o porte populacional do município, a importância das atividades industriais e o grau de desenvolvimento da rede de educação fundamental e média estão associados positivamente à realização de investimentos educacionais. Por sua vez, o indicador de equidade (*mun\_pobres*) não apresenta relação significativa com a variável dependente.

O comportamento das variáveis político-partidárias, de modo geral, também atende às expectativas hipotéticas. A variável dummy para os prefeitos do PFL obteve coeficiente positivo e significativo, indicando que os municípios governados pelo partido foram privilegiados na alocação de recursos. Já o coeficiente para o indicador dos prefeitos coligados (*pref\_coligação*) não se mostrou significativo, ainda que positivo como previsto. Muito provavelmente, há uma explicação simples para a diferença observada entre estas duas variáveis: o então secretário da educação era filiado ao PFL, de modo que não seria de se estranhar um privilegiamento dos municípios governados pelo partido vis-à-vis as prefeituras dos demais partidos da base aliada. O que não quer dizer que as prefeituras dos partidos coligados não tenham sido significativamente

beneficiadas com recursos ao longo do período. Uma simples análise descritiva mostra que, em média, ao longo do período 1999-2002, as prefeituras do PFL receberam R\$ 5.68 em investimentos per capita, as prefeituras coligadas R\$ 4.51 e as prefeituras de oposição, R\$ 3.92. A média geral para todos os casos é de R\$ 4.80.

A variável dummy para os redutos eleitorais do secretário Eraldo Tinoco se mostrou fortemente significativa e positiva. Este resultado indica que ao longo do período 1999-2002 o secretário e então deputado federal licenciado buscou recompensar a sua base eleitoral com a realização de obras de recuperação, ampliação e construção de escolas.

Ainda que os coeficientes de regressão logística não sejam facilmente interpretáveis, é possível, através de algumas simulações matemáticas simples, comparar a importância relativa das variáveis em termos do seu impacto sobre as probabilidades de ocorrência do evento sob análise<sup>17</sup>. Estimou-se a probabilidade de um município *x* ter recebido investimentos no período em estudo, tomando-se como base os valores médios das variáveis de controle (indicadores de capacidade dos municípios) e a presença/ausência das variáveis político-partidárias mais significativas (prefeito do PFL e reduto eleitoral do secretário). Os resultados desta simulação simples são apresentados abaixo:

**Tabela 3** – Estimativa de probabilidades de realização de investimento nos municípios: valores médios de indicadores de capacidade, prefeituras do PFL e reduto eleitoral do secretário da educação<sup>18</sup>

	<b>Prefeito do PFL</b>	<b>Demais prefeitos</b>
<b>Reduto eleitoral do secretário</b>	45%	32%
<b>Demais municípios</b>	28%	18%

Fonte: Bahia (2002, 2003).

Como se vê na tabela, a probabilidade de um município hipotético com escores médios nos indicadores de capacidade ter recebido investimentos da secretaria da educação, supondo valores nulos das variáveis *vt\_secretário* e *PFL*, é de 18%. No caso de um município com os mesmos escores médios, porém governado pelo PFL, a probabilidade é de 28%, ou seja, 55% mais alta. Por sua vez, a probabilidade de um reduto eleitoral do secretário ter sido beneficiado com

<sup>17</sup> Para uma excelente discussão sobre problemas de interpretação de regressões logísticas, acessível ao não especialista, ver Spicer (2005).

<sup>18</sup> As probabilidades foram calculadas tomando-se por base os valores médios das variáveis *população*, *trab\_indústria*, *esc\_fundamental* e *escolas\_EM*. As demais variáveis, não significativas na equação, tiveram o seu valor zerado para o cálculo das probabilidades.

recursos é de 32%, ou 77% mais alta do que a probabilidade base. Por fim, no caso hipotético de um município integrante da base eleitoral do secretário e também governado pelo PFL, a probabilidade é de 45%, superior em mais de 100% à probabilidade base<sup>19</sup>.

Estes resultados devem ser interpretados com certo cuidado, pois as probabilidades calculadas não se aplicam a toda a distribuição das variáveis, mas tão somente aos escores médios. Em pontos distintos da distribuição de escores devem ser verificadas, também, probabilidades diferentes das apresentadas acima. Apesar desta nota de precaução, é possível dizer que este procedimento de simulação matemática nos permite ter uma idéia razoável, ainda que aproximada e, em certa medida, grosseira, do impacto dos fatores político-partidários sobre a alocação de recursos da Secretaria da Educação. Em outras palavras, a tabela 3 reforça o que já havia sido evidenciado pelos coeficientes de regressão logística: o peso destes fatores foi extremamente significativo nas decisões de investimento da Secretaria.

Uma outra estratégia para avaliação do impacto das variáveis do modelo é comparar o efeito dos fatores político-partidários com o efeito dos indicadores de capacidade dos municípios que, hipoteticamente, dariam margem a decisões de alocação de recursos de caráter técnico e não partidário. Para tanto, calculou-se a probabilidade de realização de investimentos em municípios com escores altos em todos os indicadores de capacidade relativamente à probabilidade dos municípios com escores baixos. Os valores baixos foram definidos simplesmente como os escores do município localizado no 1º quartil de cada uma das distribuições. Por sua vez, os valores altos foram calculados como os escores do 3º quartil.

A separação dos casos em grupos extremos relativamente aos indicadores de capacidade é justificável considerando o alto grau de intercorrelação destes indicadores. A única exceção do indicador de escolarização fundamental, que apresenta correlações fracas com a força de trabalho na indústria e número de escolas de ensino médio, e nenhuma relação com população. Os demais indicadores apresentam correlações que variam aproximadamente entre 0.40 (força de trabalho na indústria e número de escolas de EM) e 0.60 (população e número de escolas de EM). De modo geral, portanto, municípios muito populosos e industrializados também deverão apresentar uma rede de educação média mais consolidada, sendo o oposto verdadeiro para municípios pequenos e pouco industrializados. A tabela abaixo traz a tabulação cruzada das probabilidades de alocação de recursos em

---

<sup>19</sup> Este último caso não é apenas hipotético. Do total de 106 casos classificados como redutos eleitorais de Eraldo Tinoco na série empilhada, pelo menos 32 eram governados pelo PFL. Destes, 18 receberam investimentos da SEC no período.

um município hipotético com valores altos/ baixos nos indicadores de capacidade e ainda em função da presença/ausência dos fatores político-partidários de maior relevância:

**Tabela 4** – Estimativa de probabilidades de realização de investimento nos municípios: valores altos/ baixos de indicadores de capacidade, prefeituras do PFL e reduto eleitoral do secretário da educação

	Indicadores de capacidade	
	Valores altos	Valores baixos
<b>Prefeito PFL</b>	41%	15%
<b>Reduto secretário</b>	49%	19%
<b>Demais municípios</b>	29%	9%

Fonte: Bahia (2002, 2003).

A tabela mostra que, supondo valores nulos para as variáveis político-partidárias, um município com escores baixos nos indicadores de capacidade teria apenas 9% de probabilidade de receber investimentos da Secretaria da Educação. Em contraste, a probabilidade de recebimento de recursos de um município com indicadores de capacidade elevados, não governado pelo PFL e que não fizesse parte da base eleitoral do secretário, seria de 29%, mais de três vezes maior que a probabilidade base. É digno de nota ainda que a probabilidade calculada para um município não governado pelo PFL, com indicadores de capacidade altos é quase duas vezes maior que a probabilidade de um município com indicadores de capacidade baixos governado pelo PFL (29% contra 15%).

Por outro lado, dentro do grupo dos municípios com valores baixos nos indicadores de capacidade, a probabilidade de recebimento de recursos dos redutos eleitorais do secretário, de 19%, é duas vezes maior que a probabilidade dos demais municípios. As probabilidades mais elevadas – 41% e 49% – são relativas aos municípios que combinam uma maior capacidade de receber investimentos e, ainda, a presença de um dos fatores político-partidários (prefeito do PFL ou reduto eleitoral do secretário).

Estes resultados nos levam a inferir que, ao longo do período estudado, a Secretaria de Educação combinou critérios técnicos e políticos nas decisões de alocação de recursos. Ou seja, ainda que os municípios com maior capacidade de receber investimentos tenham sido mais beneficiados, independente de quaisquer outros fatores, pode-se concluir que os recursos foram concentrados em municípios que não só apresentavam indicadores de capacidade elevados, mas também atendiam a critérios político-partidários.

É importante notar, entretanto, que a tabela indica as probabilidades *previstas* pelo modelo com base em combinações de valores hipotéticos e estas não necessariamente irão corresponder às taxas de ocorrência verificadas na distribuição de casos efetivamente observados. Apesar desta limitação, podemos testar a plausibilidade da hipótese levantada acima a partir de uma análise descritiva simples da distribuição dos casos. A tabela a seguir mostra o percentual de municípios beneficiados com investimentos ao longo do período, segundo o porte populacional e a filiação partidária do prefeito (PFL vs. demais partidos).

**Tabela 5** – Número absoluto e relativo de municípios beneficiados com investimentos, segundo filiação partidária do prefeito e porte populacional do município.

	0 - 10.000 hab.		> 10.000 - 20.000 hab.		> 20.000 - 30.000 hab		>30.000 hab.	
	gasto = 0	gasto > 0	gasto = 0	gasto > 0	gasto = 0	gasto > 0	gasto = 0	gasto > 0
<b>PFL (n)</b>	30	6	95	31	13	13	16	24
<b>PFL (%)</b>	83,30%	16,70%	75,40%	24,60%	50%	50%	40%	60%
<b>Outros (n)</b>	87	17	197	43	99	33	66	60
<b>Outros (%)</b>	83,65%	16,35%	82,08%	17,92%	75%	25%	52,38%	47,62%

Fonte: Bahia (2003, 2002).

Como se vê na tabela, o percentual de municípios do PFL beneficiados com investimentos aumenta de forma linear em função do porte populacional do município. Para os municípios muito pequenos (0 – 10.000 habitantes), a probabilidade de um município qualquer do PFL, selecionado aleatoriamente, ter recebido recursos é de 16.70%, praticamente igual à probabilidade de todos os demais municípios, de 16.35%. No grupo de municípios com mais de 30.000 habitantes, em contraste, um total de 60% dos municípios do PFL receberam investimentos, contra 47.62% do conjunto de municípios restantes.

A mesma relação entre porte populacional do município e o percentual de municípios beneficiados com recursos se observa para o indicador dos redutos eleitorais do secretário Eraldo Tinoco, ainda que de forma mais fraca (ver tabela 6). O percentual dos redutos eleitorais localizados em municípios pequenos (0 - 10.000 habitantes) que receberam recursos é de 33%; no grupo com mais de 30.000 habitantes, este percentual se amplia substancialmente para 56.30%. Deve-se observar, por outro lado, que as probabilidades de obtenção de recursos pelos redutos do secretário são maiores que aquelas observadas para os demais municípios em todas as categorias de porte populacional.

**Tabela 6** – Número absoluto e relativo de municípios beneficiados com investimentos, segundo a concentração de votos do secretário da Educação e o porte populacional do município.

	0 - 10.000 hab.		> 10.000 - 20.000 hab.		> 20.000 - 30.000 hab.		>30.000 hab.	
	gasto = 0	gasto > 0	gasto = 0	gasto > 0	gasto = 0	gasto > 0	gasto = 0	gasto > 0
<b>redução secretário (n)</b>	8	4	32	18	15	13	7	9
<b>redução secretário (%)</b>	66,70%	33,30%	64%	36%	53,60%	46,40%	43,80%	56,30%
<b>Outros (n)</b>	109	19	260	56	97	33	75	75
<b>Outros (%)</b>	85,20%	14,80%	82,30%	17,70%	74,60%	25,40%	50%	50%

Fonte: Bahia (2002, 2003).

De modo geral, as evidências apresentadas nesta seção nos levam a concluir que a SEC implantou, ao longo do período 1999-2002 uma estratégia de distribuição de recursos segundo critérios político-partidários, porém atrelando parcialmente esta estratégia ao cumprimento de critérios mais técnicos. Dentro do grupo de municípios que atendiam a critérios político-partidários, de fato, foram mais beneficiados aqueles que também apresentavam melhores condições de receber investimentos do ponto de vista de indicadores de desenvolvimento da rede de ensino e demanda por escolarização. Que tenha sido assim é compreensível se presumirmos que o então secretário Eraldo Tinoco precisou equilibrar, ao longo do período, as demandas da “ala técnica” e da “ala política” da Secretaria da Educação.

## Conclusão

Este trabalho trouxe evidências sobre o papel das nomeações de cargos de alto escalão e das disputas internas da burocracia no processo de formulação de políticas públicas. Durante a gestão 1999-2002 a Secretaria da Educação do Estado da Bahia se encontrava permeada por conflitos entre quadros técnicos e políticos, sendo que estas disputas condicionaram os resultados do programa de ampliação e melhoria da rede física de escolas estaduais. Os conflitos intraburocráticos da Secretaria da Educação evidenciam a atualidade dos argumentos de Edson Nunes (1997), cujo trabalho identificou a coexistência de diversas gramáticas políticas no interior da

administração pública brasileira, como o clientelismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos.

A construção de uma estrutura administrativa paralela à burocracia do setor educação com o intuito de garantir a implementação dos projetos financiados pelo Banco Mundial também mostra a recorrência de estratégias de reforma que nada têm de novas ou atuais. Autores como Evans (1995), Geddes (1996) e o já citado Nunes (1997) argumentaram persuasivamente que, no caso brasileiro, diante da ineficiência e baixo grau de profissionalização da burocracia pública, a criação de organizações paralelas mais flexíveis, com salários diferenciados e maior grau de insulamento tornou-se elemento importante na construção do Estado Desenvolvimentista no Brasil pós-1930 (sendo o exemplo paradigmático o Grupo Executivo da Indústria Automobilística criado por Juscelino Kubistcheck nos anos 1950). No caso em análise, o objetivo dos setores reformistas apoiados pelo Banco Mundial era contornar os entraves colocados por uma estrutura burocrática politizada, com funcionários desmotivados e sem as qualificações necessárias à realização do projeto de reforma educacional (XAVIER; VERHINE, 2004). No entanto, longe de garantir a consecução estrita das metas de reforma, este paralelismo organizacional apenas serviu para tornar mais evidente a divisão dos espaços ocupados por técnicos e políticos na Secretaria, levando à coexistência e mesmo à sobreposição entre lógicas decisórias distintas: de um lado, uma lógica burocrática, de aspiração universalista, e de outro uma lógica político-partidária, de cunho particularista.

Os resultados empíricos do trabalho evidenciam a persistência de velhas estratégias de instrumentalização político-eleitoral das políticas sociais, não obstante os avanços obtidos desde a Constituição de 1988. A continuada submissão de políticas sociais em áreas como educação à lógica do cálculo político-eleitoral de curto prazo se deve, entre outras razões, ao fato de que as burocracias setoriais são institucionalmente frágeis e sujeitas a um grande número de nomeações políticas. Assim, as tentativas de se submeter as políticas sociais a uma lógica mais universalista se veem constrangidas precisamente pela ausência de instituições burocráticas mais consolidadas. A formação de equipes de perfil mais técnico e com autonomia para colocar em prática ações capazes de romper com as influências político-partidárias na distribuição de cargos e recursos depende quase sempre da conjuntura política e da disposição do núcleo do governo de enfrentar interesses encastelados na administração pública e nos partidos. Estas dificuldades parecem ser maiores nos níveis subnacionais, onde a politização da burocracia tende a ser maior do que na esfera federal. Em tal cenário, torna-se mais difícil garantir a sustentabilidade política das reformas de política pública, uma vez que a implantação das ações planejadas se torna dependente da estruturação de arranjos decisórios

informais, os quais resultam, não raro, de um frágil equilíbrio entre lógicas de cunho burocrático e político-partidário.

**BUREAUCRACY, PATRONAGE POLITICS AND EDUCATIONAL SPENDING IN BRAZILIAN STATES: THE CASE OF THE EDUCATION DEPARTMENT OF BAHIA**

**ABSTRACT:** *This article analyzes institutions and processes yet understudied in the state level of government: the role of public bureaucracies in the formulation of social policies, as well as the connections between social spending and party and electoral dynamics. The analysis concentrates on a program of school construction and reform implemented in the state of Bahia from 1999 to 2002. To assess the extent in which the State Education Department relied on party-political criteria to allocate investments, we develop a logistic regression model. We also rely on a series of interviews with qualified informants to unveil the internal dynamics of the Education Department. Our conclusion reveals that the results of the expansion program for the secondary and fundamental schooling were shaped by the conflict between technical and political staff, which in turn promoted the coexistence of distinct rationalities within the education bureaucracy.*

**KEYWORDS:** *State government. Decentralization. Bureaucracy. Educational policy.*

## Referências

ABRUCIO, F. L. **Os barões da Federação:** os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.

AMES, B. **The deadlock of democracy in Brazil.** Michigan: The University of Michigan Press: Ann Harbor, 2001.

BAHIA. Secretaria da Educação e Cultura. **Relatório de atividades, exercício 2002.** Salvador, 2003.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Educação e Cultura. **Relatório de atividades, 1999-2001.** Salvador, 2002.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado. **Plano plurianual, 1999-2003:** Bahia de todos os tempos. Salvador, 1999.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Educação do Estado. **Relatório de gestão 1995-1998**. Salvador, 1998.

BARROS, R. P.; MENDONÇA, R. **Impacto de três inovações institucionais na educação brasileira**. Brasília: IPEA, 1998. (Texto para discussão).

CALVO, E.; MURILLO, M. Who delivers? Partisan clients in the argentine electoral Market. **American Journal of Political Science**, Austin, v.48, n.4, p.742-757, 2004.

CASTRO, J. A et al. **A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão**. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão).

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. Electoral politics as a redistributive game. **Journal of Politics**, Austin, v.48, n.2, p.370-389, 1986.

CURY, C. R. A educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, São Paulo, v.23, n.80, p.168-200, 2002.

DAHLBERG, M.; JOHANSSON, E. On the vote-purchasing behaviour of incumbent governments. **American Political Science Review**, Baltimore, v.96, n.1, p.27-40, 2002.

DINIZ, E. **Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

EVANS, P. B. **Embedded autonomy: states and industrial transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

GEDDES, B. **Politician's dilemma: building state capacity in Latin America**. Berkeley: University of California Press, 1994.

HAGOPIAN, F. **Traditional politics and regime change in Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HALL, A. Education reform in Brazil under democracy. In: KINZO, D. M.; DUNKERLEY, J. (Org.). **Brazil since 1985: politics, economy and society**. London: Institute of Latin American Studies, 2003. p.1-40.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. **Contas regionais do Brasil 2001**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/11122003contasregionaishtml.shtm>>. Acesso em: 11 dez. 2003.

\_\_\_\_\_. **Censo 2000**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/censo/>>. Acesso em: 11 dez. 2003.

LOUREIRO, M R.; ABRUCIO, F. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.14, n.41, p.69-89, 1999.

MAYHEW, D. R. **Congress: the electoral connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.

MONTERO, A. Devolving democracy?: political decentralization and the new Brazilian federalism. In: KINGSTONE, P. R.; POWER, T. J. (Org.). **Democratic Brazil: actors, institutions, and processes**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000.

NUNES, E.. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: J. Zahar; Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 1997.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. **Atlas do desenvolvimento humano**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso em: 25 set. 2003.

OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.29, p.147-168, 2007.

PAGE, E. **Political authority and bureaucratic power: a comparative analysis**. 2. ed. New York: Harvester Wheatsheaf, 1992.

PLANCK, D. **The means of our salvation: public education in Brazil, 1930-1995**. Boulder, Westview, 1996.

ROCHA, C. A de V. **A descentralização político-administrativa do ensino público em Minas Gerais: um caso de mudança institucional**. 2000. 295f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

SAMUELS, D. **Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SANTOS, F, de **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

SCHNEIDER, A. **Federalism against markets: local struggles for power and national fiscal adjustment in Brazil**. 2001. 297f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Ciência Política, University of California, Berkeley, 2001.

SILBERMAN, B. S. **Cages of reason**: the rise of the rational state in France, Japan, the United States, and Great Britain. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

SKOCPOL, T. **Protecting soldiers and mothers**: the political origins of social policy in the United States. Cambridge: Harvard University Press; London: Belknap, 1992.

SOUZA, C.; DANTAS NETO, P. F. **Governo, elites políticas e políticas públicas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

SOUZA, C. **Constitutional engineering in Brazil**: the politics of federalism and decentralization. Basingstoke: Macmillan, 1997.

TENDLER, J. **Good government in the tropics**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

XAVIER, A.; VERHINE, R. **O projeto Bahia**: um estudo de caso: relatório de avaliação preparado para o Banco Mundial. Salvador, 2004. Mimeo.

WORLD BANK. **Bahia education project**. Washington: The World Bank, 2000.

## ANEXO LISTA DE ENTREVISTAS

Alice Portugal, Deputada Estadual, PC do B, 1999-2003. Salvador, abril de 2003.

Ana Lúcia Castelo Branco, Vice-secretária de Educação – BA, 1999-2003. Salvador, agosto de 2003.

Anaci Bispo Paim. Secretária de Educação – BA, 2003-2006. Salvador, setembro de 2008.

Antônio Mário Sousa. Diretor da Coordenação da Rede Física (2007- ), Secretaria Estadual de Educação – BA. Salvador, abril de 2008.

Antônio Pena, Deputado Estadual (PDMB), 1994-1998; Prefeito de São Sebastião do Passe, 1999-2004. Salvador, maio de 2003.

Antônio Rodrigues, Deputado estadual, PFL, Presidente da Comissão de Educação, Assembléia Legislativa – BA, (1999-2003). Salvador, Ba.

Arturo Catunda. Coordenador do Programa de Certificação de Diretores de Escolas. Secretária de Educação do Estado da Bahia, (2000-2004). Salvador, julho de 2008.

Cláudio Melo, Superintendente de Articulação Municipal, Secretaria de Educação – BA, 1999-2002. Salvador, maio 2003.

Clodoaldo Paixão. Assessor parlamentar, Comissão de Educação da Assembléia Legislativa – BA, (2007 - ). Salvador, março de 2008.

Divaldo Alcântara. Diretor da COPE (Coordenação de Projetos Especiais), (2003-2006), Secretaria Estadual de Educação – BA. Salvador, março de 2008.

Domingos Barbosa Neto, Superintendente de Políticas e Diretrizes Educacionais, Secretaria de Educação do Estado da Bahia, 2003-2004. Salvador, maio de 2003.

Edilson Souto Freire. Secretário da Educação – BA, (1995-1998). Salvador, maio 2003.

Eliana Carvalho. Chefe da Diretoria de Atendimento à Rede Escolar (2007- ), Funcionária do quadro, Secretaria Estadual de Educação – BA. Salvador, fevereiro de 2008.

Ilana Matos Guerra, Coordenadora de Área, Projeto de Educação da Bahia, 1999-2002. Salvador, abril de 2003.

Janssen Teixeira. Coordenador Geral do Projeto de Educação da Bahia, (1999-2006), Secretaria Estadual de Educação – BA. Salvador, agosto 2002; abril de 2008.

Nádia Reis Viana. Coordenadora do Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal, Projeto de Educação da Bahia (1999-2002); Superintendente de Educação Básica (2003). Salvador, agosto de 2008.

Neusa Cadore. Deputada estadual, PT (2007-), Prefeita de Pintadas – BA, 1997-2004. Salvador, BA, março de 2008.

Renata Prosério Fontes Lima, Superintendente de Diretrizes e Políticas Educacionais, (1999-2002); Secretária da Educação – BA, (Jan – Abril 2003), Salvador, julho 2003.

Robert Verhine, Professor da Faculdade de Educação da UFBA; Consultor do Banco Mundial. Salvador, julho 2002.

Virgínia Hage. Deputada estadual, PMDB, (2007-), Vereadora, PMDB, (2005-2006) e chefe de gabinete da prefeitura (1993-1996) em Itapetinga (BA). Salvador, maio 2008.

Recebido em fevereiro de 2010

Aprovado em abril de 2010

