

Capacidades estatais e adesão das Prefeituras brasileiras a Programa federal de expansão da educação infantil



AUTOR: Rafael Steffens Martins, Políticas Públicas - UFRGS

ORIENTADORA: Professora Doutora Letícia Maria Schabbach

INTRODUÇÃO

O trabalho - que integra pesquisa maior sobre a implementação do PROINFANCIA em 5.566 municípios brasileiros - busca verificar se a existência prévia e a magnitude das capacidades estatais dos governos municipais referentes ao desenvolvimento de políticas locais de educação infantil repercutem na adesão das Prefeituras ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA), além de outros fatores que poderiam incidir sobre a decisão das Prefeituras em aderir ou não ao programa. Este Programa federal, instituído em 2007, disponibiliza assistência financeira aos municípios brasileiros e ao Distrito Federal, para a construção, reforma e aquisição de equipamentos e mobiliários de/para creches e pré-escolas da rede pública de ensino.

O estudo também pretendeu reunir as informações sobre a participação dos municípios no PROINFANCIA no período 2007 a 2016, uma vez que elas se encontram em diversas fontes e de forma descontínua.

QUADRO CONCEITUAL

A adoção por governos locais a programas e projetos formulados em níveis superiores de governo é um ponto nevrálgico da implementação de políticas federais. Além dos incentivos oferecidos aos executores e as estratégias de indução efetivadas pelos níveis superiores de governo, outros fatores também explicam tal adoção: as características da própria política, o contexto geral e as condições socioeconômicas, institucionais e político-administrativas dos municípios. Dentre estes últimos aspectos inserem-se as capacidades estatais em produzir políticas voltadas à educação infantil que as prefeituras detêm ou não, e, no caso de as possuírem, em qual extensão. Capacidades estatais representam um conceito polissêmico, envolvendo diferentes significados e formas de operacionalização, indo desde definições gerais até delineamentos mais específicos. É uma noção que abrange diversas dimensões do poder estatal (CINGOLANI, 2013), que neste estudo foi operacionalizada através da perícia dos governos municipais relativamente às competências fiscais, administrativas e de implementação de políticas educacionais.

METODOLOGIA

A pesquisa abrangeu os 5.566 municípios brasileiros através da coleta de dados socioeconômicos, demográficos e político-institucionais em diversas fontes. A adesão ao PROINFANCIA foi pesquisada nos *sites*: Portal da Transparência dos Recursos Públicos Federais (cerca de 8.000 convênios e contratos firmados entre o governo federal e as Prefeituras, entre o período inicial do Programa, 2007, até meados de 2011) e Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC, no período do PAC2, de meados de 2011 a 2016). As informações para o cálculo das variáveis independentes foram coletadas nas seguintes fontes: IBGE, IPEADATA, Tribunal Superior Eleitoral, FNDE-SIOPE, INEP.

Para a elaboração da base de dados realizamos os seguintes procedimentos: a) em variáveis numéricas, os *missings* foram substituídos pela média dos casos e as variáveis com alta dispersão dos valores foram logaritmizadas; b) após testes de multicolinearidade a variável % de crianças de 0 a 3 anos na população total, que apresentou alta correlação com a variável % de crianças de 4 e 5 anos na população (Pearson = 0,939), foi excluída; c) os municípios que aderiram ao PROINFANCIA fora do intervalo temporal 2009-2012, bem como aqueles que possuíam valores faltantes em variáveis categóricas ou dicotômicas foram descartados da análise.

Após a revisão final da base de dados realizou-se a análise de regressão logística através do *software* SPSS, que teve como variável dependente e dicotômica a "adesão ao PROINFANCIA no período 2009-2012", considerando o primeiro projeto encaminhado. Selecionamos este intervalo temporal por abranger uma gestão municipal integral de quatro anos, o que viabilizou a utilização da variável "ideologia e alinhamento partidário". As unidades de análise totalizaram 3.770 municípios, sendo que 1.469 deles (39%) não havia aderido à PROINFANCIA e 2.301 (61%) havia aderido no período selecionado.

RESULTADOS E CONCLUSÃO

O modelo testado através da regressão logística resultou em um R^2 de 0,278, indicando que as variáveis independentes explicaram cerca de 27,8% da variância na variável dependente, enquanto que o restante pode ser explicado por fatores não incluídos na análise.

As variáveis excluídas dos modelo por não se associarem com a dependente (significância maior que 0,05) foram: % de crianças de 4 e 5 anos na população total; ideologia do partido do prefeito na gestão 2009-2012; renda *per capita*; existência de plano municipal de educação com inclusão da educação infantil; mortalidade infantil, % de crianças de 0 a 6 anos residentes em domicílios inadequados; % das despesas com educação infantil em relação às despesas totais em educação.

Aumentaram as chances de adesão ao PROINFANCIA as variáveis: municípios metropolitanos (exceto a capital, em 15 vezes); população de 0 a 5 anos (em 10 vezes); Índice de Theil (desigualdade, em 4,9 vezes); % de crianças de 4 e 5 anos não matriculados em escola (em 2,3 vezes); alinhamento do partido do prefeito com a coalizão federal (em 1,3 vezes); existência de conselho municipal de educação ativo, tendo se reunido nos últimos doze meses (em 1,2 vezes).

Em contrapartida, reduziram as chances de adesão as variáveis: índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB, em 87%); densidade demográfica (em 68%); % de professores de educação infantil da rede municipal de ensino sobre o total de professores de educação infantil (em 68%); % de crianças de 0 a 3 anos não matriculados em escola (em 38%) e % das receitas correntes municipais provenientes de tributos (em 8%).

Verificou-se, portanto, que das variáveis que representavam capacidades estatais das prefeituras municipais, duas não interferiam nas chances de adesão no período examinado (existência de plano municipal de educação e % das despesas com educação infantil); duas reduziram as chances de adesão (% de professores de educação infantil da rede municipal de ensino e % das receitas tributárias) e apenas a variável existência de conselho municipal de educação ativo influenciou as chances de adesão ao Programa.

REFERÊNCIAS

CINGOLANI, Luciana. *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13. Maastricht: Maastricht Economic and social Research institute on Innovation and Technology, 2013.