UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Educação
Pós-Graduação em Educação – Conhecimento e Inclusão

Agnez de Lélis Saraiva

Capacidade de implementação de políticas públicas de educação por sistemas municipais de ensino: um estudo de caso

Belo Horizonte
2020

Agnez de Lélis Saraiva

Capacidade de implementação de políticas públicas de educação por sistemas municipais de ensino: um estudo de caso

Tese de doutoramento apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação – Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, para fins de obtenção do título de doutor.

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Marisa Ribeiro Teixeira Duarte

Belo Horizonte, MG

2020

S243c
T

Saraiva, Agnez de Lélis, 1962-
Capacidade de implementação de políticas de educação por sistemas municipais de ensino [manuscrito] : um estudo de caso / Agnez de Lélis Saraiva. - Belo Horizonte, 2020.
330 f. : enc, il.

Tese -- (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.
Orientadora: Marisa Ribeiro Teixeira Duarte.
Bibliografia: f. 302-330.

1. Brasil -- [Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008] -- Avaliação -- Teses. 2. Plano Nacional de Educação (Brasil) -- Avaliação -- Teses. 3. Educação -- Teses. 4. Educação e Estado -- Teses. 5. Avaliação educacional -- Teses. 6. Federalismo -- Aspectos educacionais -- Teses. 7. Administração municipal -- Educação -- Teses. 8. Educação -- Política governamental -- Teses. 9. Educação -- Políticas públicas -- Teses. 10. Educação -- Cooperação intergovernamental -- Teses. 11. Sistemas de escolas municipais -- Minas Gerais -- Teses.
I. Título. II. Duarte, Marisa Ribeiro Teixeira. III. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

CDD- 379

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

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - CONHECIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL

FOLHA DE APROVAÇÃO

Capacidades de implementação de políticas públicas de educação por sistemas municipais de ensino: um estudo de casos comparado

ÁGNEZ DE LÉLIS SARAIVA

Tese submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO - CONHECIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL, como requisito para obtenção do grau de Doutor em EDUCAÇÃO - CONHECIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL.

Aprovada em 10 de fevereiro de 2020, pela banca constituída pelos membros:

Prof(a). Marisa Ribeiro Teixeira Duarte - Orientador
UFMG

Prof(a). Andréa Barbosa Gouveia
UFPR

Prof(a). Bruno Lazzarotti Diniz Costa
FJP

Prof(a). José Angelo Machado
UFMG

Prof(a). Carlos Roberto Jamil Cury
PUC-Minas

Professora Dra. Rosimar de Fátima Oliveira
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação:
Conhecimento e Inclusão Social - FAE/UFMG

Belo Horizonte, 14 de abril de 2021.

Agnez de Lélis Saraiva

Título: Capacidade de implementação de políticas de educação por sistemas municipais de ensino: um estudo de caso

Tese de doutoramento apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação – Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, para fins de obtenção do título de doutor.

Banca examinadora:

_____
Prof.ª Dr.ª Marisa Ribeiro Teixeira Duarte – FAE/UFMG (Orientadora)

_____
Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury - PUCMG

_____
Prof. Dr. José Ângelo Machado – FAFICH/UFMG

_____
Prof. Dr. Bruno Lazarotti Diniz Costa – EG/FJP

_____
Prof.ª Dr.ª Andreia Gouveia Barbosa – FE/UFPR

_____
Prof.ª Dr.ª Rosimar de Fátima Oliveira – FAE/UFMG (SUPLENTE)

_____
Profa. Dra. Jacqueline Nunes Araújo – UEFS

Belo Horizonte, 10 de fevereiro de 2020

Especialmente neste momento pelo qual o país está passando, dedico este estudo:

Aos meus pais, que, mesmo *in memorian*, sempre estiveram presentes em cada dia de minha formação.

À minha esposa, Júnia Valéria, ao meu filho, Eduardo, à minha filha, Ágar Camila, e ao meu neto, Dom, que são sempre minha fonte inspiradora.

AGRADECIMENTOS

A produção de um estudo é sempre um trabalho coletivo. Ele é a síntese do esforço de homens e mulheres que de alguma forma se arriscam a produzir conhecimentos e compartilhá-los com a sociedade. É fruto, também, daquelas contribuições menos formais realizadas no diálogo com outros estudantes, colegas de trabalho, pesquisadores, professores e outras pessoas. Além das pessoas, há o apoio de várias instituições que direta e indiretamente contribuem para o desenvolvimento de pesquisas e estudos. Assim, apresento os meus agradecimentos a todos e todas que ao longo de minha formação e, principalmente, do doutorado estiveram e estão presentes,

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

À minha família pelo apoio, incentivo, paciência e tudo mais ao longo deste processo de formação. Especialmente aos meus pais, Abílio Saraiva e Ione de Paula Saraiva (*in memorian)*; à minha esposa Júnia Valéria; aos nossos filhos Eduardo e Ágar Camila; a nosso neto, Dom Guimarães; aos meus irmãos, sogra, sobrinhos e demais parentes que tive de "abandonar" nestes anos para dedicar ao doutorado.

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

Aos amigos e amigas, companheiros e companheiras do PASE, grupo de pesquisa do qual faço parte e que me ajudou a crescer como pesquisador e contribuíram muito para este trabalho. Como são muitos, tomo as professoras Rosimar, Maria Rosimary, o doutor Bartolomeu e a doutoranda Lorena, que iniciaram o curso comigo, para agradecer a todos e todas pelo apoio. Peço desculpas por não citar os nomes porque poderia cometer injustiças deixando alguém para trás.

Aos professores e professoras Bruno Lazarotti Diniz Costa, José Ângelo Machado, Rosimar de Fátima Oliveira, Carlos Roberto Jamil Cury que contribuíram muito para esta tese, seja com indicação de leitura, avaliação do projeto e na banca de qualificação.

As professoras e professores da Faculdade de Educação e do Departamento de Ciência Política da UFMG que de alguma forma contribuíram no meu processo de formação e na elaboração deste estudo.

Aos meus amigos e companheiros da Gerência de Extensão e Relações Institucionais da Fundação João Pinheiro, onde trabalho, pelo apoio, paciência e contribuições: Beatrice, Matheus Arcelo, Mateus Fassarela, Mauro e Roberto.

Ao pessoal da Fundação João Pinheiro pelas contribuições e apoio: Bruno Lazarotti, Carla Bronzo, Juliana Riani, Mauro da Silveira, Marcos Arcanjo, Milton Luciano e demais companheiros e companheiras que direta ou indiretamente estiveram presentes nesta caminhada.

À “Galera do Game” vai um agradecimento especial. Como são tantas pessoas que estiveram presentes nestes anos, fica difícil lembrar o nome de todas sem a injustiça do esquecimento. Assim, tomo as professoras Maria Tereza, Flávia e Valéria e os servidores Adail e Geraldo para agradecer a todos e todas sem exceção.

Não poderia deixar de agradecer o apoio técnico de muita gente que ajudou no acesso a dados, informações, entrevistas e correções textuais. Neste grupo agradeço especialmente ao pessoal das secretarias municipais de Divinópolis, Teófilo Otoni e Varginha. O apoio de John Mafra que mais que revisar o trabalho, foi dialogando e orientando para o texto ficar melhor. E o apoio do André, Daniel, Débora e Fran. Sem esta ajuda e apoio seria impossível chegar a este trabalho final.

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

Porque se chamava moço
Também se chamava estrada
Viagem de ventania
Nem lembra se olhou pra trás
Ao primeiro passo, aço, aço....

Porque se chamava homem
Também se chamavam sonhos
E sonhos não envelhecem
Em meio a tantos gases
lacrimogênios
Ficam calmos, calmos, calmos

E lá se vai mais um dia

E basta contar compasso
e basta contar consigo
Que a chama não tem pavio
De tudo se faz canção
E o coração
Na curva de um rio, rio...

E lá se vai mais um dia

E o Rio de asfalto e gente
Entorna pelas ladeiras
Entope o meio fio
Esquina mais de um milhão
Quero ver então a gente,
gente, gente...

(Lô Borges, Márcio Borges e Milton Nascimento*)*

Resumo

A Constituição Federal de 1988 estabelece para a política educacional do país um ambiente federativo em que os seus entes podem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração (BRASIL, 1988, art. 211, caput). Desde que foi promulgada, este ambiente passou por transformações e a União, utilizando das suas competências legislativas, ampliou a formulação de normas e programas de educação básica para serem implementadas pelos entes subnacionais. A Lei nº 11.738 que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica e a Meta 1 do Plano Nacional de Educação 2014-2024, objetos de estudo desta tese, são algumas destas normas federais. Em vista das amplas desigualdades entre as jurisdições subnacionais, particularmente os municípios, este estudo indaga: como os estoques de recursos afetam as "capacidades" municipais de implementação das normas e programas federais para a promoção da equidade na efetivação de políticas e/ou programas educacionais? Para responder a este problema, este estudo parte da análise do ambiente institucional que emoldura as relações entre os entes da federação através da legislação federal para a política educacional. Em seguida, analisa o processo constituinte de 1987 e 1988 que culminou na inclusão do dispositivo que orienta a organização do sistema nacional de educação de base federativa e mediado pelo regime de colaboração (BRASIL, 1988, art. 211, caput). Neste momento, faz-se uma revisão dos estudos de política educacional publicados no Brasil para identificar as concepções e abordagens acerca do funcionamento do sistema e da política educacional do país. O estudo avança para as análises dos estudos de capacidade estatal para encontrar a definição, os seus constructos e as variáveis para empreender as suas análises. Por fim, analisa as capacidades estatais para as políticas educacionais dos quatro municípios selecionados. Este percurso busca atingir o objetivo geral da tese que é analisar os estoques de recursos dos municípios mineiros para implementação das duas normas federais selecionadas em seus respectivos sistemas e rede de ensino. A pesquisa e as análises dos dados revelam que o ambiente federativo para a política educacional tornou-se mais centralizado nas três últimas décadas, que as discussões na constituinte em torno do ambiente federativo para a política educacional e do termo regime de colaboração não foram as mais tensas e a repetida presença deste termo na legislação federal para a política de educação básica apresenta significados diversos que influenciou os estudos de política educacional. Por fim, esta tese conclui que apesar da centralização federativa e do regime de colaboração presente na legislação federal, os municípios, principais responsáveis pela implementação da Lei nº 11.738/2008 e da Meta 1 do PNE 2014-2024 apresentam desigualdades nos seus estoques de recursos que definem desiguais capacidades estatais de implementação.

Palavras chave: Federalismo. Capacidade de implementação. Regime de colaboração.

Abstract

The Federal Constitution of 1988 establishes for the educational policy of the country a federal environment in which its entities can organize their educational systems in collaboration (BRAZIL, 1988, art. 211, caput). Since its enactment, this environment has undergone transformations and the Union, using its legislative powers, has expanded the formulation of norms and basic education programs to be implemented by sub-national entities. Law 11.738 establishing the national professional salary floor for professionals in the public administration of basic education and Goal 1 of the National Education Plan 2014-2024, the object of study of this thesis, are some of these federal norms. In view of the wide inequalities among subnational jurisdictions, particularly the municipalities, this study asks: how do the stocks of resources affect the municipal "capacities" to implement federal norms and programs for the promotion of equity in the implementation of educational policies and/or programs? To answer this problem, this study starts from the analysis of the institutional environment that frames the relations among the federation entities through federal legislation for educational policy. It then analyzes the constituent process of 1987 and 1988 that culminated in the inclusion of the provision that guides the organization of the national system of education from a federative base and mediated by the collaboration regime (BRAZIL, 1988, art. 211, caput). At this time, a review of educational policy studies published in Brazil is being carried out to identify the conceptions and approaches to the functioning of the educational system and policy in the country. The study moves towards the analysis of the state capacity studies to find the definition, its constructs and the variables to undertake its analysis. Finally, it analyses the state capacities for educational policies of the four municipalities selected. This path seeks to achieve the general objective of the thesis, which is to analyze the resource stocks of the mining municipalities for the implementation of the two federal standards selected in their respective educational systems and network. Research and data analysis reveal that the federal environment for educational policy has become more centralized in the last three decades, that discussions in the constituency around the federal environment for educational policy and the term collaborative regime were not the most tense, and the repeated presence of this term in federal legislation for basic education policy has different meanings that have influenced educational policy studies. Finally, this thesis concludes that despite the federative centralization and the collaborative regime present in federal legislation, the municipalities, mainly responsible for implementing Law 11.738/2008 and Target 1 of the PNE 2014-2024, present inequalities in their stocks of resources that define unequal state capacities for implementation.

Key-words: Federalism. Capacity for Implementation, Collaboration Regime.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Valores por matrícula distribuídos pelo Fundeb por estado, entre a rede estadual e as municipais, em 2015 (em R$ correntes) 20

Gráfico 2 – Matrículas na Educação Básica por entidade administrativa, localização e região geográfica – Brasil/2018 31

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quadro ilustrativo das relações entre variáveis, constructos e seus resultados..34
Quadro 2 – Hierarquia dos municípios brasileiros, de acordo com sua influencia.....38
Quadro 3 – Distribuição de competências e características de tipos ideais de federalismo..49
Quadro 4 – Metas contidas no Plano Nacional de Educação 2001-2024.....68
Quadro 5 – Caracterização dos períodos de atuação do governo federal.....87
Quadro 6 – Regime de colaboração e literatura educacional no período de 1987 a 1999 ...90
Quadro 7 – Regime de colaboração na literatura de política educacional – 2000 a 2006 ...94
Quadro 8 – Estudos de capacidade estatal no modelo reflexivo.....138
Quadro 9 – Capacidade estatal na versão formativa 153
Quadro 10 – Capacidade estatal, dimensões e variáveis selecionadas.....203
Quadro 11 – Comparando capacidade de atendimento.....213
Quadro 12 – Comparando a capacidade fiscal dos municípios.....223
Quadro 13 – Caracterização da situação dos professores dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais – 2017.....236
Quadro 14 – Cotejo das capacidades técnico-burocráticas dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais – 2017.....240
Quadro 15 – Instrumentos de capacidade institucional dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais.....243
Quadro 16 – Arranjos institucionais para a política educacional dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais 246
Quadro 17 – Comparação entre as capacidades institucionais dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais.....254
Quadro 18 – Comparação entre as capacidades de recursos instalados dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais 270
Quadro 19 – Canais institucionais de participação na política educacional dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais 274
Quadro 20 – Prefeitos e vereadores dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais.....279
Quadro 21 – Comparação entre as capacidades políticas dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais.....282
Quadro 22 – Cotejo entre as capacidades municipais de implementação de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais.....285

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Características gerais das capitais regionais selecionadas – Minas Gerais/2017 39

Tabela 2 – Indicadores sociais dos municípios 199

Tabela 3 – População dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha por faixa etária – Minas Gerais – 2010, 2013 e 2017 206

Tabela 4 – Matrícula por etapa da Educação Básica de oferta municipal prioritária em Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais – 2010, 2013 e 2017.....208

Tabela 5 – Taxas de escolarização líquida por etapa da Educação Básica nos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais – 2010, 2013 e 2017.....210

Tabela 6 – Receitas totais e receitas para educação nos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais – 2010, 2013 e 2017 215

Tabela 7 – Despesas com educação nos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais – 2010, 2013 e 2017 218

Tabela 8 – Características do corpo docente dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais – 2010 a 2017 228

Tabela 9 – Características técnicas dos docentes dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais – 2010 a 2017 231

Tabela 10 – Escolas municipais por etapa ofertada da Educação Básica, municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais – 2010, 2013 e 2017.....258

Tabela 11 – Evolução do número de matrículas por rede pública municipal, de acordo com etapa da Educação Básica, municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais – 2010, 2013 e 2017 261

Tabela 12 – Organização do atendimento das redes municipais de ensino nas etapas iniciais da Educação Básica, municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais – 2010, 2013 e 2017 263

Tabela 13 – Média de alunos por escola, de acordo com a etapa da Educação Básica, municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais – 2010, 2013 e 2017.....265

Tabela 14 – Ideb e fluxo no Ensino Fundamental, municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais – 2011, 2013 e 2017 267

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Abesc	Associação Brasileira de Escolas Comunitárias
ADE	Arranjo de Desenvolvimento da Educação
AEC	Associação de Educação Católica
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
Ande	Associação Nacional de Educação
Andes	Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior
Anpae	Associação Nacional dos Profissionais de Administração Escolar
ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisadores em Educação
BDTD	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
Cedes	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CME	Conselho Municipal de Educação
Conae	Conferência Nacional de Educação
Consed	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CPB	Confederação dos Professores do Brasil), e
CRFB-1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
CUT	Central Única dos Trabalhadores
EC	Emenda Constitucional
EF-AI	Ensino Fundamental – Anos Iniciais
EF-AF	Ensino Fundamental – Anos Finais
EI	Educação Infantil
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FAE	Faculdade de Educação
Fasubra	Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras

Fenen	Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
FJP	Fundação João Pinheiro
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMRS	Índice Mineiro de Responsabilidade Social
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei das Diretrizes e Bases
LDBEN	Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MDE	Manutenção e Desenvolvimento da Educação
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
Proeb/MG	Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica de Minas Gerais
Rianc	Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SciELO	Scientific Electronic Library Online
Simave	Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública
SME	Sistema Municipal de Educação
SUS	Sistema Único de Saúde
Ubes	União Brasileira de Estudantes Secundaristas
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO E O SISTEMA EDUCACIONAL FEDERATIVO, ASSIMÉTRICO E DESIGUAL 18

1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO E O ARRANJO DO SISTEMA EDUCACIONAL 18

1.2 CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO: A CONSTRUÇÃO DOS ESTUDOS DE CASO 21

1.3 CAPACIDADE ESTATAL DE IMPLEMENTAÇÃO MEDIANTE ESTUDOS DE CASO COMPARADOS 23

1.4 PROCEDIMENTOS DE MEDIÇÃO E DE COMPARAÇÃO DAS CAPACIDADES 30

1.5 O MUNICÍPIO NO CONTEXTO DO FEDERALISMO EDUCACIONAL BRASILEIRO: RAZÕES DA ESCOLHA DESTES ENTES DA FEDERAÇÃO PARA AS ANÁLISES 35

1.6 A SELEÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE INTERESSE 37

1.7 ESTRUTURA DA TESE 41

2 SISTEMA EDUCACIONAL, MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E A FUNÇÃO POLÍTICA DA UNIÃO 44

2.1 FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS 45

2.2 RELAÇÕES FEDERATIVAS E ASSIMETRIAS INSTITUCIONAIS E SOCIAIS 47

2.3 TIPOS IDEIAS DE FEDERALISMO E O SISTEMA EDUCACIONAL 49

2.4 O SISTEMA INSTITUCIONAL DE 1988: ATRIBUIÇÕES DA UNIÃO EM MATÉRIA EDUCACIONAL 51

2.5 O SISTEMA INSTITUCIONAL DE 1988: ATRIBUIÇÕES DOS ENTES SUBNACIONAIS EM MATÉRIA EDUCACIONAL 54

2.5.1 Emenda Constitucional, Lei de Diretrizes e Bases e a regulação nacional da administração educacional 55

2.5.1.1 A Emenda Constitucional nº 14/1996 55

2.5.2 Três meses depois, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 58

2.5.3 Lei nacional dispõe sobre a distribuição dos recursos estaduais e municipais 60

2.5.4 Novas mudanças no arranjo federativo do sistema educacional: as Emendas Constitucionais e a universalização dos serviços educacionais 62

2.6 REDESENHANDO RELAÇÕES FEDERATIVAS E INTERGOVERNAMENTAIS PELA VIA DO PLANEJAMENTO 66

2.7 REGULAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL FEDERATIVO: A COORDENAÇÃO DA UNIÃO 71

3 REGIME DE COLABORAÇÃO, FEDERALISMO E A LITERATURA DE POLÍTICA EDUCACIONAL 75

3.1 REGIME DE COLABORAÇÃO NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (1987/1988) 77

3.1.1 Atores e suas proposições de política educacional para a Constituinte 77

3.1.2 A Constituinte, o regime de colaboração e o sistema de ensino 82

3.2 REGIME DE COLABORAÇÃO NA LITERATURA DE POLÍTICA EDUCACIONAL E O CENÁRIO POLÍTICO-INSTITUCIONAL BRASILEIRO PÓS-1988 87

3.2.1 Regime de colaboração e literatura de política educacional no período de 1987 a 1999 90

3.2.2 Regime de colaboração na literatura de política educacional no contexto da expansão da União no federalismo brasileiro de 2000 a 2006 93

3.2.3 Regime de colaboração e a literatura de política educacional no Novo Desenvolvimentismo brasileiro a partir de 2007 98

3.2.3.1 Regime de colaboração e o federalismo cooperativo: a literatura de política educacional e o Sistema Nacional de Educação 99

3.2.3.2 Regime de colaboração no financiamento da Educação Básica e a assistência técnica e financeira da União aos entes subnacionais 102

3.2.3.3 Regime de colaboração enquanto relações intergovernamentais para a provisão de programas de Educação Básica 107

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 113

4 CAPACIDADES ESTATAIS DE IMPLEMENTAÇÃO E A LITERATURA DE POLÍTICAS PÚBLICAS 118

4.1 INTRODUÇÃO 118

4.2 ORIGEM, EVOLUÇÃO E DISSEMINAÇÃO DO CONCEITO DE CAPACIDADE ESTATAL DE IMPLEMENTAÇÃO 120

4.2.1 Capacidade estatal: recursos disponíveis que asseguram autonomia da ação 125

4.2.2 Capacidade estatal nos estudos produzidos no Brasil 133

4.2.2.1 Literatura brasileira e capacidade estatal: a versão reflexiva 135

4.2.2.2 Capacidade estatal na literatura brasileira: a versão formativa 150

4.3 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS EM UM AMBIENTE FEDERATIVO 161

4.4 O AMBIENTE INSTITUCIONAL BRASILEIRO, OS MUNICÍPIOS E A CAPACIDADE ESTATAL 168

4.5 A LEI Nº 11.738/2008, A META 1 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024 E OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA A SUA IMPLEMENTAÇÃO 174

4.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 187

5 OS MUNICÍPIOS E AS NORMAS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO BÁSICA: ANÁLISE COMPARADA DA CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DOS CASOS DE MINAS GERAIS ..... 192_Toc30020125

5. 1 INTRODUÇÃO 192
5.2 CAPACIDADES ESTATAIS DOS MUNICÍPIOS 195
5.2.1 Os municípios e as suas características gerais 196
5.2.2 Capacidade de atendimento 204
5.2.3 Capacidade fiscal 213
5.2.4 Capacidade técnico-burocrática 225
5.2.5 Capacidade institucional 241
5.2.6 Capacidade instalada de recursos 255
5.2.7 Capacidade política 271
5.3 COTEJANDO AS CAPACIDADES MUNICIPAIS DE IMPLEMENTAÇÃO 283
5.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 286
6 UM SISTEMA EDUCACIONAL ASSIMÉTRICO E DESIGUAL: SÍNTESES SOBRE O REGIME DE COLABORAÇÃO E SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO 294
6.1 REFERENTES DE ANÁLISE 294
6.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ABRANGÊNCIA NACIONAL E CAPACIDADES MUNICIPAIS 297
REFERÊNCIAS 302

1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO E O SISTEMA EDUCACIONAL FEDERATIVO, ASSIMÉTRICO E DESIGUAL

Resumo:

Este capítulo traz a exposição do objeto de estudo, sua relevância para as análises do sistema educacional de base federativa e os fundamentos metodológicos utilizados. O problema de pesquisa proposto para esta tese envolve os estoques de recursos disponíveis em municípios selecionados e seus efeitos sobre as capacidades de implementação no que diz respeito à promoção da equidade na efetivação de serviços que asseguram o direito à educação. Mais especificamente, neste capítulo introdutório, demonstram-se as razões dos procedimentos adotados ao longo da investigação para tratamento e análise dos dados, após a contextualização das singularidades do Sistema Nacional de Educação Básica brasileiro. A fundamentação metodológica da pesquisa envolve a discussão das teorias sobre estudos de caso comparados, e encerra-se o com a apresentação da estrutura da tese.

Palavras-chave: Sistema educacional. Estudo comparado. Educação Básica.

1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO E O ARRANJO DO SISTEMA EDUCACIONAL

A regulação dos sistemas de políticas sociais (e educacionais) constituía-se, até meados do século XX, dos instrumentos clássicos inerentes ao exercício do poder de intervenção do Estado, como a regulamentação e a distribuição de recursos materiais ou simbólicos (prêmios ou sanções). A tradição liberal atribuía ao mercado ou ao Estado a função de coordenar os interesses em disputa, com fundamento na complexificação da divisão social do trabalho. Esses interesses expressariam um poder acima dos interesses singulares ou de representantes da classe social hegemônica, e, desses lugares, as políticas públicas buscariam, mediante normas/*habitus* (fundados na tradição e/ou na racionalidade dos interesses) e/ou por meio de regulamentos (regras positivas), controlar a sociedade. Pressupunha-se que a aplicação de regras ou padrões pela autoridade pública permitiria o controle do(s) comportamento(s) no interior do aparato governamental (HOOD *et al.*, 1999) e de atores sociais.

Entretanto uma sociologia política mais contemporânea tem empreendido, com suporte no conceito de *governance* com Estado (LECA, 2012), investigações acerca das relações de interdependência e de autonomia relativas, tanto no interior do aparato estatal quanto entre este e os múltiplos atores societais. Este outro olhar orienta o crescimento de estudos sobre políticas públicas, vistas não mais como a intervenção do Estado em um território, mas como ‘ação pública’, ou seja, como exercício de articulação, condução e coordenação (*governance*) de ações por governos legítimos em sociedade plurais (LASCOUMES; LE GALÉS, 2012). Os

Estados não se recolheram da cena política; em sociedades mais democráticas, as políticas públicas se fazem mediante a coordenação das ações, com a participação de atores societais ou daqueles presentes no interior do aparato burocrático (MULLER, 2012).

Os dispositivos e instrumentos constitutivos do exercício da autoridade política, as disputas em torno desses lugares, as capacidades desiguais de tomada de decisão e de implementá-las, bem como a participação de atores não estatais são elementos de análise sociológica e política, haja vista que, em contextos de eleições regulares (mais democráticos), as políticas públicas envolvem uma pluralidade de atores, *loci*, procedimentos, etc. Esses elementos intervêm de modo mais ou menos explícito, e suas influências podem variar em função de diferentes maneiras com que as relações e instituições são organizadas em cada sociedade.

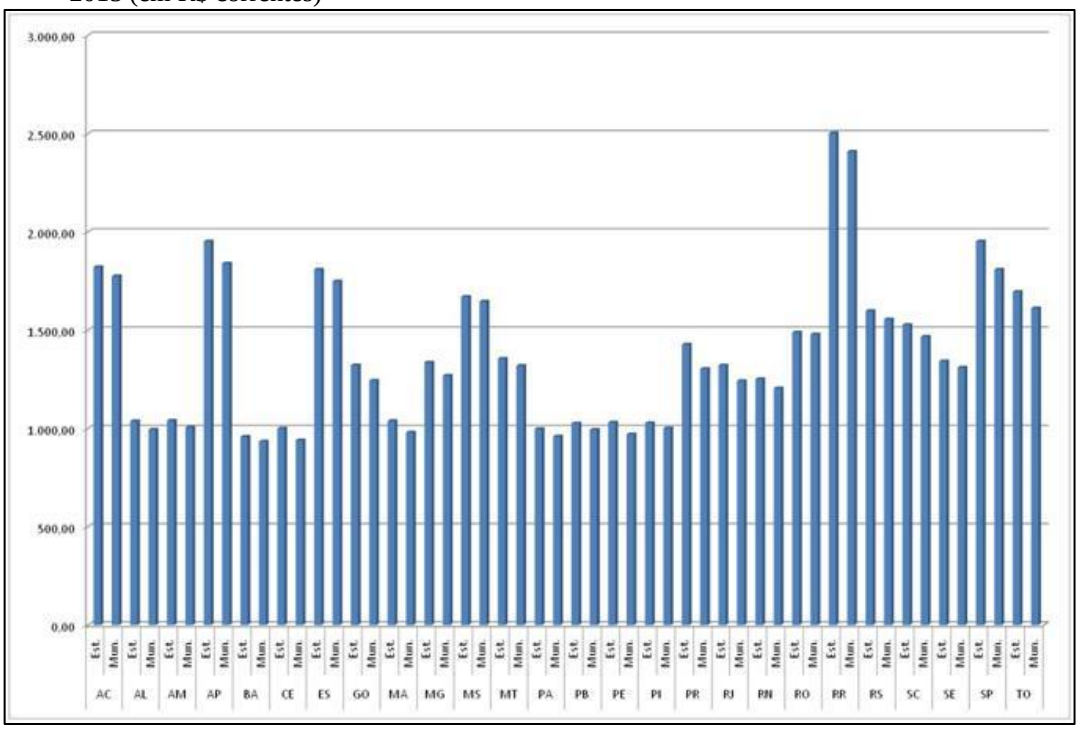
No Brasil, mudanças nas relações federativas ocorridas após 1988, mediante Emendas à Constituição e legislação infraconstitucional, estabeleceram novas competências aos entes federados, tanto na formulação de políticas públicas de Educação Básica quanto na administração dos serviços que asseguram esse direito. Após a segunda metade da década de 1990, a União formulou e conduziu políticas públicas de educação que possibilitaram a reorganização do sistema educacional ao longo do território. A este respeito, a literatura de política educacional reitera a existência e/ou a relevância dessa (re)organização sistêmica com fundamento no arranjo federativo do tipo cooperativo. Esta tese, por sua vez, sustenta que, nas últimas décadas, o ambiente institucional do sistema brasileiro de Educação Básica direcionou-se a um federalismo do tipo centralizado. E, neste ambiente, conforme Arretche (2010), as relações federativas e intergovernamentais são marcadas pelas ações de *policy decision making* no âmbito central e de *policy making* no âmbito de governos e entes subnacionais.

O enunciado legitimador dessas mudanças encontra-se no princípio constitucional de igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola (BRASIL, 1988, art. 206, inc. I) em um país com expressivas desigualdades. Diferentes atores envolvidos no ciclo das políticas públicas de educação consideram que a correção das assimetrias entre as jurisdições ofertantes da educação escolar pública será incrementada mediante a difusão de políticas universais. Advoga-se, assim, pela organização das relações federativas e intergovernamentais no sistema educacional com base em um federalismo cooperativo, visto como pré-requisito à obtenção de maior equidade na prestação dos serviços que asseguram o direito à escola. No entanto as políticas voltadas à efetivação desse princípio depararam-se com o legado de assimetrias jurídico-institucionais e de desigualdades entre as jurisdições que compõem a federação. As políticas nacionais de financiamento da Educação Básica implementadas após a

promulgação da Constituição Federal de 1988 (Fundef e Fundeb), por exemplo, contribuíram para reduzir, no âmbito de cada estado, a desigualdade de recursos financeiros na gestão dos sistemas de ensino, mas permanecem condições assimétricas entre eles.

Em 2015, a média de valores transferidos para as redes municipais em cada estado era de R$1.346,40 (reais correntes) e apresentava coeficiente de variação de 27,6%. A comparação dos valores distribuídos entre as redes (Gráfico 1) demonstra o desenho redistributivo do Fundo no âmbito de cada estado e os limites da equalização interestadual.

Gráfico 1 – Valores por matrícula distribuídos pelo Fundeb por estado, entre a rede estadual e as municipais, em 2015 (em R$ correntes)



Fonte: FNDE/MEC (2015).

Se a média dos valores financeiros distribuídos pelo Fundo de Educação Básica é baixa, a variação observada entre os estados, mesmo com a complementação da União, é expressiva. A atuação do poder público central no exercício da função supletiva e redistributiva requer, além de maiores recursos, focalização. Ao considerar este pressuposto, o desafio da coordenação federativa inclina-se a assegurar padrões e condições mais equitativos ao conjunto do sistema educacional sob jurisdição dos entes subnacionais, como também a desenhar políticas nos sistemas com piores resultados e condições de oferta.

No entanto a implementação das políticas nacionais de educação se fez e se faz em jurisdições com capacidades diversas e desiguais. Sob as bases de um federalismo centralizado, a coordenação de um sistema de Educação Básica mais equitativo e igualitário está associada à

implementação, por parte dos entes subnacionais, de políticas e programas formuladas em outros lugares. Por essa razão, a tese indaga acerca dos efeitos dos estoques de recursos sobre as ‘capacidades’ municipais de implementação para a promoção da equidade na efetivação de políticas e/ou programas educacionais.

1.2 CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO: A CONSTRUÇÃO DOS ESTUDOS DE CASO

Para responder à indagação, tomou-se como objeto de análise a implementação de duas políticas educacionais formuladas no âmbito da União cuja administração incumbe aos entes subnacionais, em especial aos municípios. A primeira, conhecida como ‘Lei do Piso’ (BRASIL, 2006, 2008), instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública (BRASIL, 2006, art. 60, alínea ‘e’, inc. III), bem como regulamentou a jornada de trabalho dos profissionais da educação pública e os critérios de reajuste do piso salarial (BRASIL, 2008, art. 2º, §3º, art. 5º). As disposições estabelecidas afetaram diretamente os estoques de recursos financeiros dos entes subnacionais, em um período em que a organização sindical desses profissionais ascendia, assim como o endividamento dos entes federados.

A segunda política nacional considerada refere-se à Meta n° 1 do Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014), que previa a universalização do acesso à pré-escola das crianças de 4 e 5 anos até 2016. Esta mesma Meta estabelece também a ampliação do atendimento das crianças com até 3 anos em creches para no mínimo 50% até o ano final de vigência do Plano. Estes objetivos dependem diretamente tanto do estoque de recursos dos entes responsáveis pela oferta da Educação Infantil – os municípios – quanto da efetividade da administração pública em articular interesses, valores e ações no sentido proposto (COSTA; BRONZO, 2012).

O Observatório da Educação apurou que, no ano de 2018, 93,8% das crianças brasileiras de 4 e 5 anos estavam matriculadas na pré-escola e 56% das crianças de 0 a 3 anos estavam matriculadas em creches. Porém há diferenças e desigualdades entre as regiões, os estados e os municípios do país. Publicação do Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP, 2019), ao expor as dificuldades de monitoramento das metas previstas no PNE (estaduais e municipais), aponta para os riscos de encobrir, pelo uso de dados agregados, desigualdades no acesso aos serviços. Indaga também sobre os objetivos intermediários previstos para a Meta 1 e recomenda evitar respostas definitivas quanto à previsão dos resultados estabelecida para 2024.

Estes argumentos, associados às críticas formuladas à chamada ‘gestão por resultados’, produziram indagações a respeito das capacidades de implementação das metas estabelecidas no PNE e do cumprimento de normas legislativas que regulamentam a administração municipal. Indagar sobre as capacidades de implementação de políticas públicas educacionais de abrangência nacional pressupõe, inicialmente, o reconhecimento do legado institucional de um Sistema Nacional de Educação (SNE), ou seja, de um sistema cujas regras de operação têm padrões mais uniformes ao longo do território da federação, embora os entes subnacionais disponham de autonomia relativa na área educacional, tanto em matéria administrativa quanto em matéria legislativa.

Por sua vez, os estudos sobre capacidade estatal não são recentes e remetem à defesa do papel central do Estado e das suas instituições na promoção do desenvolvimento econômico e social (CINGOLANI, 2013). Inicialmente, o conceito de capacidade estatal remetia ao potencial de intervenção governamental diante de uma situação-problema. Após o desenvolvimento do Estado de bem-estar, o movimento de reforma das políticas de administração pública, conhecido como *New Public Management*, passou a difundir um conjunto de ideias que advogam por maior eficiência na prestação dos serviços, por eficácia das políticas públicas e por mudanças no modo de regulação da administração. Neste contexto, a recepção da ideia de capacidade estatal enfatizou medidas em torno do tratamento administrativo e da gestão dos serviços públicos, muitas vezes em detrimento dos recursos financeiros, materiais e técnicos adequados (GOMIDE; PIRES, 2014; PIRES; GOMIDE, 2016; GOMIDE; MACHADO; PEREIRA, 2017).

Esta tese considera que os recursos endógenos ao Estado e aqueles dispersos na sociedade têm efeito direto sobre as capacidades municipais (GOMIDE; PIRES, 2014; PEREIRA, 2014b; VAZ, 2014). O que levou, a fim de analisar evidências empíricas, à decomposição do conceito de capacidade municipal de implementação em educação no âmbito do SNE em cinco constructos, apreendidos por indicadores específicos. O primeiro – capacidade fiscal – indica para os municípios o volume de recursos potencialmente disponíveis para a execução de suas políticas. Este constructo diz respeito tanto à existência de recursos quanto à sua relação com as despesas realizadas. O segundo constructo corresponde à capacidade técnico-burocrática municipal, cuja aferição levará em conta o nível adequado de escolaridade dos docentes em relação à função que exercem, assim como as formas de acesso ao serviço público, o tempo médio de serviço, a remuneração e a jornada de trabalho semanal. As informações foram obtidas do Censo Escolar da Educação básica e dos portais das prefeituras.

Um terceiro constructo envolve a capacidade institucional, que diz respeito à existência ou não de normas locais para a administração da educação escolar e para organização do sistema de ensino no município. Trata-se, neste caso, de identificar as áreas de abrangência da legislação municipal de educação e a existência de inovações normativas substantivas nessas normas. Nesta tese, as inovações normativas são compreendidas como a regulamentação de ações específicas do município, para além daquelas já questionadas (DUARTE; NASCIMENTO, 2014; AGUIAR, 2019).

O quarto constructo envolve a capacidade material instalada. Para analisar esta dimensão, utilizaram-se como variáveis, para cada uma das redes de ensino analisadas, o número de escolas, a média de turmas e alunos por escola, assim como a distribuição territorial das unidades escolares. Esta capacidade sinaliza para o grau de investimento necessário em infraestrutura.

Por último, pretende-se coletar informações sobre a capacidade política local. Neste caso, trata-se de buscar indicadores sobre o grau de liderança das autoridades públicas locais e o associativismo na área educacional. Espera-se, desse modo, analisar as condições locais em que se exercita a implementação.

A seleção desses constructos reconhece a complexidade da ideia de capacidade de implementação; por essa razão, ela foi tipificada em subcategorias que permitiram operar empiricamente essa abstração (GRIN, 2012).

1.3 CAPACIDADE ESTATAL DE IMPLEMENTAÇÃO MEDIANTE ESTUDOS DE CASO COMPARADOS

A escolha do método comparado traz possibilidades analíticas como a identificação e a análise de problemas comuns aos diversos sistemas de políticas públicas, aos espaços de tomada de decisão, aos contextos externos e internos às administrações municipais e às relações entre o SNE e os sistemas subnacionais (NÓVOA, 1995). Outras possibilidades decorrem da variedade das observações, que permitem testar os reflexos de uma teoria sobre o conjunto de causas pertinentes a determinado fenômeno, identificar problemas de pesquisa, oferecer conceituações úteis, fornecer regras para a escolha do problema e levantar informações para delimitar melhor a seleção dos casos. No entanto é necessário evitar o enviesamento da escolha do problema e dos casos para compreender fenômenos com causas de natureza heterogênea. Sabendo que combinações distintas podem produzir resultados similares ou causas semelhantes que operam de maneira diferenciada em contextos distintos. Nos estudos comparados, o uso de

métodos de análise de dados de natureza quantitativa respaldados por técnicas estatísticas com grande número casos foi amplamente aceito para comparações, especialmente quanto a resultados de aprendizado sistêmico. Sobre estes procedimentos, haveria um relativo consenso a respeito das suas contribuições para as pesquisas, por permitirem, entre outras coisas, a correlação entre variáveis (BORGES, 2007).

Por sua vez, esta tese foi desenvolvida mediante estudo comparado com um pequeno número de casos. Este método é assim definido por Rezende (2011, p. 304):

> Os estudos de caso (ou as análises de caso) devem ser mais corretamente compreendidos como metodologias comparativas deliberadamente concebidas pelos pesquisadores para produzir explicações causais e interpretações densas em ciência política, e não como observações singulares e destituídas de conexões mais profundas com teoria e método para produção do conhecimento.

Há um duplo desafio no uso de comparações de um pequeno número de casos. Inicialmente, o de produzir explicações causais, ou seja, demonstrar que a ausência ou presença de um fator pode afetar os resultados. O segundo desafio envolve a construção de interpretações densas (REZENDE, 2011), ou seja, comparações dos casos analiticamente construídos. No primeiro caso, a explicação teve início com a identificação dos recursos disponíveis em cada um dos municípios para implementação das referidas normas federais. No segundo, visou reconhecer e compreender as dimensões das desigualdades entre as capacidades dos municípios e possíveis dificuldades para implementar metas e/ou procedimentos estabelecidos por outras instâncias da federação.

Mas interpretações densas envolvem também o diálogo com a literatura produzida sobre o problema de investigação. Dupuy (2012, p. 122) considera que, nesta direção, o uso do método comparativo deve observar alguns requisitos.

> *L'article propose de se centrer, sous l'angle méthodologique, sur les dispositifs par lesquels les contributions théoriques de la comparaison qualitative de politiques publiques infranationales à petit nombre de cas sont rendues possibles. En s'intéressant à la collecte et au traitement du matériau empirique recueilli, on va montrer comment cette démarche comparative peut apporter deux contributions aux débats théoriques: non seulement permettre le test des théories ou des approches analytiques existantes par les inférences*

> *causales qu'elle permet de construire, mais aussi conduire à la génération de nouvelles hypothèses et de nouveaux schémas explicatifs.*[1]

Parte relevante deles estabelece possibilidades de inferências causais em pesquisas com múltiplas metodologias, particularmente a qualitativa, com destaque às comparadas. Rezende (2011, p. 297) afirma que

> O traço distintivo do método comparativo, em diferenciação aos modelos experimentais e a análise estatística, seria, portanto, a combinação entre *small-n* e a utilização de análise qualitativa (não exclusivamente). A ciência política comparada mais recente tem estimulado a produção de trabalhos que se valem de múltiplas metodologias, especialmente integrando trabalhos quantitativos e qualitativos, análise estatística e estudos de caso e outras possibilidades disponíveis aos cientistas políticos.

No entanto, Gonzales (2008, p. 3) alerta que estudos comparados com um número pequeno de casos necessitam superar pelo menos seis características negativas já apontadas pela literatura: configurações descritivas, legalismo formal, paroquialismo, conservadorismo, ênfases não teóricas e isenção metodológica. Outras críticas a este método mostram a pouca relação entre teoria e dados empíricos, assim como entre teorias e explicações causais, além de apontar os problemas em identificar os tipos adequados de causação dos fenômenos analisados (REZENDE, 2011). Elas questionam ainda a validade dos achados e das construções analíticas decorrentes dos métodos enviesados destes estudos (BORGES, 2007; GONZALES, 2008), exaltando as dificuldades em fazer testes de hipóteses com o rigor que exigem as pesquisas científicas nas Ciências Sociais.

Dupuy (2012) enfatiza críticas semelhantes, feitas por autores filiados a outras metodologias, a saber: os estudos comparados são essencialmente descritivos, utilizados para criar vocabulário próprio da Ciência Política; não apresentam questões analíticas, mas simplesmente confirmam afirmações; e pouco contribuem para os debates teóricos, devido às dificuldades de produzir generalizações.

No sentido de superar as dificuldades e as críticas, os estudos se propuseram a demonstrar como as pesquisas comparativas com número reduzido de casos são capazes de produzir testes de teorias e abordagens analíticas, bem como construir novas hipóteses e teorias. Para isso, por exemplo, Dupuy (2012) utiliza e sugere duas estratégias de pesquisa, qual sejam,

[1] O artigo concentrou-se, do ponto de vista metodológico, nos dispositivos pelos quais suas contribuições teóricas de comparação qualitativa de políticas públicas infranacionais para um pequeno número de casos são possíveis. Ao se concentrar na coleta e no processamento do material empírico recolhido, mostrou como essa abordagem comparativa pode fazer duas contribuições para os debates teóricos: não apenas permitir o teste de teorias existentes ou de abordagens analíticas, pelas inferências causais que permite construir, mas também levar à geração de novas hipóteses e novos esquemas explicativos. (tradução nossa).

o método da congruência e a ideia de mecanismo de políticas públicas. A primeira é bem-sucedida quando há teorias competindo. A partir da identificação de teorias concorrentes, destaca as variáveis ou os processos sobre os quais estas teorias teriam efeito. Na segunda estratégia, a autora aponta que a noção de mecanismos é fundamentalmente útil quando há muitos pontos de observação, fenômeno típico das políticas subnacionais:

> *La formulation de nouvelles propositions ou l'amendement de théories existantes presente une difficulté lorsque des politiques publiques infranationales sont comparées* [...]. *La multiplicité des points d'observation, dans le temps pour chacun des cas étudiés (les politiques infranationales), et dans l'espace (les politiques infranationales au sein d'un pays ou de plusieurs) rend la construction de causalités solides par induction plus compliquée. L'identification des liens causaux, en particulier, est plus difficile, même si c'est aussi cette pluralité des observations qui rend la causalité construite plus forte, et qui permet de durcir le lien entre les observations concrètes et les propositions analytiques formulées. En ce sens, comparer à l'échelon infranational présente un apport essentiel, qui est de déconstruire le niveau d'analyse traditionnel qu'est le niveau national, et d'en faire un résultat de recherche plutôt qu'un point de départ et un niveau de montée en généralité. C'est pour identifier et construire ces relations causales que la notion de mécanisme est particulièrement utile. La définition de cette notion, qui décrit un processus causal, a été très discutée, et l'est d'ailleurs toujours*.[2] (DUPUY, 2012, p. 132).

Foi a partir das observações empíricas que se construiu o conceito de mecanismos de políticas públicas para analisar os governos. A sua construção deveu-se à indução, ou seja, às variáveis que se repetem nos processos políticos de cada caso e estabelecem uma relação de causa e efeito. Assim, a noção de mecanismo complementa o método da congruência na formulação de novas propostas analíticas em que os pontos de observação são numerosos.

Além da noção de mecanismo, as críticas às pesquisas comparadas de poucos casos forçaram os analistas a se empenharem para validar e ampliar os seus estudos e as suas contribuições. Nesse sentido, Borges (2007, p. 5) sugere que os estudos de caso "[...] podem obter múltiplas observações (ex. ao longo do tempo) e testar várias implicações de uma teoria ao longo de uma determinada cadeia causal". E as pesquisas de casos desviantes podem gerar

[2] Formular novas propostas ou alterar teorias existentes é um desafio quando se comparam políticas públicas subnacionais [...]. A multiplicidade de pontos de observação ao longo do tempo, para cada um dos casos estudados (políticas subnacionais), e ao longo do espaço (políticas subnacionais dentro de um ou mais países) torna mais difícil a construção de causalidades sólidas de indução. A identificação de vínculos causais, em particular, é mais difícil, ainda que seja também essa pluralidade de observações que fortalece a causalidade construída e permite fortalecer o vínculo entre as observações concretas e as propostas analíticas formuladas. Neste sentido, a comparação em âmbito subnacional tem um contributo essencial a dar, que consiste em desconstruir o nível tradicional de análise, que é o nível nacional, e em fazer dele um resultado de investigação, e não um ponto de partida e um nível de crescimento geral. É para identificar e construir essas relações causais que a noção de mecanismo é particularmente útil. A definição deste conceito, que descreve um processo causal, foi e ainda é objeto de muita discussão. (tradução nossa).

entendimentos sobre mecanismos diferentes e raros em outros casos, contribuem para identificar outros "[...] problemas de pesquisa e oferecem conceituações úteis, além de fornecer regras para a escolha do problema" (BORGES, 2007, p. 5).

Quanto aos problemas de amostragens enviesadas na seleção dos casos, os analistas argumentam em favor da escolha das amostras, alegando que a definição do tamanho, das características e do escopo dos casos que se pretende comparar, muitas vezes, antecede o problema da amostragem enviesada. E, quando o objetivo do estudo é levantar informações que permitam delimitar melhor as características de casos relevantes, não é realista esperar do pesquisador a utilização de critérios puramente aleatórios em sua seleção (BORGES, 2007).

Por fim, quanto à crítica à incapacidade de estabelecer nexos causais entre variáveis de estudos com poucos casos, o centro da argumentação baseia-se em dois conceitos, a saber: o de equifinalidade e o de causalidade recíproca. O primeiro diz respeito a "[...] uma situação em que um mesmo resultado é produzido por combinações de fatores causais distintos [...]", e o segundo refere-se ao cenário em que "[...] um aumento em x leva a um incremento na variável dependente y e este aumento em y leva a novo aumento em x" (BORGES, 2007, p. 6). Estes dois conceitos são comuns nas análises de políticas públicas, como demonstram os estudos neoinstitucionais, em que o contexto é considerado como uma variável fundamental ao processo explicativo dos fenômenos, pois neles estão presentes "[...] o impacto de padrões específicos de temporalidade e sequência". O que faz com que os estudos de caso simples ou os estudos comparados com um pequeno número de casos "[...] sejam especialmente adequados para a identificação e análise deste tipo de estrutura causal, uma vez que permitem a análise holística e detalhada de sequências em casos históricos" (BORGES, 2007, p. 7).

A validação dos conhecimentos produzidos pelos estudos de casos comparados passa pelas técnicas de comparação. A forma como se processa a escolha dos casos a serem analisados, dos dados e dos procedimentos de comparação e dos modos com que os dados serão analisados é fundamental para que o estudo produza conhecimentos válidos. Nóvoa (1995) considera que uma comparação exige o reconhecimento do outro, e as especificidades só se podem ser identificadas mediante comparações. Um importante passo para isso é a constituição de uma escala ou hierarquia entre os modelos a serem analisados (PIRES; GOMIDE, 2014b). Um dos cuidados com a adoção deste procedimento recomenda que as práticas comparativas funcionem como um elemento de legitimação e hierarquização, o que pode resultar em atribuição de maior valor às medidas tomadas em níveis mais elevados de governo em relação àquelas de nível local (NÓVOA, 1995).

Uma estratégia muito utilizada nos estudos comparados é a construção de tipos ideais que sirvam como referência. A partir dos tipos ideais, selecionam-se as variáveis a serem consideradas na comparação. Estas são utilizadas, ao mesmo tempo, para identificar as especificidades e o que há em comum entre os casos analisados (NÓVOA, 1995; FRANCO, 2000; GONZALÉZ, 2008). A pesquisa comparada deve estar atenta não apenas aos aspectos particulares dos casos mas também ao quadro geral, que ultrapassa cada um deles. Na verdade, trata-se de dar conta, ao mesmo tempo, da realidade mais geral, ou dos objetivos das políticas gerais, e das realidades particulares, ou dos objetivos das políticas locais, pois "[...] ignorar o contexto é o suficiente para tornar iguais coisas desiguais, e as desiguais como iguais" (NÓVOA, 1995, p. 8).

Em síntese, os procedimentos para comparação podem ser resumidos em: reunir informações sobre as políticas analisadas; explicar suas causas e evolução; bem como evitar o risco da justaposição sem uma teoria de comparação. Para tanto, é preciso buscar estudos simultâneos sobre os vários sistemas, a fim de estabelecer a comparação. No caso das capacidades, trata-se de identificar uma situação ótima apontada pela literatura e utilizá-la como referência nos estudos comparativos ou comparar os casos entre si. Neste último expediente, não é necessário um caso de referência, porquanto a descrição minuciosa dos casos, a identificação das variáveis independentes e a quantidade e variedade de cada uma delas em cada caso permitam a comparação (PIRES; GOMIDE, 2014a, 2014b).

A comparação deve tratar primeiro dos problemas específicos e depois do conjunto geral. Numa sequência, os procedimentos devem seguir o seguinte esquema: problema, formulação de solução, descrição das circunstâncias em que o problema está localizado e a solução aplicada, dedução lógica das consequências e comparação entre os acontecimentos previstos e observáveis para confirmar ou não a hipótese. Quando os sistemas locais forem utilizados como unidades de comparação, as descrições das políticas locais devem ser tomadas como referência (NÓVOA, 1995). Especificamente no caso desta tese, as análises consideraram os estoques de recursos dos quatro municípios. A quantidade deles apontou aquele que estava em melhor condições de implementar as duas normas federais para educação escolar.

A validade de um estudo de caso depende também dos resultados aferidos e da qualidade do estudo produzido. E está relacionada à qualidade da sua narrativa, aos critérios para julgar o relato de caso e à qualidade do processo analítico (LINCONL; GUBA, 1990, p. 53). Ou seja, a narrativa e o processo estão diretamente articulados, pois há reciprocidade entre ambos, que podem ser considerados etapas de um todo – o estudo final. Assim, um relatório final de um estudo de qualidade, entre outras coisas, pode trazer contribuições significativas para a

produção de conhecimentos válidos nas Ciências Sociais, como afirmam Lincoln e Guba (1990, p. 54):

> *We have argued elsewhere that case reports, rather than more technical reports, are the logically best form for reporting on alternative paradigm work (see especially Lincoln & Guba, 1985) because they provide an appropriate vehicle for the "thick description" (Geertz, 1973) which is so essential to an understanding of context and situation; they serve as metaphors useful to the reader to stretch and test his or her own knowledge; they provide the information and sophistication needed to challenge the reader's current construction and enable its reconstruction; they serve as "idea catalogs" from which the reader may pick and choose in ways relevant to his or her own situation; and, most important, they provide the vicarious experience from which the reader may learn (as we do from all experience). We discuss four classes of criteria: resonance, rhetoric, empowerment, and applicability*.[3]

Por serem uma das melhores formas de produzir análises de alta densidade e compreensão sobre contextos e situações, as contribuições dos estudos de caso dependem também da qualidade do texto final. Este fato vincula o processo – que diz respeito ao método – ao relatório concluído, que é o estudo escrito, o produto final. Em uma pesquisa qualitativa comparada de poucos casos, sugere-se a adoção de critérios para avaliação da qualidade dos seus relatórios finais que incluam a ressonância, a retórica, o empoderamento e a aplicabilidade. O critério de ressonância deve refletir as múltiplas realidades construídas pelos respondentes na investigação, demonstrando de que maneira o pesquisador levou em conta a formação mútua de elementos fenomenais. O critério retórico considera a forma, a estrutura e as características da apresentação. Neste, quatro outros critérios são destacados: unidade, organização geral, simplicidade ou clareza e o ato artesanal de escrever. Este último envolve o escrever e reescrever o texto. O critério de empoderamento avalia a capacidade do estudo de caso para evocar e facilitar a ação por parte dos leitores, o que inclui justiça, educatividade e capacidade de ação. Por fim, o critério de aplicabilidade avalia até que ponto este tipo de estudo facilita o desenho, por parte do leitor, de inferências que possam ter aplicabilidade em seu próprio contexto ou situação (LINCOLN; GUBA, 1990).

A partir destes critérios para avaliar o produto final dos relatórios de pesquisas, são apontados alguns cuidados: ele deve ter poder, elegância, graça, precisão e criatividade, ser

[3] Argumentamos, em outro lugar, que os relatos de caso, ao invés de relatórios mais técnicos, são a melhor forma lógica de relatar o trabalho de paradigma alternativo (ver especialmente Lincoln &Guba, 1985), porque eles fornecem um veículo apropriado para a "descrição grossa" (Geertz, 1973), que é tão essencial para uma compreensão do contexto e da situação; eles servem como metáforas úteis ao leitor para esticar e testar seu próprio conhecimento; elas fornecem a informação e sofisticação necessárias para desafiar a construção atual do leitor e permitir sua reconstrução; servem como "catálogos de idéias" dos quais o leitor pode escolher e escolher de maneiras relevantes para sua própria situação; e, mais importante, elas fornecem a experiência vicária com a qual o leitor pode aprender (como nós fazemos de toda experiência). Discutimos quatro classes de critérios: ressonância, retórica, empoderamento e aplicabilidade (tradução nossa).

aberto, problematizável, problematizado e independente, deve demonstrar o compromisso social e emocional do pesquisador, sua coragem pessoal e igualitarismo (LINCOLN; GUBA, 1990). O que se verifica é que o processo de produção de um estudo de caso não se esgota nos procedimentos metodológicos, estendendo-se pela elaboração do texto final, que envolve um esforço para assegurar a validade e a importância da pesquisa e as suas contribuições teóricas e analíticas, pois "[...] *writing, rewriting, and writing again and again are probably the only techniques for advancing the art of craftsmanship*"[4] (LINCOLN; GUBA, 1990, p. 55).

A opção pelo estudo comparado de um pequeno número de casos, nesta tese, procura cumprir o que é previsto pelos defensores desta metodologia de análise. Ou seja, busca testar as suas hipóteses e teorias, estabelecer padrões para seleção não aleatória de seus casos, definir variáveis para análise, construir abordagens analíticas sobre os casos estudados e também novas hipóteses, o que acontece a cada capítulo, bem como trazer contribuições para a teoria das capacidades estatais de implementação de políticas públicas no país, especialmente as educacionais (NÓVOA, 1995; BORGES, 2007; GONZALEZ, 2008; REZENDE, 2011; DUPUY, 2012).

1.4 PROCEDIMENTOS DE MEDIÇÃO E DE COMPARAÇÃO DAS CAPACIDADES

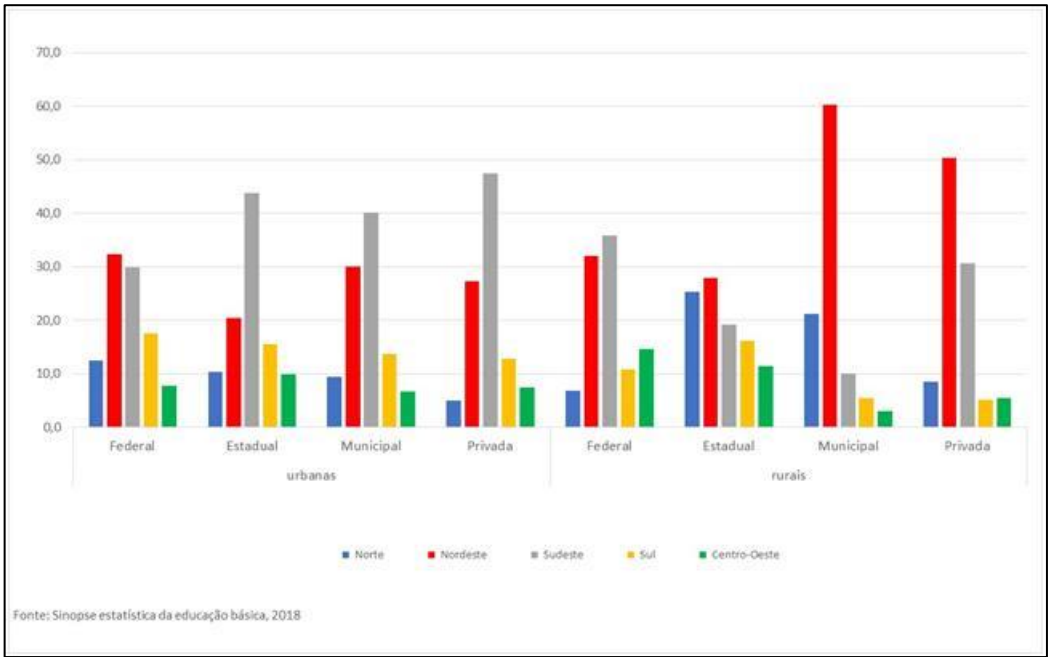
No texto original da CF/1988, as responsabilidades administrativas pela oferta prioritária do Ensino Fundamental e da educação pré-escolar foram atribuídas aos municípios (BRASIL, 1988, art. 30, Inc. VI; art. 211, § 2º). Aos estados subnacionais somente foram atribuídas responsabilidades pela oferta do Ensino Médio e do Ensino Fundamental após entrar em vigor a EC nº 14, de 14 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996, art. 3º). É histórica a participação do Município na educação escolar básica, o que remete às origens do Estado brasileiro, ainda no período imperial (CURY, 2008). A sua importância foi ampliada ao longo do tempo, e, a cada Constituição Federal promulgada ou imposta, novas etapas e modalidades da educação escolar ficaram sob a sua responsabilidade administrativa (CURY, 2008).

Este legado institucional distribuiu a matrícula de estudantes na Educação Básica por todas as regiões brasileiras, em estabelecimentos de ensino estaduais, municipais e privados. Com a obrigação pela oferta prioritária atribuída a cada um dos 5.570 municípios brasileiros e aos 26 estados da federação, as desigualdades de oferta e de financiamento dos serviços são expressivas, conforme atestam diversos estudos (ARRETCHE, 2002, 2004, 2010, 2015;

[4] Escrever, reescrever e escrever novamente e novamente são provavelmente as únicas técnicas para o avanço da arte do artesanato. (tradução nossa).

SOUZA, 2005; DUARTE, 2005; DUARTE; FARIA, 2010; MONTEIRO NETO, 2014; REZENDE; LEITE; SILVA, 2015). No Brasil, de acordo com o Censo Escolar (IBGE, 2018), 88,7% das matrículas na Educação Básica localizam-se nos centros urbanos e 69,6% dos estudantes estão matriculados em escolas mantidas por governos estaduais e municipais. Mas, nos estados da Região Nordeste, predominam as matrículas em escolas municipais (58,3%). A atribuição da oferta aos municípios se expressa também na localização das escolas. Duarte *et al.* (2019, p. 26), após analisar a infraestrutura das escolas brasileiras, denominaram as escolas rurais como "escola pobres para os pobres".

Gráfico 2 – Matrículas na Educação Básica por entidade administrativa, localização e região geográfica – Brasil/2018



Fonte: Censo Escolar (IBGE, 2018).

A distribuição regional revela que, nos estados da Região Sudeste, predominam as matrículas em escolas públicas (estaduais e municipais) urbanas, seguidas pelas escolas privadas. No entanto, nos estados da Região Nordeste, as matrículas em escolas municipais situadas nas áreas rurais são as mais expressivas (Gráfico 2).

A escolha dos municípios como *loci* de estudo se deve à expressiva participação que estes entes da federação têm no atendimento (medido pela matrícula) à Educação Básica como um todo e ao fato de as políticas de financiamento da educação, nos últimos treze anos, estarem direcionadas para a equalização de recursos financeiros vinculados à manutenção e ao desenvolvimento da educação no âmbito de cada estado. Desse modo, comparar capacidades

de implementação entre municípios de um mesmo estado permitiria apontar desafios e limites das políticas em curso.

O recorte temporal para coleta de dados circunscreveu-se aos anos de 2010, 2013 e 2017. Não se trata de escolha aleatória, pois a literatura especializada define este período da história recente do Brasil como consolidação e crise do neodesenvolvimentismo (SOUZA, 2013; MONTEIRO NETO, 2014; DE TONI; CERQUEIRA, 2018). De Toni e Cerqueira (2018, p. 2) afirmam que

> O Brasil experimentou, na primeira década do século XXI, um raro círculo virtuoso de crescimento econômico combinado com redução das desigualdades e da pobreza. A ousada política anticíclica adotada para enfrentar a grave crise internacional iniciada em 2008, levou o país à condição de virtual pleno-emprego em 2014, quando mundo afora os empregos evaporavam. Com o país a caminho de se tornar a quinta economia do mundo, consolidando-se como um ator crescentemente relevante no cenário internacional, Lula ganhou destaque internacional inédito, capaz de eleger sua sucessora, uma *outsider* do mundo político, que ainda assim conseguiu recolher, no início de 2013, taxas de popularidade superiores às de seu antecessor e mentor. Mas o cenário político e econômico mudou radicalmente. As grandes manifestações de massas em junho de 2013 parecem ter sido o gatilho para que o experimento neodesenvolvimentista de Lula e Dilma, que parecia sólido, começasse a desmoronar. Os três anos entre março de 2013 e março de 2016 levaram Dilma, das maiores taxas de aprovação já registradas por um presidente do país, ao *impeachment*, evento raríssimo no presidencialismo de coalização.

A escolha das datas expressa estes momentos recentes em que o crescimento econômico com redução da pobreza ampliou a prestação de serviços públicos universais que asseguram direitos a serem implementados pelos entes subnacionais (ARRETCHE, 2015). Portanto o período selecionado foi o de expansão dessas políticas.

Contudo não é possível definir *a priori* se um Estado ou um agente estatal têm ou não os recursos necessários para implementar as suas políticas públicas e sustentá-las. Costa e Bronzo (2012, p. 50-51) afirmam que a mobilização de recursos para projetos e políticas sociais é essencial à fase de implementação, bem como o papel da gestão em combinar e mediar diferentes recursos com o objetivo de converter intenções em produtos. Assim, obter os recursos é condição inicial e necessária, porém não suficiente para que a implementação ocorra. Além disso, a articulação com os implementadores aparece como uma variável adicional a influir nos resultados. Por sua vez, Mokate (1999) afirma que a existência de recursos em quantidade e qualidade adequadas é um dos pré-requisitos para que a implementação ocorra a contento, bem como para que se sustente durante o tempo necessário à mitigação dos problemas que demandaram a intervenção estatal (MOKATE, 1999).

Dessa forma, comparar as capacidades formativas dos municípios torna-se uma exigência para verificar as suas condições iniciais de prover as políticas educacionais selecionadas. A comparação tem por finalidade analisar o potencial explicativo dos constructos selecionados e dimensionar as capacidades dos quatro municípios enquanto agentes de norma e política nacionais de educação.

A comparação exige uma técnica que permita comparar o que é comparável e evitar a simples justaposição de dados e informações. Os procedimentos incluem a justaposição dos dados, a sua descrição e o seu cruzamento. A comparação é o resultado dos cruzamentos em que as partes aparecem para compor o todo que está sob análise. Para isso, o uso de índices, escalas, tipos ideais ou modelos de referência são técnicas possíveis com bons resultados (NÓVOA, 1995).

Neste estudo, a técnica utilizada foi experimentada por Pires e Gomide (2014a, 2014b) durante a análise da implementação, por diferentes agentes, de programas e projetos federais. Ela permite comparar a atuação de diferentes agências implementadoras entre si e situá-las em uma escala de condições mais ou menos favoráveis. Esses autores utilizam a técnica para mensurar capacidades estatais reflexivas e formativas. Nestas últimas, analisaram os estoques de recursos (variáveis independentes) para definir a capacidade do estado brasileiro (variável dependente) em prover determinadas políticas. Nas reflexivas, analisaram a implementação, cujas adaptações (variável dependente) foram medidas através das inovações e dos resultados obtidos pelos implementadores. A efetivação da política é a variável dependente; e a capacidade estatal, a independente (PIRES; GOMIDE, 2014a, 2014b).

Devido ao seu objeto de análise, este estudo mensura capacidades formativas dos municípios como variável dependente de estoques desiguais de recursos diversos (fiscais, técnicos, institucionais, etc.). Neste caso, cada constructo estabelecido emerge como variável independente da capacidade formativa dos municípios. Efetuou-se a descrição e a mensuração das variáveis/recursos que compõem cada um destes constructos com o objetivo de identificar o seu estoque em cada um dos municípios. Neste momento, as quantidades são colocadas lado a lado para comparação e distingue-se da seguinte forma: a quem tem mais recurso atribui-se a capacidade mais alta; àquele ou aqueles que possuem uma quantidade média, uma capacidade intermediária; e a quem tem menos, capacidade mais baixa (cf. Quadro 1). Com isso, evita-se atribuir uma combinação binária e a categorização dicotômica entre ter ou não ter os recursos e permite estabelecer condições mais ou menos favoráveis à implementação local de políticas formuladas em outro lugar. Além disso, a técnica permite aferir as desigualdades de recursos que tendem a dar aos municípios desiguais capacidades de implementação (GOMIDE; PIRES,

2012, p. 28). Por isso, optou-se por produzir quadros explicativos para cada um dos constructos/capacidades, e neles verificou-se a posição do município em relação à quantidade e/ou qualidade dos seus recursos.

Quadro 1 – Quadro ilustrativo das relações entre variáveis, constructos e seus resultados

Variável independente	Receita vinculada	Despesa com educação	Grau de escolaridade	Forma de ingresso	Média	
					Alunos/ turma	Alunos/professor
Município A	alta		intermediária		baixa	
Município B						
Constructo	Capacidade fiscal		Capacidade técnica		Capacidade instalada	

Fonte: elaborado pelo autor.

Este procedimento é semelhante ao adotado por Pires e Gomide (2016, p. 130) para comparar a implementação de algumas das políticas federais:

> Para classificar as dimensões técnico-administrativas e político-relacionais dos oitos casos, adotou-se o seguinte critério: se na dimensão de capacidade em questão verificou-se a presença de três das três condições analisadas, ela é classificada como alta; se duas das três condições são verificadas, a dimensão é considerada como média; e se uma ou nenhuma condição está presente, a dimensão é avaliada baixa.

Entre as muitas vantagens desta técnica de comparação encontra-se a identificação de associações entre as variáveis e os diferentes constructos de capacidades. Associam-se diferentes estoques de recursos com capacidades específicas, e estas permitem dimensionar a capacidade estatal de implementação. A complexidade das políticas educacionais em análise é semelhante à daquelas analisadas por Pires e Gomide (2012, 2014b, 2016). Para a análise comparada de um grande número de variáveis e dimensões, da complexidade das normas federais e do número de municípios, esta técnica se mostra bastante adequada. Entretanto este estudo se limita aos estoques de recursos para dimensionar a capacidade estatal dos municípios da análise. Após a apresentação da técnica de comparação, é necessário justificar a escolha dos municípios selecionados para análise.

1.5 O MUNICÍPIO NO CONTEXTO DO FEDERALISMO EDUCACIONAL BRASILEIRO: RAZÕES DA ESCOLHA DESTES ENTES DA FEDERAÇÃO PARA AS ANÁLISES

Outra questão relevante diz respeito à escolha dos municípios para análise, considerando-se que tanto estes quanto os estados subnacionais são afetados diretamente pelas normas e programas federais. A resposta a esta questão remete às competências constitucionais pertinentes à Educação Básica e, por isso, à implementação da Meta 1 do PNE 2014-2024 e aos seus reflexos em relação à Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. E também às características atuais do federalismo brasileiro e às desigualdades entre os municípios reveladas por vários estudos (ARRETCHE 2010, 2015; DUARTE; FARIA, 2010; REZENDE; LEITE; SILVA, 2015).

No texto original da CF-1988, as responsabilidades administrativas para a oferta prioritária do Ensino Fundamental e Educação Infantil ficaram por conta dos municípios (BRASIL, 1988, art. 30, Inc. VI; art. 211, § 2º). Os estados subnacionais só tiveram responsabilidade na oferta da Educação Básica com a EC 14/1996 (BRASIL, 1996, art.3º). É histórica a participação dos municípios com a educação escolar básica, o que remete as origens do Estado brasileiro, ainda no período imperial (CURY, 2008). A sua importância foi ampliada ao longo do tempo e a cada constituição promulgada ou imposta, novas etapas e modalidades da educação escolar ficavam sob a sua responsabilidade administrativa (CURY, 2008).

As emendas constitucionais e as leis complementares para a Educação Básica promulgadas nas duas últimas décadas mantiveram a tendência de priorizar os municípios como os responsáveis pela oferta de parte importante da educação escolar. Na EC nº 14/1996, os estados subnacionais passaram a dividir com eles a responsabilidade pelo Ensino Fundamental e ficaram responsáveis, prioritariamente, pelo Ensino Médio (BRASIL, 1996, art. 3º). Com a EC nº 59, de 11 de novembro de 2009, que ampliou a obrigatoriedade da educação escolar para os indivíduos de 4 aos 17 anos de idade (BRASIL, 2009, art. 1º), os municípios tiveram ampliadas as suas responsabilidades administrativas, pois são estes entes que têm a obrigação legal pela oferta da Educação Infantil em pré-escolas (BRASIL, 1988, art. 30, Inc. VI; art. 211, §2º). Além disso, a Meta 1 do PNE 2014-2024 é direcionada, principalmente, aos municípios, pois são eles que deverão, em regime de colaboração com os estados e a União, universalizar a pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos de idade e ampliar a cobertura de creches (BRASIL, 2014), o que exige a contratação de mais professores e outros profissionais da educação. Com

a obrigatoriedade de pagamento do piso salarial para os docentes (BRASIL, 2008), estes entes deverão ampliar os seus investimentos para a política educacional.

Com obrigações legais igualmente distribuídas a todos os 5.570 municípios brasileiros no tocante à oferta de educação escolar, as desigualdades de recursos, principalmente financeiros, podem ser uma ameaça aos programas, à sua implementação e aos resultados esperados. A utilização de mecanismos redistributivos por parte da União, tais como os fundos fiscais para financiamento da Educação Básica (Fundef/Fundeb), e o aumento da regulação sobre a oferta de bens e serviços públicos por parte da União sobre os municípios tiveram como efeito a redução das desigualdades de receitas e despesas para as políticas sociais, particularmente as educacionais (ARRETECHE, 2010, 2015; DUARTE; FARIA, 2010). Em referência à redução das desigualdades entre os entes da federação, Arretche (2010, p. 596), afirma: "As políticas atuais de redução das desigualdades territoriais são o resultado da combinação desta trajetória centralizadora com reformas fiscais e políticas aprovadas no período democrático recente, desde a Constituição de 1988 até nossos dias".

Entretanto outros estudos mais recentes, voltados para as capacidades, mostram que, em termos de equidade de condições entre os municípios, o país ainda está longe de colher resultados que garantam a estes entes os meios para atender à legislação federal relativa às políticas sociais (MONTEIRO NETO, 2014; MARENCO, 2017; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017; SOUZA, 2017). O que tem efeito sobre os seus resultados e pode agravar ainda mais as desigualdades entre estes entes, pois quem tem mais recursos tende a conseguir ainda mais. E aqueles municípios que têm poucos ou nenhum tendem a continuar com dificuldades para acessar as fontes, por isso não conseguem ampliar os seus recursos para novas políticas públicas (MONTEIRO NETO, 2014; REZENDE; LEITE; SILVA, 2015).

Assim, no contexto do federalismo educacional brasileiro, em que o município aparece cada vez mais como implementador das normas e dos programas federais, investigar as capacidades de implementação da Meta 1 e da Lei nº 11.738/2008 por estes entes é uma necessidade. Primeiro, pela importância do município na oferta do Ensino Fundamental e da Educação Infantil, depois, pelas diversas desigualdades entre as suas condições e, por fim, pela natureza do federalismo brasileiro, que, devido à sua centralização, trata de forma igual estes entes, apesar das realidades distintas e desiguais, que podem ameaçar a efetividade destes programas e agravar as desigualdades na oferta de Educação Básica e Infantil para a população. Por isso, este estudo vem ocupar um espaço nas análises das políticas educacionais municipais, mais precisamente sobre a capacidades para implementá-las. O que pode ser uma tarefa quase que exploratória, haja vista os poucos estudos a este respeito.

Este estudo verificou a produção sobre capacidade municipal e/ou estatal para implementação de políticas educacionais em *sites* e portais especializados. Para isso, utilizou-se o termo 'implementação de políticas educacionais' como descritor na busca. Dentre os trabalhos obtidos, após a leitura dos resumos e das introduções, foram selecionados apenas três artigos. O primeiro analisa o governo do estado de Minas Gerais e as reformas educacionais havidas durante o Choque de Gestão (TRIPODI, 2018), o outro aborda a capacidade de gestão da Educação Básica pelos municípios paulistas (MARTINS *et al.*, 2013) e o terceiro trata da atuação do empresariado brasileiro na política educacional brasileira através do movimento 'Todos pela Educação' (MARTINS; KRAWCZYK, 2018). Dos artigos selecionados, apenas o estudo de Martins *et al*. (2013) tratou das capacidades municipais para as políticas educacionais.

Estes dados revelam um relativo vazio de pesquisas sobre as capacidades estatais para implementação de políticas educacionais que tenham os municípios brasileiros como objeto de estudo. Devido às poucas produções acadêmicas a este respeito e à importância das políticas educacionais, dos recursos mobilizados para sua consecução e da centralidade do município para a política educacional no ambiente federativo, este estudo visa lançar algumas luzes sobre o alcance e as possibilidades de conseguir resultados melhores na implementação de programas de Educação Básica no país. Ao mesmo tempo, busca trazer contribuições teóricas para a construção de problemas de pesquisas e a formulação de hipóteses, bem como testar estudos sobre a capacidade estatal de implementação de políticas educacionais, a fim de verificar o seu poder explicativo em relação às políticas de Educação Básica.

Devido ao grande número de municípios no país, assim como à diversidade de tamanho e à desigualdade socioeconômica observada entre eles, para um estudo de profundidade, em que serão testadas as teorias sobre a capacidade estatal de implementação, foi necessário adotar um processo de seleção não aleatória. A seguir, são apresentados os municípios da pesquisa, a sua localização na rede urbana do estado de Minas Gerais e a justificativa para sua escolha.

1.6 A SELEÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE INTERESSE

Em 1966, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou o estudo *Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas*, com o objetivo de conhecer os relacionamentos entre as cidades brasileiras por meio da análise dos fluxos de bens e serviços. Para permitir comparações intertemporais, pesquisas complementares foram realizadas em 1978 e 1993. Destas, resultaram os estudos *Regiões de influência das cidades*, que contribuíram

para a compreensão das formas de organização espacial da rede urbana ao longo do tempo (IBGE, 2008).

Estes estudos estabeleceram uma hierarquia entre os municípios brasileiros e subdividiram o conjunto dos 5.570 municípios em cinco grupos (IBGE, 2008), que são caracterizados no Quadro 2, a seguir:

Quadro 2 – Hierarquia dos municípios brasileiros, de acordo com sua influencia

Metrópole	Grande Metrópole Nacional	São Paulo
	Metrópoles Nacionais	Rio de Janeiro e Brasília
	Metrópole – Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre.	
Capital regional	A – constituído por 11 cidades, com medianas de 955 mil habitantes.	
	B – constituído por 20 cidades, com medianas de 435 mil habitantes e 406 relacionamentos.	
	C – constituído por 39 cidades, com medianas de 250 mil habitantes e 162 relacionamentos.	
Centros de Zona	A – 192 cidades, com medianas de 45 mil habitantes e 49 relacionamentos.	
	B – 364 cidades, com medianas de 23 mil habitantes e 16 relacionamentos.	
Centro local	As demais 4.473 cidades cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes, têm população dominantemente inferior a 10 mil habitantes (mediana de 8.133 habitantes).	

Fonte: IBGE (2008).

No meio da rede urbana brasileira desenhada pelo IBGE (2008), estão localizadas as capitais regionais do tipo C. Acima deste grupo de municípios encontram-se apenas 43 unidades, com população e rede de relacionamentos maiores que os seus, e abaixo estão os demais 5.488 municípios brasileiros, com números menores. A média populacional e o número dos relacionamentos com os outros conjuntos são indícios de que os municípios deste grupo dispõem de uma boa quantidade de recursos, que afetam as suas capacidades de prover políticas públicas, quando comparada à dos municípios situados em estratos inferiores da rede urbana do país. Ao mesmo tempo, a sua posição intermediária permite fazer um recorte analítico, pois os municípios deste grupo não estão muito distantes, em termos de recursos, dos que ocupam as camadas mais baixas na escala do IBGE (2008), tampouco daqueles que se encontram acima. Envolvê-los em um estudo de caso permite análises de profundidade sobre a sua capacidade, que poderão servir de referência para os demais. Caso disponham dos recursos necessários a lhes garantir capacidade de implementar as duas normas federais, outros estudos deverão olhar para baixo na rede urbana, para identificar quais dos conjuntos apresentam insuficiência e maiores dificuldades em prover educação escolar básica. O que é uma importante contribuição para a formulação de hipóteses, os testes de teorias e os estudos de profundidade, como preveem Borges (2007) e Rezende (2011).

O estado de Minas Gerais possui seis capitais regionais do tipo C. Destas, uma recebe influência direta de São Paulo e Brasília, e cinco recebem influência direta apenas de Belo Horizonte. Como as influências distribuem recursos (IBGE, 2008) e a intenção deste estudo é analisar as condições internas dos municípios que definem as suas capacidades de implementação, o mais adequado foi escolher somente aqueles que recebem influência de Belo Horizonte. Entre estes últimos, uma das capitais envolve os municípios de Ipatinga, Coronel Fabriciano e Timóteo. Esta capital também foi excluída, pois trata-se de três administrações públicas municipais diferentes, que possuem sistemas de ensino, quadro de docentes e recursos separados, o que não permite tomá-las como se fossem um único município. Assim, o número dos casos estudados passou para quatro. Na Tabela 1, apresentam-se algumas das características gerais de cada um dos quatro municípios, capitais regionais do tipo C do estado de Minas Gerais sob influência apenas de Belo Horizonte.

Tabela 1 – Características gerais das capitais regionais selecionadas – Minas Gerais/2017

Municípios/ Estado de Minas Gerais	População residente em 2017[(1)]	Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico [(2)] (%)	Receita líquida *per capita*[(3)] (R$)	População com idade de 4 a 17 anos[(4)]
Divinópolis	232.589	59,12	2.244,75	47.845
Governador Valadares	278.093	59,62	2.601,26	57.189
Teófilo Otoni	140.516	39,09	2.067,11	27.506
Varginha	133.022	64,95	2.599,66	26.038
Minas Gerais	21.040.662	27,65[(5)]	2.732,14[(6)]	4.029.209

Fonte: elaborado pelo autor com base em IBGE (2017) e IMRS/FJP (2018).

Notas: [(1)] População estimada. Cálculo feito pela Fundação João Pinheiro. Disponível em: http://imrs.fjp.mg.gov.br/.

[(2)] Razão entre o somatório da receita própria municipal (impostos, taxas e contribuições de melhoria) e do valor de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) repassado após atendidos os critérios que requerem proatividade dos municípios (valor adicionado fiscal, educação, saúde, meio ambiente e patrimônio). Cálculo feito pela Fundação João Pinheiro. Disponível em: http://imrs.fjp.mg.gov.br/.

[(3)] Valor da receita orçamentária da administração municipal, deduzidas as operações de crédito, dividido pela população total, em reais correntes. Cálculo foi feito pela Fundação João Pinheiro. Disponível em: http://imrs.fjp.mg.gov.br/.

[(4)] Esta é uma população estimada com idade escolar obrigatória (BRASIL, 1988, art. 208). Cálculo feito pela Fundação João Pinheiro. Disponível em: http://imrs.fjp.mg.gov.br/.

[(5)] Valor médio municipal, calculado através dos percentuais de cada um dos 853 municípios do estado de Minas Gerais.

[(6)] Valor médio das receitas líquidas *per capita* municipais, calculado a partir deste indicador dos 853 municípios do estado de Minas Gerais.

Os dados da Tabela 1 fazem uma primeira aproximação com os municípios e indicam a centralidade de cada um deles nas suas regiões e áreas de influência. Eles indicam também

algumas das suas características e dos seus recursos disponíveis. A finalidade de apresentá-los neste momento é mostrar o lugar que estes municípios ocupam na rede urbana do estado de Minas Gerais, para fins de esclarecer o significado da sua seleção para este estudo de capacidade municipal.

Os dados populacionais, tanto da população residente quanto daquela em idade escolar obrigatória, mostram que os municípios em tela são populosos, se comparados aos padrões da maioria dos municípios brasileiros. Ou seja, eles têm população e rede de relacionamentos intermunicipais superiores às de 98,3% dos municípios brasileiros. A fim de atender à legislação brasileira para a educação escolar do ensino básico, deverão construir uma grande rede de escolas. Quanto ao Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE),[5] encontram-se bem acima da média geral dos municípios do estado de Minas Gerais. O que pode ser um indicativo das suas potencialidades de gerar recursos para a provisão de políticas públicas. Bem como um grande preditor de que estes municípios têm relevantes capacidades fiscal, burocrática e institucional, pois possuem maior capacidade de gerar renda própria (CÁRDENAS, 2015), mantêm uma administração pública capaz de induzir ao pagamento de taxas e impostos (EVANS, 1993; GEDDES, 2015) e conseguem legitimar-se diante população, que reconhece a liderança do governo local e, por isso, tende a manter as contas de serviços e impostos públicos em dia (MANNN, 2015; ZIBLAT, 2015).

Com relação às receitas líquidas *per capita*, nos municípios do grupo em análise, elas estão um pouco abaixo da média dos municípios mineiros, porém próximas a este patamar. O que também é um indicador positivo da situação deste grupo na rede urbana mineira e da capacidade de investimento por parte dos seus municípios. O outro dado relevante trazido pela Tabela 1 diz respeito ao número de matrículas em cursos de graduação, que pode ser visto como um indicativo da importância regional e da centralidade destes municípios. Ter um grande número de matriculados no Ensino Superior reforça o número de indivíduos com capacidade técnica e de gerar rendas familiares mais elevadas. O conjunto dos indicadores e dados desta tabela pode ser um sinal de que os municípios selecionados possuem boa quantidade de recursos e, nos termos estabelecidos por Repetto (2003) e Cingolani (2013), apresentam boa capacidade de implementação de políticas públicas.

Longe de esgotar o estudo sobre as capacidades dos municípios neste momento, os dados da Tabela 1 revelam um cenário que justifica a escolha e motiva a pesquisa. A análise das capacidades de implementação das normas federais de Educação Básica nos quatro

[5] Elaborado para o cálculo da capacidade local de produzir receitas para financiar o desenvolvimento municipal.

municípios será feita mais à frente, por ocasião da apresentação do cenário de cada um deles e de cada uma das capacidades previstas pela literatura especializada, como propõe Babbie (2003).

1.7 ESTRUTURA DA TESE

Além da introdução, esta tese apresenta mais quatro capítulos, estruturados de modo sequencial e seguidos das suas conclusões. O capítulo subsequente a esta introdução – segundo capítulo – tem início com a análise do ambiente institucional desenhado para as políticas educacionais a partir da Constituição Federal de 1988 e das modificações introduzidas por emendas constitucionais e pela legislação federal correlata, em especial a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Aborda as alterações nas relações federativas que afetam o arranjo institucional do SNE, produzidas mediante emendas à constituição e legislação federal infraconstitucional. O capítulo se apoia na literatura que investiga o federalismo brasileiro, para demonstrar como o sistema educacional brasileiro foi paulatinamente reconfigurado para bases federativas mais centralizadas nos últimos trinta anos. Entre os seus achados mais relevantes está o reconhecimento de que cresceram as assimetrias jurídico-institucionais entre os entes da federação, ao mesmo tempo em que cresceu a capacidade estatal reflexiva da União na coordenação do Sistema Nacional de Educação Básica. O capítulo conclui que o ambiente centralizado do federalismo educacional opera sob arranjo entre entes desiguais, e esta condição afeta a implementação de políticas públicas universais.

O objetivo político de construção de um sistema educacional que assegure maior equidade é analisado pela literatura de política educacional como decorrência do arranjo federativo que organiza a oferta e a administração de Educação Básica. Revisão da literatura efetuada no terceiro capítulo revela que o alcance de maior equidade nas condições de oferta e oportunidades educacionais está condicionado por arranjos de relações federativas e intergovernamentais do tipo cooperativo. Esta investigação buscou evidenciar o sentido da inclusão deste termo no texto constitucional de 1988, os significados a ele atribuídos, sua relação com os ambientes federativos nos últimos trinta anos e as capacidades estatais assimétricas de implementação de políticas educacionais. A pesquisa sistematizada neste capítulo revelou que a inclusão do termo ‘regime de colaboração’ no texto constitucional é resultado de compromisso entre as posições em disputa na Assembleia Nacional Constituinte (ANC).

O uso do termo como um significante vazio no texto constitucional resultou no seu uso recorrente em leis, programas governamentais e na literatura de política educacional. A tese descreve, no terceiro capítulo, os vários significados atribuídos ao termo, e a sistematização da análise documental sugere que a União o utiliza como mais um dos instrumentos para conseguir a adesão dos entes subnacionais a políticas e programas educacionais de abrangência educacional em troca da colaboração para a sua implementação. Especificamente em relação as relações federativas e intergovernamentais, o estudo evidenciou diferentes acepções sobre o disposto no *caput* do artigo 211 da Constituição Federal de 1988. Diferentes acepções foram agrupadas pela pesquisa, observado o significado atribuído ao termo: regime de colaboração como prescrição de ações e condutas para os entes subnacionais, como forma de colaboração entre entes e/ou governos em programas federais ou como mecanismo de articulação de relações federativas formulados pela União. Todas essas acepções legitimam o desenvolvimento de federalismo cooperativo no estabelecimento das relações governamentais e políticas públicas de educação do país.

Enquanto o segundo e o terceiro capítulos tratam do ambiente institucional e dos seus efeitos sobre as relações federativas e intergovernamentais na provisão da política de Educação Básica, o quarto capítulo faz a revisão da literatura sobre a capacidade estatal e a implementação de políticas educacionais, bem como analisa o arranjo institucional delineado pela Lei nº 11.738/2008 e pela Meta 1 do PNE 2014-2024. Um dos seus objetivos é analisar as concepções, as formas de uso, as dimensões, as variáveis e os indicadores de capacidade estatal presentes nos estudos especializados. E também revisar os estudos de políticas públicas que tratam da implementação a partir das agências implementadoras, pois esta tese analisa a capacidade estatal dos municípios como agentes implementadores das referidas normas federais de Educação Básica.

O estudo desenvolvido no quarto capítulo mostra que o ambiente federativo centralizado e os arranjos institucionais afetam a capacidade estatal (PIRES; GOMIDE, 2014a, 2014b), pois os municípios, dispondo de poucos recursos de veto e oposição às normas e programas federais de Educação Básica, veem-se ‘pressionados’ a implementá-los. Com isso, podem estar abrindo mão de programas de interesse local. Esta relação assimétrica, em que a União formula normas para um universo de 5.570 municípios muito desiguais quanto às suas condições socioeconômicas, afeta diretamente as capacidades estatais destes últimos (MARENCO, 2017; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017). Para compreender esta relação entre os estoques de recursos e a capacidade estatal municipal para a provisão das políticas educacionais, o quinto capítulo trata dos quatro municípios selecionados.

Assim, os estudos desta tese chegam às capacidades estatais dos quatro municípios selecionados. Os municípios se encontram na ponta do sistema de ensino do país, pois são os responsáveis pela implementação de muitas das normas federais para a Educação Básica, como são os casos do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica (BRASIL, 2008) e da universalização da pré-escola para crianças de 4 e 5 anos de idade (BRASIL, 2014). O quinto capítulo é dedicado especificamente ao estudo dos seus estoques de recursos, com objetivo de compará-los e verificar quais deles estão em melhores condições para implementar as referidas normas federais. Um dos achados revelados pelas análises é a existência de desigualdades nos estoques de recursos destes quatro municípios, que estão situados em um mesmo patamar da rede urbana brasileira. E, a partir da revisão da literatura de capacidade estatal e de implementação de políticas públicas, conclui-se que esta desigualdade afeta a implementação das normas federais e contribui para agravar outras desigualdades pré-existentes. Entretanto o estudo revela que não é possível dizer, a partir das análises dos estoques de recursos, se os municípios implementarão as duas normas federais, tampouco como o farão. Esta implementação depende, além dos recursos, de outros fatores políticos, tais como a gestão local, as políticas prévias e o interesse das elites políticas locais (BRONZO; COSTA, 2013), que são fatores difíceis de prever. Portanto somente a partir das análises da implementação será possível entender o seu alcance, seus ajustes e adaptações, o que foge aos objetivos deste estudo.

A tese conclui sobre os limites do sistema educacional de bases federativas mediante um federalismo cooperativo ou um federalismo centralizado. O legado institucional de desigualdades interfederativas condiciona tanto a cooperação quanto a centralização. A promoção de um sistema educacional de bases mais equânimes exige pensar políticas públicas que enfrentem este legado.

2 SISTEMA EDUCACIONAL, MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E A FUNÇÃO POLÍTICA DA UNIÃO

Resumo:
Com o objetivo de expor o desenvolvimento do modus operandi do sistema educacional tripartite de educação básica do país, este estudo investigou as mudanças introduzidas nas relações federativas e intergovernamentais que configuram o Sistema Nacional de Educação escolar básica no período de 1988-2018. As hipóteses orientadoras da investigação consideraram a ambiguidade do texto constitucional original em relação ao arranjo federativo e questionaram a literatura que argumentava em torno da predominância do tipo cooperativo. A revisão bibliográfica efetuada sustenta argumentos quanto a capacidade sistêmica de coordenação da educação escolar pela União. A pesquisa efetuada traz evidências quanto à continuidade e escopo das mudanças que ampliaram as funções normativas da União e conduziram, em diferentes governos, arranjos na direção de um federalismo centralizado em matéria educacional. O estudo conclui que essas medidas alteraram atribuições entre jurisdições desiguais, reguladas mediante normas administrativas de abrangência nacional e definição central dos resultados esperados.

Palavras chave: Federalismo. Sistema Nacional de Educação. Coordenação federativa.

O sistema educacional brasileiro, quanto à educação Escolar Básica, é administrado por 5.570 municípios, 26 estados e o Distrito Federal. Como entes da federação, a CFRB/1988 conferiu-lhes autonomia administrativa e legislativa no âmbito de seus sistemas de ensino. Mas o texto constitucional original também estabeleceu que essa prerrogativa deveria se desenvolver em regime de colaboração com a União e com os estados na organização dos sistemas de ensino (BRASIL, 1988, art. 211). Trinta anos após a promulgação da Constituição, como as mudanças nas relações federativas e intergovernamentais modificaram e articularam, na área educacional, o *modus operandi* do sistema educacional tripartite de educação escolar básica? O sentido das mudanças empreendidas voltou-se para a redução das assimetrias institucionais e educacionais?

Para responder a essa questão, este capítulo apresenta, mediante sistematização da legislação nacional, o arranjo do federalismo brasileiro relativo à educação escolar básica inscrito no texto constitucional de 1988. Num segundo momento, expõem-se as mudanças das relações federativas e intergovernamentais no âmbito do sistema educacional, a partir da redistribuição das competências legislativas e administrativas entre os entes da federação em matéria educacional. A análise das mudanças concentrou-se nas normas que abordam as relações federativas – ECs, LDBEN e legislação infraconstitucional que regulamentou as alterações em dispositivos constitucionais e apontou algumas das alterações advindas nas relações intergovernamentais.

O estudo das mudanças no quadro normativo foi precedido de revisão da literatura sobre federalismo e políticas públicas na área social, que aponta um movimento na direção da centralização dos processos de formulação e reconhecimento da autonomia relativa dos atores e agentes implementadores. Por sua vez, a literatura sobre política educacional dos últimos anos argumentava em torno da construção de um federalismo do tipo cooperativo, consentâneo ao disposto no texto de 1988.

As teorias clássicas do federalismo pressupunham um modelo racional de direitos entre estados simétricos, e políticas sociais advindas do centro exerceriam funções subsidiárias ou redistributivas (VON BEYME, 2006). A conquista de autonomia por parte dos entes promoveria competição pela oferta e administração dos bens públicos, e dessa competição emergiriam alternativas de bens e serviços para a escolha do(a) cidadão(ã) eleitor(a). Mas, sem coordenação, a autonomia/descentralização pré-existente acentuaria disparidades institucionais e sociais (WIESNER, 1997). Elazar (1990), a este respeito, destaca a relevância das soluções negociadas entre os membros da federação para a solução de problemas e a implementação de programas que extravasam fronteiras subnacionais. Seriam também as formas institucionais de distribuição de recursos (materiais, técnicos, financeiros, humanos) que promoveriam a redefinição das atribuições dos entes federados? No Brasil, as reformas político-administrativas em educação, coordenadas pela União, teriam contribuído para maior simetria nas diretrizes normativas e institucionais e reduzido assimetrias socioeducacionais entre as jurisdições?

2.1 FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Muller (2015) denominou como “momento das políticas públicas” a mudança decisiva ocorrida na segunda metade do século XIX, quando as sociedades europeias se propuseram a enfrentar seus ‘problemas’ mediante a ação do Estado. Desse período em diante, análises de políticas públicas se difundiram sob influência de questões fortemente pragmáticas: como seria o modo de conduzir um bom governo? Como conduzir a formação de interesses no sentido de estabelecimento de ‘boas’ políticas (correspondentes aos objetivos desejados)? Mais recentemente, nesse mesmo referente, indagações sobre como avaliar a eficiência e a eficácia de diferentes políticas e sua capacidade de economizar o dinheiro dos(as) cidadãos(as). No Brasil, esse momento inicial difunde-se por, aproximadamente, cinquenta anos de nacional-desenvolvimentismo estatalmente orientado (1930-1980).

Nesse período, o Estado foi chamado a enfrentar e coordenar os problemas que obstaculizavam o desenvolvimento econômico, considerado como pré-requisito do

desenvolvimento social. À época, a coordenação nacional das políticas públicas de educação situava-se no executivo federal, e o planejamento da expansão do sistema de escolas de ensino inicial movia-se em torno de dois enunciados políticos: elaborar diretrizes técnico-pedagógicas, como argumentavam os educadores liberais, e/ou elaborar diretrizes de formação política dos cidadãos (CURY, 1997; DUARTE, 2012). A administração dos sistemas de escolas era considerada uma atribuição dos governos estaduais, ou mesmo dos municípios.

O referente deste estudo (MÜLLER, 2015) considera que, a partir da década de 1980, ocorreram mudanças no quadro cognitivo pelo qual a sociedade brasileira pensava seus problemas. Para além do crescimento da economia, múltiplos atores se organizaram e passaram a demandar outras medidas à agenda das políticas públicas, relacionadas à superação das múltiplas desigualdades, dentre as quais as desigualdades educacionais. No entanto, verificado o teor das mudanças empreendidas na legislação nacional após 1988, observa-se que as reformas efetuadas se direcionavam, em um primeiro momento, aos objetivos de maior eficiência do sistema tripartite e ênfase no controle dos resultados. E em um segundo momento, aos objetivos de expansão do sistema de prestação de serviços gratuitos e de prescrição de diretrizes normativas. Argumenta-se também que essas mudanças ocorreram mediante ampliação e concentração da decisão e formulação de políticas na União.

Como em poucos países, trinta anos após a aprovação do texto constitucional, o desafio político brasileiro reside em enfrentar os problemas de construção de uma ordem institucional mais simétrica, característica de um federalismo cooperativo e promotora de *demos-enabling* (STEFAN, 1999). Este desafio envolve a superação do elevado grau de desigualdade social de fato entre as jurisdições que compõem essa federação singular. O segundo desafio, não menos importante, envolve arranjos interfederativos de cooperação que preservem campos de deliberação administrativa e normativa dos docentes, das escolas e dos sistemas de ensino.

A opção federativa brasileira contribuiu, ao longo do tempo, para a acomodação de desigualdades sociais e institucionais entre suas jurisdições (ARRETCHE, 2010). “O nosso federalismo nutre-se de disparidades regionais, que afetam a capacidade financeira e administrativa dos governos subnacionais” (CURY, 2002, p. 178). Essa ‘opção’ consolidou-se e o fez associada à negação da forma republicana do Estado e mediante desenho de relações federativas e intergovernamentais que, ao sacrificar a democracia, permitiu a construção de bancadas congressuais comprometidas com os poderes executivos (CARVALHO, 2011). Esse arranjo institucional está articulado a um quadro administrativo subordinado à obediência pessoal ao agente político, e a esfera de competência desses quadros foi estabelecida por relações hierárquicas de fidelidade, com reduzida especialização profissional. Holanda (1936)

já estabelecia para o país a distinção entre burocracia patrimonial e pura burocracia, e, a esse respeito, Starling (2017) afirma que, neste país, o déficit republicano perdura por mais de um século.

Stepan (1999) ao analisar as 'novas federações' constituídas a partir de Estados centralizados (Bélgica, Espanha e Índia), com assimetrias institucionais e sociais previamente estabelecidas, considera que esses países desenvolveram arranjos promotores do *demos-enabling*. A democracia brasileira, após 1988, foi assim considerada, por seus avanços terem incorporado boa parte dos indivíduos do país à vida democrática, tornando a disputa pelos cargos de poder cada vez mais competitiva. Todavia esta ordem institucional poliárquica convive com um hobbesianismo social, em que prevalecem códigos de comportamentos relacionados a interesses privados (SANTOS, 1993). Como, no intervalo de 30 anos de regime político políárquico, o país tem enfrentado, em matéria educacional, o peso das múltiplas assimetrias (institucionais e sociais) que configuram o SNE?

2.2 RELAÇÕES FEDERATIVAS E ASSIMETRIAS INSTITUCIONAIS E SOCIAIS

Foi a partir da segunda metade da década de 1980 que se produziu um deslocamento da agenda de pesquisas sobre federalismo no país. Esta se voltou para a análise das capacidades dos governos centrais em mudar o *status quo*, produzir inovações e implementar reformas de políticas públicas (ARRETCHE, 2001). Dessa agenda, inicialmente, decorreu um quadro interpretativo que avaliava o federalismo brasileiro pela autonomia dos governos locais em restringir o potencial de mudanças das políticas públicas, porque garantias institucionais dos entes federados tenderiam a produzir pontos de veto às políticas promotoras de desvios no *status quo* (STEPAN, 1999). Essas abordagens consideravam que a centralização do processo decisório garantiria maior liberdade de ação ao governo federal, no sentido da adoção de políticas que promovessem mudanças com maior abrangência socioterritorial. Para esse quadro analítico, o fortalecimento do poder público central, observadas as regras democráticas, era identificado como meio necessário à promoção de sistemas nacionais de prestação de serviços que assegurassem direitos.

Essa agenda de pesquisa repercutiu em um conjunto de estudos na área de política educacional que indagava sobre o sentido e a eficácia do desenho institucional de 1988, tido por estruturado em um federalismo ora excessivamente descentralizado, ora mais democrático e participativo, por descentralizar a gestão pública. Kuenzer (1999), ao analisar o Plano Nacional de Desenvolvimento (1986-1989), afirma a mudança na estratégia de formulação de

políticas em direção à fragmentação e ao descontrole, justificada pelo princípio da descentralização. Lima e Viriato (2000), ao analisar as políticas educacionais de participação no estado de São Paulo, concluem que essas políticas condicionaram o processo de desestatização da educação pública ao longo da década de 1990. Nessa direção, um referente comum de análise argumentava que os processos globais de reestruturação das relações entre Estado e Sociedade impulsionavam políticas na direção de um Estado 'mínimo', e novos arranjos da administração pública conduziam o Estado para os objetivos de privatização dos serviços que asseguram direitos.

Outras análises de políticas públicas sociais (ROMÃO, 1992; GADOTTI; ROMÃO, 1993) sustentavam a relevância de novos arranjos da administração pública (participação da população, municipalização das escolas, formulação subnacional de políticas educativas). Nogueira e Rangel (2011) concluem que a municipalização do sistema de ensino fortalece o Estado democrático de direito e a identidade da federação. Estudos nessa direção consideram a descentralização administrativa um valor a ser preservado, seja por sua maior eficácia, seja por promover uma gestão mais participativa.

Arretche (1999), ao analisar os processos de redefinição das atribuições e competências para formulação e operacionalização das políticas sociais no país, denominados genericamente como Reformas do Estado, indaga sobre as consequências das condicionalidades institucionais que operam esses processos nas diferentes áreas da política social. Segundo a autora, os efeitos de um Estado federativo em um país com expressivas desigualdades estruturais (econômicas e sociais) e disparidades flagrantes entre a capacidade fiscal e administrativa de seus governos podem ser relativizados "[...] de acordo com os requisitos institucionais postos pelas políticas assumidas pelos governos locais, tais como o legado das políticas prévias, as regras constitucionais e a própria engenharia operacional de cada política social" (ARRETCHE, 1999, p. 112). Por um lado, Arretche (1999) argumenta sobre a relevância do desenho institucional das políticas públicas e sobre como esse desenho estabelece atribuições e competências interfederativas. Mas ressalta também a importância da construção de mecanismos de indução das ações dos implementadores, de modo a observar especificidades locais, reconhecendo que as desigualdades de capacidades locais são intervenientes de implementação a serem considerados.

Nesse período de crise, quando as instituições republicanas e democráticas são questionadas, indagar sobre a direção conferida a arranjos federativos e relações intergovernamentais no sistema educacional brasileiro de educação básica poderá contribuir para se repensar sobre as formas institucionais pelas quais as desigualdades são (re)construídas.

Arretche (2010, p. 588) argumenta que, ao longo do tempo, o arranjo federativo brasileiro permitiu a acomodação de desigualdades entre jurisdições e, por essa razão, recomenda incluir nas análises das políticas públicas "[....] as relações entre a União e os governos subnacionais".

2.3 TIPOS IDEIAS DE FEDERALISMO E O SISTEMA EDUCACIONAL

A definição de federalismo não é consensual na sociologia política, e, por essa razão, o conceito não recebeu definição unívoca. Nos diferentes tipos de federalismo, são consideradas como mais estáveis e permanentes as instituições orientadas a garantir a unidade e a estabilidade das regras que regem a distribuição dos poderes de Estado, a autonomia política dos entes federados e a representação. Machado e Palotti (2015), ao sistematizar tipos ideais de federalismo, demonstram como esses tipos podem estar associados a processos diferenciados de coordenação de políticas públicas (Quadro 3):

Quadro 3 – Distribuição de competências e características de tipos ideais de federalismo (continua)

Competências	Tipos ideais	Principais características
Exclusivas ou privativas	Competitivo	Separação entre as esferas de atuação dos níveis de governo, baixo entrelaçamento entre eles para a provisão de políticas públicas. Estímulo à competição como forma de obter inovações, transparência e controle mútuo. Os cidadãos são considerados como consumidores de serviços públicos.
	Dual	Os poderes do governo federal e dos entes subnacionais, embora incidindo sobre o mesmo território, atuam separada e independentemente nas respectivas jurisdições ou setores de políticas públicas sob sua responsabilidade.
	Interestado	Há uma divisão vertical de poder bem estabelecida, sendo as competências sobre diferentes políticas públicas distribuídas entre as esferas de governo.
Comuns, compartilhadas ou concorrentes	Cooperativo	Há um compartilhamento intergovernamental entre jurisdições, quebrando um padrão de separação de autoridade e responsabilidade exclusiva entre governos. As ações conjuntas devem ser previamente concertadas entre os envolvidos, detendo os governos subnacionais autonomia e capacidade financeira. Prevê a instituição de arenas decisórias com representação dos entes da federação.
	Centralizado	As iniciativas em relação às políticas públicas são tomadas a partir do governo nacional, dotado de recursos de indução de comportamentos dos governos subnacionais. Esses últimos se tornariam meros agentes administrativos do governo nacional, detentor de poder regulamentador e de recursos para atuação daqueles.
	Intraestado	As competências são compartilhadas, havendo uma divisão apenas funcional de tarefas entre as esferas governamentais, geralmente cabendo à União a formulação e a coordenação; e às unidades subnacionais, a implementação.

Fonte: Machado e Palotti (2015, p. 62-63).

Os diferentes tipos ideais retratariam a distribuição de autoridade ao longo do ciclo das políticas públicas, e foi sobre esta distribuição que incidiu uma agenda de reformas políticas da administração pública, objeto de atenção diferenciada nos estudos das políticas educacionais, com o objetivo de diagnosticar o desenho federativo pós-1988.

Proposições sobre o subtipo competitivo ou centrífugo (CURY, 2006; ABRUCIO, 2010), que remete ao fortalecimento dos poderes dos estados-membros como diretriz de organização institucional do Sistema Nacional de Educação escolar básica, foram pouco frequentes (OLIVEIRA; SOUZA, 2010). O argumento de suporte das relações federativas do tipo competitivo, de inspiração tocquevelliana, apregoava que os governos locais seriam mais responsivos para com as preferências dos cidadãos e mais aptos a equilibrar custos e eficácia. O alto grau das desigualdades sociais entre as jurisdições do país condiciona as disparidades observadas no atendimento e nos recursos necessários ao ensino, bem como as assimetrias e iniquidades na prestação dos serviços. Sobre esta base desigual, expandiram-se relações intergovernamentais de dependência e reduzida capacidade de formulação de políticas próprias por grande parte dos entes subnacionais. Relações competitivas entre governos com fortes assimetrias institucionais e sociais obstaculizam a universalização de políticas públicas (VON BEYME, 2006).

O federalismo de tipo cooperativo foi considerado pela literatura de política educacional (CURY, 2008; ABRUCIO, 2010, ARAÚJO, 2019) como um arranjo que, ao estabelecer maior equilíbrio de poder entre a União e os estados membros, promoveria políticas públicas de educação mais equânimes. Esse seria o tipo presente no "[...] regime jurídico da nossa atual Constituição" (CURY, 2006, p. 115), por estabelecer um conjunto de competências compartilhadas (BRASIL, 1988, art. 24). Araújo (2018) afirma que a indefinição em torno dos instrumentos e mecanismos correlatos a este subtipo obstaculiza a atuação dos entes de forma interdependente. A este respeito, afirmava Abrúcio (2010) que a instituição de um federalismo do tipo cooperativo a partir de 1988 constituiu mais um desejo de superar desigualdades históricas do que o desenvolvimento de experiências e arranjos nessa direção.

O tipo ideal centralizado foi denominado por Cury (2006) como federalismo centrípeto com tendência de concentração do poder na União. Neste modelo predominam as relações de subordinação por parte dos governos à autoridade central. Draibe (1994) registra que, durante o governo ditatorial (1964-1980), as políticas sociais passaram por um período de grande expansão, mediante um federalismo centralizador, cujas políticas eram formuladas por tecnocratas posicionados no executivo federal e implantadas pelas oligarquias locais. Oliveira e Souza (2010, p. 28), ao abordar os desafios postos para a institucionalização do federalismo

do tipo cooperativo após 1988, concluem que uma das formas possíveis envolveria a "[...] colaboração que vem do centro, [...] mediante o uso do poder normativo já estabelecido para a esfera federal".

2.4 O SISTEMA INSTITUCIONAL DE 1988: ATRIBUIÇÕES DA UNIÃO EM MATÉRIA EDUCACIONAL

A CRFB/1988 atribuiu à União um conjunto de competências privativas, típicas do federalismo competitivo, dentre as quais as legislativas, que constituem "[...] um rol extenso e centralizador das mais relevantes matérias" (TAVARES, 2016, p. 880). Para Arretche (2009, p. 404), "[...] já em 1988, a União estava autorizada a legislar sobre todas as políticas estratégicas, mesmo que estas fossem implementadas pelos governos subnacionais". Esse desenho federativo produziria assimetrias na distribuição dos poderes de legislar e de formular políticas favoráveis ao nível central, situação típica de um federalismo mais centralizado (ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2009, 2010; MACHADO; PALOTTI, 2015; SOUZA, 2005, 2013; TAVARES, 2016).

Ao mesmo tempo, o texto constitucional original prescreveu um bom número de competências comuns ou concorrentes, características do tipo cooperativo (Quadro 3), aos entes da federação. Sobre esse cenário singular da distribuição de competências que desenhou as relações federativas a partir de 1988, Almeida (2005, p. 32) afirma:

> No caso da federação brasileira remodelada pela Constituição de 1988, o modelo cooperativo adotado combinou a manutenção de áreas próprias de decisão autônoma das instâncias subnacionais; descentralização no sentido forte de transferência de autonomia decisória e de recursos para os governos subnacionais e a transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal.

Após a promulgação, a autora afirma que, "[...] do ponto de vista das relações intergovernamentais, a federação brasileira é um arranjo complexo em que convivem tendências centralizadoras e descentralizadoras" (ALMEIDA, 2005, p. 29). Considera uma contradição do federalismo brasileiro o valor atribuído ao centro do sistema político, o âmbito federal, como aquele capaz de discernir com mais nitidez os problemas da agenda pública.

Outro conjunto da literatura que analisa o federalismo brasileiro (ARRETCHE, 2009, 2010, 2013; MACHADO, 2014; SOUZA, 2005, 2013) destaca que a distribuição de competências legislativas e administrativas no arranjo institucional de 1988 redundou na

separação entre *policy decision making* e *policy making* entre os entes federados. Esta separação permitiria responder aos desafios de implementação de políticas públicas com abrangência ao longo do território da federação e contribuiria para a complexificação das relações intergovernamentais (RIG), no período contemporâneo (ABRUCIO, 2005).

A ambiguidade do tipo das relações federativas presente na ordem política pós-1988 apresenta nuances nos diferentes sistemas públicos de serviços que asseguram direitos sociais. Se, para a saúde, o texto constitucional de 1988 estabeleceu a organização de um sistema único de abrangência nacional, com relações federativas próximas ao tipo cooperativo, na educação o desenho mostra-se mais complexo (MACHADO; PALOTTI, 2015). São poucos os estudos na área de política educacional que desenvolvem sistematização e análises históricas das mudanças institucionais produzidas após 1988 para o conjunto do sistema educacional brasileiro. Farenzena (2006), ao analisar a política de financiamento da Educação Básica no país, apresenta de modo pioneiro a sistematização dessas mudanças na área das políticas de financiamento da educação, quando da aprovação da EC nº 14/1996.

Desde 1988, em relação à educação escolar, a União tem a responsabilidade exclusiva de elaborar planos nacionais e regionais de ordenamento do território e de desenvolvimento econômico e social, como também de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (BRASIL, 1988, art. 21, inc. IX; art. 22, inc. XXIV). Esta última atribuição privativa foi estabelecida pela primeira vez em 1934 e reiterada na Constituição de 1946, ambas promulgadas após Congressos Constituintes. À atribuição exclusiva da União para elaborar planos de desenvolvimento social, entre outras, o texto constitucional original acrescentou a competência para elaborar lei que estabeleça o Plano Nacional de Educação (PNE), de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino, bem como à integração dos poderes públicos da federação, para cumprimento de objetivos nele especificados (BRASIL, 1988, art. 214). Ao analisar as mudanças nos procedimentos de planejamento ocorridas nos últimos 30 anos, Duarte e Soares (2014, 2017) demonstram a permanência e as rupturas com narrativas políticas produzidas desde a divulgação do *Manifestos dos Pioneiros da Educação*, em 1932.

Desde 1988, União e estados estão autorizados a legislar concorrentemente sobre educação e ensino, proteção à infância e à juventude (BRASIL, 1988, art. 24), mas, neste âmbito, a competência da União limita-se à formulação de normas gerais. Ou seja, a estabelecer uma pauta de princípios, valores e diretrizes gerais sem explicitar procedimentos específicos, dispositivo que permanece na redação atual da Constituição Federal. Desse modo, o texto constitucional de 1988 limitou a competência normativa da União, no âmbito das competências

legislativas concorrentes, à aprovação de normas gerais, porém estas normas poderiam suspender a incidência da legislação infranacional (BRASIL, 1988, art. 24, §§ 1º ao 4º).

Entre as competências administrativas atribuídas à União pela CRFB/1988 está a de proporcionar os meios de acesso à educação, competência comum aos demais entes (BRASIL, 1988, art. 211, § 1º), o que significaria, s*tricto sensu*, incumbências para com as etapas iniciais da educação escolar. Essa competência compartilhada estava relacionada, no texto constitucional original, à prestação de assistência financeira e técnica aos entes subnacionais por parte da União, para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e atendimento ao ensino obrigatório, à época o Ensino Fundamental (BRASIL, 1988, art. 211, § 1º). Nos anos subsequentes, documentos oficiais do Ministério da Educação (MEC) traduziram essas disposições em prestar assistência técnica ou financeira em cooperação com estados e municípios como ações de caráter suplementar.[6]

Desse modo, o texto original da CRFB/1988 dispôs à União um conjunto de instrumentos legislativos (LDBEN e Planos normativos) potencialmente capazes de, em conformidade com as normas gerais federais, prescrever princípios políticos orientadores da educação escolar, mas também de regulamentar a administração dos sistemas de ensino de estados e municípios. Em matéria educacional, a norma constitucional aprovada em 1988 já assegurava à União competências legislativas privativas. Quanto às competências compartilhadas com os estados para a regulação do sistema educacional, estas se faziam mediante assimetrias da autonomia legislativa. O exercício da autonomia legislativa, financeira e administrativa dos entes subnacionais, desde 1988, está condicionado aos princípios orientadores das normas gerais de âmbito nacional, mas não somente a estes. Posteriormente, a capacidade normativa dos governos federais produziria a expansão das assimetrias institucionais em favor da União. No Brasil, as diversas Emendas Constitucionais promulgadas, as agendas de reformas das políticas públicas empreendidas nos últimos trinta anos, assim como as interpretações do texto constitucional efetuadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ou mesmo as decisões legislativas ordinárias, alteraram o desenho institucional da federação estabelecido em 1988.

[6] Em 1994, o Decreto nº 1.056, de 11 de fevereiro de 1994 (BRASIL, 1994, art. 4º) estabeleceu que a forma de atuação dos órgãos do Poder Executivo, para fins de consecução de um programa nacional voltado para a atenção integral à criança, dar-se-ia mediante apoio técnico e financeiro. Programas nacionais do MEC são considerados, contemporaneamente, como de assistência suplementar pelas Resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

2.5 O SISTEMA INSTITUCIONAL DE 1988: ATRIBUIÇÕES DOS ENTES SUBNACIONAIS EM MATÉRIA EDUCACIONAL

Entre as competências originalmente atribuídas aos estados subnacionais pela CRFB/1988 estão a de legislar concorrentemente sobre educação e, de modo amplo, a de exercer qualquer competência que não esteja expressamente vedada (BRASIL, 1988, art. 25, §1º). O texto constitucional também definiu como responsabilidade administrativa dos estados estabelecer formas de colaboração com os municípios de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (BRASIL, 1988, art. 211, §4º). É ausente no texto de 1988 a atribuição aos estados de obrigação pela oferta prioritária de qualquer etapa da Educação Básica. A leitura do relatório (BRASIL, 1987a) que apresenta o anteprojeto da Subcomissão Constituinte de Educação, Cultura e Esportes revela que a gratuidade e a universalização do atual Ensino Médio foram temas de proposições e debates desde o início do processo constituinte. Para os constituintes, a oferta gratuita e a universalização do Ensino Médio deveriam ser precedidas de planejamento, para equilibrar a demanda de estudantes de baixa renda e a capacidade dos estabelecimentos públicos de ensino de atendê-la. Estratégias para este objetivo deveriam ser definidas posteriormente à aprovação da Constituição, pelo futuro PNE (BRASIL, 1987, p. 41).

O texto constitucional de 1988 conferiu aos municípios competências para legislar sobre assuntos de interesse local e, de forma suplementar aos demais entes, no que coubesse (BRASIL, 1988, art. 30, inc. I e II). A eles atribuíram-se a responsabilidade administrativa de atuar prioritariamente no Ensino Fundamental (à época etapa obrigatória) e pré-escolar (BRASIL, 1988, art. 211, § 2º) e a possibilidade de estabelecer formas de colaboração com os estados para a universalização do atendimento na etapa obrigatória. A redação original da CRFB/1988 também destinou aos municípios a responsabilidade de manter, com a cooperação técnica e financeira da União e dos estados, programas de educação pré-escolar e de Ensino Fundamental (BRASIL, 1988, art. 30, inc. VI).

A sistematização das competências legislativas e administrativas da União e dos estados federados em matéria educacional não revela mudanças expressivas nas atribuições legislativas, quando comparadas às previstas na Constituição de 1946. Nessa época, já se achava explícita a previsão de organização dos sistemas estaduais de ensino (BRASIL, 1946, art. 171) como expressão da autonomia legislativa e administrativa em matéria educacional, assim como a competência da União como legisladora de diretrizes e bases da educação nacional. O texto de 1946 também atribuiu aos estados competência legislativa supletiva ou complementar (BRASIL, 1946, art. 5º, inc. XV, alínea ‘d’; art. 6º). E aos municípios, autonomia para

estabelecer administração própria e organizar os serviços públicos locais (BRASIL, 1946, art. 28), desde que não colidisse com preceitos das Constituições Estadual e Federal.

A CRFB/1988 inovou ao instituir sistemas municipais de ensino e facultar ao Município a possibilidade de autorizar o funcionamento de unidades escolares na área de sua competência. A abertura e a autorização para funcionamento de estabelecimentos privados de pré-escola e Ensino Fundamental passariam a observar regras municipais. Regras para processos seletivos de profissionais da educação poderiam ser estabelecidas sem prévia autorização ou orientação dos estados, e normas locais passariam a orientar a administração escolar. Em especial, a lacuna a respeito da obrigação do ente federal e dos estados para com a oferta da Educação Básica é indicativa de um desenho político em que o sistema educacional do país se assenta sobre a desigualdade de recursos entre os entes municipais.

Nos termos postos por Arretche (2009), as atribuições legislativas expressamente asseguradas à União em matéria educacional já lhe conferiam capacidade de regulamentar as administrações estadual e municipal. A sistematização do ambiente federativo posta em 1988 revela assimetrias institucionais em favor da União.

2.5.1 Emenda Constitucional, Lei de Diretrizes e Bases e a regulação nacional da administração educacional

Até novembro de 2018, o Congresso Nacional promulgou quatro emendas ao texto constitucional que alteraram competências administrativas dos estados e municípios em relação à Educação Básica. Logo após a aprovação da primeira Emenda Constitucional, que alterou as relações federativas, foi aprovada a LDBEN (BRASIL, 1996a), além de legislação ordinária que regulamentava novas disposições constitucionais. Assim, em matéria educacional, promoveram-se mudanças tanto nas relações federativas quanto nas intergovernamentais.

2.5.1.1 A Emenda Constitucional nº 14/1996

Em 1996, mediante a Emenda Constitucional nº 14[7] (BRASIL, 1996), a União alterou as etapas de oferta prioritária na Educação Básica dos estados e municípios, ao modificar três parágrafos do artigo que trata da organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração (BRASIL, 1988, art. 211). Esta EC atribuiu aos estados subnacionais atuação prioritária no

[7] Farenzena (2006) analisa em profundidade a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 233, que resultou na aprovação da EC nº 14/1996.

Ensino Fundamental e Médio (BRASIL, 1988, art. 211, § 3º). E aos municípios, a atuação prioritária nas duas etapas da Educação Infantil, antes restrita ao ensino pré-escolar, mantida a atuação no Ensino Fundamental. Orientou também os estados e os municípios a estabelecerem formas de colaboração para a universalização do ensino obrigatório (à época o Ensino Fundamental) (BRASIL, 1988, art. 211, § 4º). Redefiniu competências da União em matéria educacional, orientando suas ações para o exercício das funções redistributiva e supletiva, mediante assistência técnica e financeira, de forma a garantir equalização de oportunidades e padrão mínimo de qualidade ao ensino (BRASIL, 1988, art. 211, *caput*). Essas modificações no texto constitucional redesenharam as competências dos entes federados e estão associadas às mudanças legislativas ocorridas nas políticas de financiamento.

Entretanto, foi com a alteração do disposto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que a EC nº 14/1996 introduziu mecanismo redistributivo de regulação nas relações interfederativas pela via do desempenho (DUARTE, 2005) e desobrigou os entes federados, especialmente a União, de investir na Educação Básica. A nova redação do texto constitucional desresponsabilizou os poderes públicos de aplicar a metade dos recursos constitucionalmente vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na erradicação do analfabetismo e na universalização do Ensino Fundamental (BRASIL, 1988, art. 60). Nova redação deste dispositivo (BRASIL, 1988, art. 60, ADCT) instituiu, no âmbito de cada um dos 26 estados, fundo contábil de natureza redistributiva, denominado Fundo Nacional de Desenvolvimento de Ensino Fundamental (Fundef) e de Valorização do Magistério.

Esse fundo subvinculava 60% das receitas provenientes de transferências constitucionais obrigatórias dos estados e dos municípios, já destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, à aplicação no Ensino Fundamental. O montante de cada fundo, de âmbito estadual, deveria ser distribuído de acordo com a matrícula na rede pública de Ensino Fundamental, etapa à época obrigatória e, portanto, de direito público subjetivo. A aplicação dos valores recebidos pelos entes subnacionais deveria restringir-se a esta etapa. Desse modo, aproximadamente 80% dos recursos financeiros para manutenção e desenvolvimento do ensino, repassados aos governos subnacionais mediante transferências constitucionais obrigatórias, foram redirecionados, e sua administração passou a se subordinar a regras estabelecidas pelo poder público federal.

Os novos dispositivos incluídos pela EC nº 14/1996 no ADCT atribuíram outras competências em matéria educacional à União, não previstas no texto constitucional original. O poder central passou a complementar os recursos de cada fundo estadual que não conseguisse atingir um valor mínimo definido nacionalmente. Por último, ficou ao encargo do Congresso

Nacional aprovar a norma de regulamentação dos fundos, o critério de distribuição dos recursos financeiros, as formas de fiscalização da aplicação dos recursos e a forma para cálculo do valor mínimo nacional por aluno, que dimensionaria, a partir de então, o montante da complementação a ser efetuada pela União (BRASIL, 1988, art. 60, ADCT, §§ 5º, 6º e 7º).

Eis o comentário de Arelaro (2005, p. 1051) a respeito do mecanismo do Fundef:

> O Fundef, chamado de fundo "revolucionário" em termos de justiça social – uma proposta "quase socialista", como gostava de falar o ministro de Educação da época –, conseguiu ser um fundo peculiar, pois, para além do marketing competente sobre suas vantagens, o governo federal gastou, no período de 1998 a 2002, os menores percentuais da década no Ensino Fundamental. O valor estabelecido em 1997, como gasto/aluno anual, foi de R$ 300,00, atingindo o valor de R$ 418,00, para as quatro primeiras séries, em 2002, último ano do segundo Governo FHC [Fernando Henrique Cardoso] (1999/2002), valor este defasado em cerca de 100% se obedecidos os critérios estabelecidos para o seu cálculo.

Novas relações federativas e intergovernamentais foram implementadas com base no disposto na EC nº 14/1996 e na legislação correlata. A literatura que posteriormente se debruçou sobre o Fundef é expressiva, porém com abordagens dispersas. O portal de periódicos SciELO registra 12 títulos entre 2001 e 2018, que, pelo descritor, informam abordar especificamente este fundo. Desses títulos, apenas Pinto (2007) e Vasquez (2005) abordaram a relação do fundo com as assimetrias interfederativas, enquanto os demais estudos sobre o fundo concentram-se nos efeitos sobre casos específicos. De acordo com Pinto (2007), essas medidas tinham por objetivo restringir o dispêndio de recursos, apesar das críticas de diferentes atores e entidades sociais. Vasquez (2015, p. 872), por sua vez, afirma que "[...] a aprovação de matérias que afetam a autonomia dos governos subnacionais pelo Congresso [...]" teve dupla justificativa. Por um lado, a necessidade de colaboração das esferas subnacionais de governo para o alcance das metas de *superávit* primário e, por outro, a ampliação da cobertura de serviços sociais financiados com recursos estaduais e municipais. Duarte (2005) analisa os limites redistributivos do Fundef, tanto no âmbito de cada estado quanto entre os estados, bem como a perpetuação das desigualdades intersistêmicas, para as quais a complementação da União era e continua sendo insuficiente para superar.

Ao definir, com o Fundef,[8] a subvinculação de recursos financeiros provenientes de transferências constitucionais e as condições para acesso a eles (BRASIL, 1996), a União introduziu nas relações federativas um mecanismo redistributivo de regulação pela via dos resultados (DUARTE, 2005). O texto constitucional modificado induzia, mediante fundos

[8] A análise das externalidades decorrentes da implementação do Fundef ultrapassa os limites deste estudo.

contábeis, os governos estaduais e, especialmente, os municipais à ampliação da matrícula em seus estabelecimentos, por meio de um jogo de perde e ganha de parcelas dos recursos já vinculados à MDE. O peso relativo dos recursos provenientes do ICMS era o fiel da balança, pois o mecanismo do Fundef alterou parcela do montante repartido em cada estado e, desse modo, reduziu efeitos regressivos.

2.5.2 Três meses depois, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

A LDBEN (BRASIL, 1996a) foi aprovada como lei ordinária, sem exigência de maioria qualificada. Sua tramitação no Congresso Nacional teve início em 1988 e, até 2017, aproximadamente 192 de seus dispositivos sofreram alterações.[9] Este estudo expõe as mudanças introduzidas nas relações entre os entes da federação e nas relações intergovernamentais, quando de sua aprovação.

O texto da LDBEN aprovado em 1996 reiterou as competências dispostas na CRFB/1988 em relação ao arranjo federativo após a EC nº 14/1996, mas estabeleceu também novas. Para a União, destaca-se a introdução da função de coordenação da Política Nacional de Educação mediante o exercício de função normativa (BRASIL, 1996a, art. 8º, § 1º) (FARENZENA, 2006, p. 241), não prevista no texto constitucional reformado três meses antes. Previu também a atribuição de assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no Ensino Fundamental e Médio, em colaboração com os demais sistemas de ensino (BRASIL, 1996a, art. 9º, inc. VI). A esse respeito, Cury (1997, p. 105) identificou a centralização do poder regulador no ente federal:

> Percebe-se, pois, que a União se investe de poderes sobre a educação escolar em todos os níveis, a partir das noções de coordenação e avaliação, como jamais se viu em um regime democrático no Brasil. Ela possui o controle sobre o processo avaliativo do rendimento escolar de todos os níveis da educação escolar e o controle da avaliação das instituições e de cursos do Ensino Superior [...]. A União ganha, pois, a prerrogativa de estabelecer um processo permanente de avaliação do rendimento escolar e das instituições, pondo-se quase como agente externo deste processo, monitorando indicadores de desempenho.

Cury (1997), no ano seguinte à aprovação da LDBEN, alertou para a relevância do instrumento de regulação que o Congresso Nacional colocara nas mãos do Executivo Federal, ao possibilitar a monitoramento pela via do desempenho. A esta observação a pesquisa

[9] A análise das alterações estabelecidas na LDBEN pelo Congresso Nacional, devido à sua diversidade e complexidade, requer estudos que ultrapassam os limites deste capítulo.

acrescenta o exercício de função normativa na coordenação da política nacional. No que se refere à União, a LDBEN estabeleceu atribuições que ampliaram o escopo da regulamentação sobre relações federativas em matéria educacional. O texto constitucional estabeleceu como competência privativa da União a elaboração de lei de diretrizes e bases e como competência compartilhada com os estados o exercício de função normativa em matéria de competência concorrente, limitada à aprovação de normas gerais. O disposto na LDBEN tem redação diversa, ao associar a função normativa com a de coordenar a Política Nacional de Educação.

Não menos importantes são aquelas competências relativas à elaboração das diretrizes curriculares para as diferentes etapas da Educação Básica (BRASIL, 1996a, art. 9º, §1º, inc. IV e VI), também em colaboração com os estados e os municípios. Por último, cabe destacar a prerrogativa de acesso irrestrito ao conjunto dos dados e informações de todos os estabelecimentos e órgãos escolares e do cálculo do custo mínimo por aluno, que orientaria a complementação do Fundef (BRASIL, 1996a, art. 9º, § 2º e art. 74, parágrafo único).

Com relação aos estados, a LDBEN reitera as competências administrativas de oferta prioritária estabelecidas no texto constitucional a partir de 1996 (BRASIL, 1996a). A LDBEN regulamentou administrativamente a forma de colaboração entre os estados e seus municípios para a universalização do ensino obrigatório, que deveria observar a proporcionalidade de responsabilidades de acordo com população a ser atendida e com os recursos disponíveis em cada esfera da federação (BRASIL, 1996a, art. 10, inc. II). Esse dispositivo expressa as linhas gerais do mecanismo de distribuição do Fundef, porém afirma que estados e municípios podem definir novas formas, desde que respeitem as mesmas diretrizes. Estabeleceu ainda a atribuição administrativa aos estados para provimento de transporte escolar aos seus alunos, orientando assim relações administrativas intergovernamentais.

Quanto à competência legislativa dos estados, a LDBEN relacionou apenas a elaboração de normas complementares para os seus sistemas de ensino (BRASIL, 1996a, art. 10), restringindo dispositivo constitucional de maior abrangência (BRASIL, 1988, art. 24, §§ 1º ao 4º). No entanto, anos depois, o STF reconheceu o exercício de função normativa no âmbito das competências compartilhadas. Em 2005, a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenem) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) contra Lei do Estado do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2005) que proibia a cobrança de provas de segunda chamada, provas finais ou equivalentes por parte dos estabelecimentos de ensino. Em agosto de 2019, decisão do STF julgou improcedente a ação, por considerar que o estado do Rio de Janeiro atuou dentro da área de sua competência concorrente.

Com relação aos municípios, a LDBEN foi omissa quanto à competência deste ente para elaborar e executar políticas educacionais, atribuição constante para a União e estados. Autorizou-os, de modo semelhante ao dos estados, a exercer função legislativa complementar no âmbito de seus sistemas de ensino e, de modo mais restrito, a autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos escolares sob sua competência (BRASIL, 1996a, art. 11, inc. III e IV). Permitiu, sem previsão no texto constitucional, que os municípios integrassem o sistema estadual de ensino, porém não apontou os requisitos necessários nem os limites para a adoção dessa medida. Por último, coube apenas aos estados e à União, no texto original da LDBEN, reconhecer, credenciar e avaliar seus estabelecimentos de ensino, enquanto a atuação dos municípios na avaliação dos seus respectivos estabelecimentos de ensino ficou pendente de previsão.

O princípio da gestão democrática do ensino público, previsto no texto constitucional, foi regulamentado pela LDBEN (BRASIL, 1996a) como gestão participativa nas escolas (DUARTE; SARAIVA, 2017). Ao reconhecer a autonomia administrativa dos entes subnacionais para regulamentar esse princípio, a LDBEN estabeleceu os critérios comuns a serem observados em suas normas complementares (BRASIL, 1996a, art. 14) e procurou delimitar o significado do princípio político constitucional.

A LDBEN é coetânea a um conjunto de proposições legislativas de iniciativa do Executivo (BRASIL, 1996, BRASIL, 1996a e BRASIL, 1996b), e são diversos os estudos que analisaram os atores e interesses presentes no decorrer de sua tramitação, bem como o conteúdo de vários dispositivos aprovados. O que este estudo observa é que a LDBEN contém dispositivos que alteraram relações interfederativas em matéria educacional e interveio administrativamente no âmbito das relações intergovernamentais. Com a nova redação da LDBEN e seus respectivos acréscimos, o alcance desses dispositivos adquiriria maior visibilidade nos períodos posteriores, pois trata-se de um processo de redefinição da dimensão federativa presente na ideia de Reforma Administrativa do Estado, difundida à época.

2.5.3 Lei nacional dispõe sobre a distribuição dos recursos estaduais e municipais

A regulamentação do Fundef (BRASIL, 1996b) foi aprovada três meses após a promulgação da EC nº 14/1996. A Lei ordinária, além de regulamentar a operação do fundo, previa prazos de seis meses para que estados e municípios aprovassem Plano de Carreira e Remuneração do Magistério (art. 9º) e de cinco anos para capacitação de professores leigos, sob pena de integrarem quadro em extinção. Estes dispositivos foram levados à apreciação do

STF (ADI nº1627/1996), por serem "[...] violadores do princípio da autonomia dos Estados e maculadores da competência concorrente estabelecida na Constituição". Inicialmente, em 1997, a Suprema Corte concedeu medida liminar suspendendo o prazo, e decisão posterior, de 2016, manteria este entendimento. O STF reconheceu a competência normativa da União para dispor sobre parâmetros que delimitam a efetivação de princípios constitucionais, porém rejeitou a capacidade institucional da União em estabelecer prazos para os níveis subnacionais.

A lei que regulamentava o Fundef, conforme previsto na EC nº 14/1996, estabeleceu critérios para partição dos recursos entre estados e municípios, regulando também sua distribuição no âmbito de cada sistema subnacional de ensino, de acordo com o tipo de estabelecimento em que a matrícula se efetivava (Anos Iniciais, Anos FINAIS, Educação Especial e localização) (BRASIL, 1996b, art. 2º). Instituiu ainda órgãos colegiados no âmbito dos governos subnacionais, com a função de acompanhar e controlar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos subvinculados ao Fundef (BRASIL, 1996b, art. 4º). Aprovada três dias após a LDBEN, a Lei que regulamentou o Fundef (BRASIL, 1996b) elencou dispositivos que afetaram a administração dos governos subnacionais. Em 2004, Arelaro e Gil (2004) já indagavam sobre uma possível anulação da autonomia político-administrativa na federação, pois, com a existência de um fundo único para a Educação Básica e o contingenciamento de recursos advindos das transferências constitucionais obrigatórias, pouco poderia ser destinado para programas próprios dos municípios.

Este conjunto normativo (BRASIL, 1996; BRASIL, 1996a, BRASIL, 1996b), aprovado pelo Congresso no intervalo de quatro meses, é expressão de reforma na administração pública da educação escolar influenciada pelos princípios do chamado *New Public Management*[10] (NPM), movimento conduzido internacionalmente a partir da década de 1990 para reivindicar políticas promotoras de eficiência e eficácia na administração pública. Dois anos depois da aprovação da LDBEN, a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 (BRASIL, 1998), ao dispor sobre normas para a administração pública, prescreveu que a estabilidade dos servidores públicos, de todos os entes da federação, estaria condicionada à avaliação de desempenho (BRASIL, 1988, art. 41, inc. III). À época, aferições dos padrões de gestão do serviço público mediante o controle do desempenho eram difundidas como medidas de boa

[10] Hood (1991) foi considerado como o proponente original da denominação Nova Gestão Pública. Com esse termo, ele procurava descrever tendências que haviam ocorrido nas reformas administrativas iniciadas em muitos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O termo serviu como expressão abrangente para denominar uma variedade de abordagens que introduziam mudanças nas políticas de administração do setor público. Em particular, mantém laços estreitos com proposições de gestão que caracterizam críticas à administração burocrática clássica.

governance. A difusão de narrativas a respeito da ineficiência e ineficácia do serviço público obscureciam a agenda pública em relação aos déficits da República advindos do patrimonialismo e da concentração da esfera pública discursiva, e, desse modo, princípios políticos do NPM entraram na agenda decisória do país. Os efeitos da EC nº 19/1998 não diziam respeito somente à área educacional, e sim ao conjunto de servidores que prestavam serviços assecuratórios de direitos sociais. O texto constitucional, ao autorizar a aferição de desempenho dos servidores públicos em geral, induziu políticas correlatas de pagamento por performance.

2.5.4 Novas mudanças no arranjo federativo do sistema educacional: as Emendas Constitucionais e a universalização dos serviços educacionais

Em 2002, o Partido dos Trabalhadores (PT), que, desde sua fundação, colocou-se como oposição aos governos federais, assumiu a Presidência da República. Este momento parecia indicar a consolidação do arranjo federativo e do regime poliárquico no país, com elevadas desigualdades sociais e de acesso a direitos. Ideias difusoras da necessidade de reformas político-administrativas no aparato do Estado persistem e promovem, na área educacional, novos arranjos do sistema federativo de Educação Básica.

Duas novas emendas, especificamente em matéria educacional, foram promulgadas pelo Congresso Nacional; uma em 2006, a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro, e a outra em 2009, a Emenda Constitucional nº 59. A primeira (BRASIL, 2006) ampliou a competência legislativa da União em matéria educacional, ao autorizar a elaboração de leis complementares que fixassem normas para cooperação entre os entes federados (BRASIL, 1988, art. 23, parágrafo único).

A este respeito, afirma Dourado (2013, p. 763):

> [...] [a] alteração, aparentemente pontual, é significativa, à medida que substitui a força de uma lei complementar por várias leis, cujas proposições estabelecem marco regulatório para a efetiva cooperação entre os entes federados, buscando garantir o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Desse modo, lei complementar específica poderia, no futuro, dispor a respeito da organização e do funcionamento do SNE, regulamentando relações federativas e/ou intergovernamentais, ou ainda padronizar procedimentos de administração para os sistemas subnacionais de ensino. Alterada a faixa etária correspondente à Educação Infantil pela EC nº 53/2006, a CRFB/1988 incorporou orientação para estados e municípios a respeito da

administração do Ensino Fundamental com nove anos de duração. Essa modificação constitucional decorreu de efeito não previsto da implementação do Fundef.[11]

A EC nº 53/2006 incluiu no texto constitucional a obrigatoriedade de pagamento pelos demais entes da federação do piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar pública (BRASIL, 1988, art. 206, inc. VIII) e determinou a elaboração de lei nacional que estabelecesse para estados e município quais as categorias de trabalhadores seriam consideradas em seus quadros como profissionais da educação (BRASIL, 1988, art. 206, inc. V e VIII). Em julgamento da ADIn nº 4.167, ajuizada por governadores de cinco estados da federação, o STF reconheceu a

> [...] competência da União para dispor sobre normas gerais relativas ao piso de vencimento dos professores da Educação Básica, de modo a utilizá-lo como mecanismo de fomento ao sistema educacional e de valorização profissional, e não apenas como instrumento de proteção mínima ao trabalhador. (BRASIL, 2011).

O argumento dos governadores que ingressaram com a Adin afirmava que a Lei (BRASIL, 2008, art. 2º) foi além de regulamentar o piso salarial ao estabelecer que o valor mínimo se referia ao vencimento básico. Outro dispositivo questionado (BRASIL, 2008, art. 2º, § 2º) foi o que estabeleceu a reserva de um percentual mínimo de 1/3 da carga horária dos docentes da Educação Básica para atividades de interação com os educandos. Em 2011, o STF considerou a chamada 'Lei do Piso' integralmente constitucional.

Institucionalizou-se, também em 2006, mediante EC nº 53, a destinação dos recursos provenientes da contribuição social do salário-educação para Educação Básica pública e modificou-se o critério de repartição das cotas estaduais e municipais referentes a esse tributo. Estabeleceu-se como critério o número de alunos matriculados na respectiva rede de ensino (BRASIL, 1988, art. 212, §s 5º e 6º). Lei federal anterior (BRASIL, 2003) já havia alterado a legislação sobre o salário-educação e regulamentado a distribuição da parcela de 2/3 do montante de recursos arrecadados de forma proporcional ao número de alunos matriculados, porém os destinou exclusivamente ao Ensino Fundamental.

Não menos importante, a nova alteração do art. 60 dos ADCT, aprovada em 2006, instituiu, em substituição ao Fundef, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). A expansão da matrícula no Ensino Fundamental induzida pelo Fundef e sua previsão de duração por dez anos impulsionaram a continuidade do mecanismo que associava

[11] Em 2003, cinco anos após o início da implementação do Fundef, o governo do estado de Minas Gerais decreta o Ensino Fundamental de nove anos (MINAS GERAIS, 2003). Esta alteração administrativa foi seguida por outros estados e municípios da federação.

a transferência de recursos financeiros à matricula. Porém as críticas à destinação de recursos públicos prioritariamente ao Ensino Fundamental motivaram a subvinculação de recursos de impostos e transferências já vinculados à MDE à toda a Educação Básica.

O Fundeb, promulgado com a EC nº 53/2006, ampliou o escopo da redistribuição dos recursos financeiros para toda a Educação Básica mediante um acréscimo de 5% no percentual subvinculado e outros impostos que não constavam na composição do antigo Fundef. Pinto (2007) foi um dos primeiros pesquisadores a se debruçar sobre possíveis externalidades negativas da adoção desses mecanismos sobre a ordem política federativa estabelecida a partir de 1988. Grande parte dos estudos sobre o Fundeb/Fundef abordou questões/problemas de âmbito municipal/estadual não resolvidos ou gerados por esses mecanismos (CAMPOS; CRUZ, 2009; RAMOS; DI GIORGI, 2011; BASSI, 2011; FERNANDES; FERNANDES, 2014; SALES; SOUZA, 2016). Esses autores direcionaram o olhar para casos municipais e demonstraram que os efeitos do Fundeb são mais restritos em termos de equalização da capacidade de investimento em educação. Limonti e Peres (2014), por exemplo, ao analisar os efeitos do mecanismo dos Fundos (Fundef e Fundeb) no plano estadual, apontaram as características dos municípios que suportam a redistribuição.

Ao regulamentar o Fundo estabelecido pela EC nº 53/2006 (Fundeb), lei ordinária instituiu Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (BRASIL, 2007, seção II). A esta comissão competia acompanhar e fiscalizar a administração dos recursos do fundo e atualizar os fatores de ponderação para orientar a sua distribuição. Entretanto as competências deliberativas desta Comissão eram restritas, pois, ao restringir suas atividades à distribuição dos recursos de complementação da União e aos fatores de ponderação para a matrícula nas diferentes etapas, a lei havia previamente regulamentado os critérios de funcionamento do fundo. Palotti e Machado (2015, p. 78) afirmam a respeito:

> [...] a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade apresenta um arranjo institucional que se restringe à discussão de critérios técnicos da alocação de recursos no âmbito do Fundeb, aparentemente não se organizando como uma instância para processamento mais amplo das divergências e conflitos entre esferas de governo.

As mudanças introduzidas em 2006 mantiveram e aprofundaram a tendência de regulamentar, mediante iniciativa da União, relações federativas e intergovernamentais. Essa nova regulamentação, por sua vez, instituía mecanismos de indução das ações de governos subnacionais mediante a distribuição *per capita* dos recursos financeiros desenhados centralmente. Semelhante à EC nº 14/1996 (BRASIL, 1996), a centralidade da coordenação

pela União das relações intergovernamentais pela via dos resultados foi ampliada. O Fundeb manteve o princípio do fundo anterior, que, ao subvincular as receitas de transferências dos estados e municípios à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, reduziu ainda mais a autonomia dos entes subnacionais para aplicação de seus recursos tributários (ARRETCHE, 2013).

Três anos depois, em 2009, a EC nº 59 modificaria as atribuições dos entes federados para com as diferentes etapas da Educação Básica ao assegurar sua oferta gratuita para todos(as), independentemente da faixa etária, tornando a frequência obrigatória dos 4 aos 17 anos (BRASIL, 1988, art. 208, inc. I). Até este ano, o texto constitucional assegurava, no rol dos direitos sociais, a assistência gratuita aos filhos e dependentes dos trabalhadores urbanos e rurais (entenda-se, aqueles em relação formal de trabalho) em creches e pré-escolas, desde o nascimento até 6 anos de idade. A EC nº 59/2009 estendeu também a todos os 'educandos' – termo genérico, não especificado – o atendimento por programas de material didático, transporte, alimentação e saúde, em todas as etapas da Educação Básica (BRASIL, 1988, art. 208, inc. VII). Esses programas operavam mediante distribuição *per capita* de recursos financeiros da União, com a coparticipação dos entes subnacionais.

Outra alteração de repercussão sobre as relações federativas e intergovernamentais envolveu a redefinição da duração e da finalidade do PNE por Emenda Constitucional (BRASIL, 1988, art. 214, caput). O PNE passou a ser considerado como o instrumento político responsável, constitucionalmente, por articular o SNE em regime de colaboração. Finalmente, a EC nº 59/2009 estabeleceu o fim da Desvinculação de Receitas da União (DRU) para com a educação (BRASIL, 1988, art. 70). Após a EC nº 59/2009, a universalização do ensino obrigatório (BRASIL, 1988, art. 211, § 4º) passou a abranger toda a Educação Básica, excetuando-se a etapa de creches. Políticas de universalização seriam postas em prática com a colaboração dos entes federados, incluindo uma participação indefinida da União, visto não lhe ter sido atribuída qualquer responsabilidade pela oferta das etapas obrigatórias, nem mesmo a função política subsidiária. O termo 'regime de colaboração' passou a expressar também o meio de organizar o planejamento estratégico necessário para estruturar o SNE (BRASIL, 1988, art. 214, *caput*). A respeito das alterações constitucionais de 2009, afirma Cury (2011, p. 794):

> [A EC nº 59/2009] altera a redação original do artigo 214 [da CRFB/1988] e, dentro do texto constitucional, estabelece a exigência de um PNE [...]. O PNE se completa com uma lei própria que o regulamente, com reiteração de sua duração decenal, fora de uma presença em disposições transitórias e, sobretudo, dentro de um "sistema nacional de educação". Essa última expressão, ausente nos textos vigentes até então por conta de uma rejeição

> sistemática, traduz a vontade de não permitir que o novo PNE venha a ser mais uma carta de intenções ou um conjunto disperso de prescrições inviáveis.

Com a aprovação da Emenda nº 59/2009, o MEC iniciou um processo de mobilização social para difundir a elaboração, com a participação de diversos atores societais, de um novo PNE, previsto, no texto constitucional pós-2009, como instrumento de política pública para organizar o SNE em regime de colaboração.

2.6 REDESENHANDO RELAÇÕES FEDERATIVAS E INTERGOVERNAMENTAIS PELA VIA DO PLANEJAMENTO

A ideia de um planejamento nacional para a organização de um sistema educacional mais igualitário não é nova no Brasil. Beisegel (1999, p. 218-219) esclarece que:

> [...] as iniciativas no sentido de estabelecer por lei um plano nacional de educação datam da primeira metade da década de 1930. [...] Cury, por sua vez, observa que, a fim de viabilizar a instituição do ensino primário gratuito e obrigatório, a Constituição de 34 impôs a vinculação percentual de recursos com base nos impostos arrecadados e, para evitar que a iniciativa caísse no desperdício ou na indefinição de propósitos, previu uma lei nacional de diretrizes da educação expressa em um plano nacional de educação. Esse primeiro ensaio de instituição legal do plano foi interrompido pelo golpe de 1937.

Fernandes (2014) identificou a difusão de orientações quanto ao planejamento setorial como estratégia política impulsionadora do desenvolvimento na América Latina, a partir da década de 1950, sob a égide da Comissão Econômica para América Latina (Cepal). Horta (1982) analisou a relevância atribuída ao planejamento tecnocrático nos períodos autoritários. Ao longo desse período, os planos de desenvolvimento da educação, as campanhas de alfabetização, as leis e os regulamentos nacionais constituíram um conjunto de instrumentos políticos que procuraram articular desenvolvimento econômico e social, predominantemente em atendimento aos interesses de modernização do país.

O texto constitucional de 1988, por sua vez, trazia uma dupla orientação para o planejamento educacional. Estabeleceu a elaboração de planos plurianuais como meio de atingir cinco objetivos e de integrar as ações do poder público (BRASIL, 1988, art. 214). A esse dispositivo acrescentava o reconhecimento de sistemas de ensino da União, dos estados e dos municípios em regime de colaboração (art. 211), permanecendo silente quanto ao SNE.

Três planos de educação com abrangência nacional foram aprovados nos anos subsequentes à promulgação da CRFB/1988, por diferentes governos. Em 1994, os enunciados

legitimadores de um plano decenal já difundiam a ideia de um sistema de educação escolar mais equitativo, regulado pela via dos resultados. As prioridades externalizadas no texto do Plano Decenal de Educação para Todos (PDET) expressam os compromissos da União com as orientações políticas estabelecidas em Jomtiem.[12] Mas a participação de atores representativos de organizações sindicais e não governamentais nos debates que conduziram sua formulação inseriu, na agenda política, temas como o regime de colaboração e o piso salarial nacional para professores(as). Entretanto, apesar de ter sido um documento orientador de políticas governamentais gestado de forma mais participativa, rompendo com o insulamento burocrático do período ditatorial, o PDTE não tinha força de lei (DUARTE; SANTOS, 2014).

Em 2001, a aprovação de um segundo PNE (BRASIL, 2001) foi precedida pela realização de Congressos Nacionais de Educação. Do Congresso de Belo Horizonte, realizado em 1997, resultou projeto apresentado ao Congresso Nacional pela oposição ao governo (BRASIL, 1997). Entretanto a redação aprovada foi próxima àquela formulada posteriormente pelo executivo federal (DUARTE; SANTOS, 2014). O texto da lei federal que instituiu o PNE (BRASIL, 2001, arts. 2º e 5º) estabelecia que estados e municípios estavam obrigados a elaborar planos decenais correspondentes e a estabelecer planos plurianuais que dessem suporte ao PNE e aos respectivos planos decenais. A formulação apresentada pela oposição estabelecia como diretriz a integração entre os planos formulados nas diferentes esferas de poder (diretrizes para a meta 3.2.1). O Plano também enunciava a participação dos estados na formação de professores (BRASIL, 2001, meta 7). A respeito do sistema educacional federativo, o texto do PNE 2001-2011 (BRASIL, 2001) assim dispunha:

> Para que a gestão seja eficiente há que se promover **o autêntico federalismo em matéria educacional**, **a partir da divisão de responsabilidades previstas na Carta Magna**. A educação é um todo integrado, de sorte que o que ocorre num determinado nível repercute nos demais, tanto no que se refere aos aspectos quantitativos como qualitativos. Há competências concorrentes, como é o caso do Ensino Fundamental, provido por Estados e Municípios. Ainda que consolidadas as redes de acordo com a vontade política e capacidade de financiamento de cada ente, algumas ações devem envolver Estados e Municípios, como é o caso do transporte escolar. Mesmo na hipótese de competência bem definida, como a Educação Infantil, que é de responsabilidade dos Municípios, não pode ser negligenciada a função supletiva dos Estados (art. 30, VI, CF) e da União (art. 30. VI, CF e art. 211, § 1º, CF). Portanto, uma diretriz importante é o aprimoramento contínuo do regime de colaboração. **Este deve dar-se, não só entre União, Estados e**

[12] A Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990, na cidade de Jomtien, Tailândia, por iniciativa da iniciativa da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), proclamou o compromisso dos países signatários em erradicar o analfabetismo e universalizar o ensino obrigatório.

> **Municípios, mas também, sempre que possível, entre entes da mesma esfera federativa, mediante ações, fóruns e planejamento interestaduais, regionais e intermunicipais**. (grifo nosso).

Em 2001, o ‘autêntico federalismo’ relacionava as políticas de gestão dos sistemas de ensino às relações intergovernamentais horizontais (de colaboração) e verticais (exercício de função supletiva), mediantes metas estabelecidas pelo planejamento central.

Quadro 4 – Metas contidas no Plano Nacional de Educação 2001-2024

Etapa	Nº do objetivo	Meta que especifica ação da União
Educação infantil	5	Formular programa nacional de formação em serviço dos profissionais
	7	Cooperar técnica e financeiramente na implementação do programa nacional de formação em serviço dos profissionais, no prazo de 3 anos
	12	Colaborar financeiramente com a alimentação escolar
	25	Exercer função supletiva junto aos municípios com maiores necessidades técnicas e financeiras
Ensino fundamental	1	Colaborar para a universalização do Ensino fundamental no prazo de cinco anos
	7	Apoiar os sistemas de ensino para equipar as escolas com: atualização e ampliação do acervo das bibliotecas; mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos; telefone e serviço de reprodução de textos; informática e equipamento multimídia para o ensino.
	17	Colaborar financeiramente com o transporte escolar nas zonas rurais
	18	Colaborar com o provimento da alimentação do escolar
Ensino médio	O PNE não especifica ações da União para esta etapa.	
Educação de jovens e adultos	1	A União deverá estabelecer, dentro de um ano, normas para credenciamento das instituições que ministram cursos à distância.
	2	Estabelecer, dentro de dois anos, em cooperação da União com os Estados e Municípios, padrões éticos e estéticos mediante os quais será feita a avaliação da produção de programas de educação a distância.
	10	Colaborar na produção de programas de educação a distância de nível médio
Educação profissional	7	Modificar, dentro de um ano, as normas que regulamentam a formação de pessoal docente

Fonte: elaborado pelo autor com base no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001).

Ao especificar ações para a União, o texto do PNE (2001-2011) usa termos como ‘colaborar’, ‘apoiar’ e, por diversas vezes, especifica ações associadas a programas nacionais já existentes, como alimentação, transporte escolar e equipamentos de informática nas escolas. Por outro lado, os verbos ‘estabelecer’, ‘formular’ e ‘definir’ são usados, ao longo do

documento, para a consecução de objetivos que envolvem a regulamentação nacional da educação escolar básica e superior. As ações específicas de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica permanecem como responsabilidade dos entes subnacionais, que devem colaborar e cumprir as metas estabelecidas para as etapas iniciais. Para os estados subnacionais e o Distrito Federal foram previstas 53 metas e outras 55 para os municípios. Essas metas prescreviam, entre outros objetivos, o direcionamento da aplicação de recursos vinculados pelos entes subnacionais, requisitos para autorização de funcionamento de escolas, prazos para elaboração de política municipal de Educação Infantil e ampliação da oferta pública e gratuita em diferentes etapas.

Em 2001, a União desenhou o plano, estabeleceu as metas, ficou responsável por sua avaliação e, mediante a formulação de normas e programas que distribuíam recursos técnicos e financeiros, pretendia induzir a ação dos entes subnacionais. Foi desse modo que o texto aprovado reconheceu o desenvolvimento de um regime de colaboração no sistema educacional federativo.

Com desenho semelhante ao anterior, o PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) contou com o debate prévio de atores sociais organizados e com intenso processo de mobilização social, com a realização de fóruns municipais, estaduais e regionais. A preparação e a mobilização em torno de um novo PNE culminaram com a realização da Conferência Nacional de Educação (Conae) em 2010. Duarte e Santos (2014) demonstram que a realização da Conae foi de iniciativa do MEC em articulação com diversas entidades da sociedade civil. A presença do termo ‘regime de colaboração’ no PNE 2014-2024 sugere tendência para a construção de relações federativas e intergovernamentais mais cooperativas, como apontam Cury (2014, 2016), Abicalil (2016) e Dourado (2016). No anexo da Lei de aprovação do PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014), o termo ‘regime de colaboração’ aparece 21 vezes, distribuído por dispositivos, metas e estratégias. Na maioria dos casos, era direcionado para ações ou programas que envolviam relações intergovernamentais, tais como:

> [...] realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta. (BRASIL, 2014, Estratégia 1.3, grifo nosso).
>
> [...] manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de Educação Infantil. (BRASIL, 2014, Estratégia 1.5, grifo nosso).

Os casos em que o termo define relações federativas apareceram em menor número. Neles, ‘regime de colaboração’ expressa a formulação, pela União, de programas para áreas diversas da Educação Básica a serem implementados pelos entes subnacionais. Estabelece também que a “[...] União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuariam em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano” (BRASIL, 2014, art. 7º, *caput*). Entretanto o último PNE atribuiu à União a coordenação do Sistema de Avaliação da Educação Nacional (art. 11). O texto da Lei refere-se também ao regime de colaboração como negociações e pactos permanentes entre o estado subnacional e seus municípios (BRASIL, 2014, art. 7º, § 6º) e como arranjo de desenvolvimento da educação entre municípios (BRASIL, 2014, art. 7º, § 7º). Nestes casos, faz-se menção às relações intergovernamentais.

Ao reiterar a ideia de colaboração, o texto da Lei do PNE 2014-2024 e seu anexo contêm uma construção discursiva, que faz emergir um sistema educacional federativo do tipo cooperativo como promessa para atingir os objetivos propostos, seja pelo plano, suas metas e/ou estratégias, seja pelo apoio financeiro e/ou técnico da União aos entes subnacionais. A ênfase discursiva estaria na ideia de colaboração entre os entes da federação, mas o papel atribuído à União, segundo Duarte e Santos (2014), seria o de exercer ação distributiva discricionária, mediante transferências voluntárias.

A Lei do PNE também apregoa que o regime de colaboração se fortaleceria mediante a instituição de instâncias permanentes de negociação e pactuação entre os entes federados (BRASIL, 2014, art. 7º, § 5º). O que configuraria um instrumento central para um federalismo cooperativo. Cury (2014, p. 1064) reconhece, nesse dispositivo, possibilidades de avançar para relações federativas cooperativas: “As palavras são fortes dentro da ciência política: negociação, cooperação e pactuação. Todas elas se voltam para a articulação interfederativa por cujas mesas deverá escoar a implementação das políticas educacionais.”

O PNE 2014-2024 propõe diversos mecanismos e instrumentos de políticas públicas para sua implementação. Recomenda também a criação de instâncias de monitoramento como o Fórum e as Conferências Nacionais de Educação. Oliveira e Ganzelli (2013, p. 1035) consideram que “[...] a variedade de parceiros e de instrumentos de formalização das articulações [...] [permitem] afirmar que muitas destas iniciativas correspondem a políticas de governo, e não [a] políticas de Estado”. Portanto seriam mecanismos e instrumentos voltados para operar relações intergovernamentais, como destacou Cameron (2002).

Semelhante ao PNE anterior, em 2014 constituiu-se um instrumento de planejamento com características do modelo estratégico (PFEIFFER, 2000) e normativo. Apesar da

ampliação da participação de atores diversos ao longo do tempo, arranjos institucionais de cooperação federativa não foram desenvolvidos. Duarte e Santos (2014) apontam que as estratégias promotoras das metas estabelecidas previam relações intergovernamentais dos entes subnacionais com a União mediante programas nacionais de transferência voluntárias de recursos financeiros ou materiais, mantido o poder discricionário do Executivo Federal em distribuí-los. Desse modo, o arranjo federativo permaneceu com a tendência de centralizar a formulação de políticas públicas de educação na União, mantendo a relação de dependência dos governos subnacionais.

2.7 REGULAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL FEDERATIVO: A COORDENAÇÃO DA UNIÃO

Até 2009, as reformas empreendidas no arranjo federativo do sistema brasileiro de educação escolar básica podem se sintetizadas por um duplo eixo político-administrativo: a busca por maior eficiência na prestação dos serviços que asseguram o direito à educação e a universalização do usufruto desses serviços sociais mediante regulamentação da administração dos sistemas subnacionais de ensino. Se esses objetivos não são necessariamente antagônicos, a intensidade com que foram efetivados apresentou peso diferenciados nos períodos de 1995-2001 (governo federal do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) e 2002-2013 (governo federal do PT).

As modificações introduzidas pela EC nº 14/1996– fundos estaduais redistributivos e repartição de atribuições de oferta educacional – voltavam-se prioritariamente à revisão do arranjo do sistema educacional federativo, no sentido de atribuir-lhe maior eficiência. Mediante regulamentação nacional da administração de recursos vinculados e indução da matrícula para a etapa obrigatória, à época, os entes subnacionais passaram a operar como implementadores de políticas públicas formuladas no âmbito federal. Mas, ao atenuar a repartição regressiva dos valores do ICMS, o Fundef impulsionou o crescimento da matrícula no Ensino Fundamental sem o acréscimo de novos recursos. Objetivos de maior eficiência sistêmica foram verificados com o crescimento da matrícula no Ensino Fundamental, mantidos os mesmos montantes de recursos vinculados. A taxa líquida de escolarização no Ensino Fundamental passou de 87,5%

em 1994 para 95,3% em 1998.[13] E a redefinição das atribuições de oferta prioritária, por sua vez, introduziu sanções para os governos que não ampliassem o atendimento.

Desse modo, a União passou a exercer de modo mais efetivo a função de coordenação da PNE, que lhe foi assegurada pela LDBEN em 1996. E os instrumentos e mecanismos adotados caracterizavam-se pelo monitoramento de resultados e pela indução de maior eficiência no *modus operandi* do sistema educacional.

Em 2006, a instituição do Fundeb e acertos nas competências de oferta mantiveram objetivos e *modus operandi* voltados para eficiência no funcionamento sistêmico, pois a incorporação de novos impostos pouco alterou o montante nacional subvinculado por aluno. Ao expandir o mecanismo indutor do acesso para todas as etapas da Educação Básica, o novo fundo pouco contribui para o crescimento da taxa líquida de escolarização no Ensino Médio, que se manteve em torno de 50% da população na faixa etária correspondente.[14]

Foi com a constitucionalização de um piso salarial dos profissionais da educação escolar pública que a União efetivamente ampliou sua competência normativa. O dispositivo que introduzia a obrigatoriedade de pagamento de um piso salarial pelos demais entes federados afirmou, em 2006, o princípio político inscrito no texto constitucional de igualdade de condições para acesso e permanência na escola. E a contestação apresentada por meio da ADIn nº 4.167 (BRASIL, 2011) questionou a extrapolação do poder normativo da União em competência privativa dos executivos estaduais. Ao julgar constitucional a chamada Lei do Piso (BRASIL, 2008), o STF reconheceu apenas a invasão da competência legislativa dos entes federativos em relação à definição da jornada de trabalho.

No segundo eixo condutor das políticas públicas de educação, o poder normativo da União em regulamentar a administração sistêmica tornou-se explícito com a aprovação da EC nº 59/2009. Esta emenda ampliou a oferta dos serviços que asseguram o direito público subjetivo à educação e o dever de prestação gratuita pelos entes federados, regulamentando também os programas de assistência ao estudante e, desse modo, as formas de colaboração das relações intergovernamentais.

As mudanças nos dispositivos constitucionais que regulamentam as relações federativas entre os sistemas públicos de ensino na Educação Básica revelam um discurso político

[13] IBGE. **Séries históricas e estatísticas**: taxa líquida de escolarização por níveis de ensino. Banco digital de dados alimentado pelos Censo Escolar 1980/2000 e o Censo Demográfico. Disponível em: https://bit.ly/39TqdJI. Acesso em: 20 set. 2018.

[14] IBGE. **Séries históricas e estatísticas**: taxa líquida de escolarização por níveis de ensino. Banco digital de dados alimentado pelos Censo Escolar 1980/2000 e o Censo Demográfico. Disponível em: https://bit.ly/39TqdJI. Acesso em: 20 set. 2018.

paradoxal. No texto constitucional, convivem um bom número de competências privativas e compartilhadas – legislativas e administrativas – pertinentes às políticas públicas de educação. Dessa leitura e das reiteradas afirmativas em torno de um regime de colaboração entre os entes, as relações federativas foram interpretadas como convergentes para o tipo cooperativo. Essa interpretação acha-se presente na literatura de política educacional (CURY, 2002, 2008, 2011; ARAÚJO, 2018). A previsão constitucional de um regime de colaboração entre os sistemas de ensino (BRASIL, 1988, art. 211) associado à (re)distribuição de responsabilidades para com a oferta educacional e a previsão, pela literatura de política educacional, da aprovação de lei complementar que regulamentasse a cooperação entre os entes fundamentaram análises que diagnosticavam a presença de um federalismo cooperativo (CURY, 2008, 2011, 2016; SAVIANI, 2008a, 2008b, 2010a, 2010b, 2014; ARAÚJO, 2010; ABICALIL, 2016; DOURADO, 2013, 2016; CAVALCANTI, 2016).

Embora o texto constitucional permita antever diferentes tipos de federalismo na organização do sistema educacional, este estudo, ao sistematizar a legislação federal, identifica mudanças empreendidas na direção de um sistema centralizado para a área educacional. Conforme apontaram Souza (2005, 2008, 2013), Arretche (2010, 2013), Machado e Palotti (2015), até meados dos anos 1990, as dificuldades de coordenação por parte da União conduziam à consolidação de um federalismo mais parecido como o de tipo competitivo, expresso no sistema educacional pela transferência de responsabilidades de oferta e pela pulverização de investimentos nas diferentes etapas da Educação Básica entre os entes subnacionais (ABRUCIO, 2005). Porém, a partir dos governos do PSDB, o uso de emendas constitucionais pela União viabilizou os recursos institucionais e políticos, a fim de alterar relações federativas e coordenar as intergovernamentais, o que fez o federalismo brasileiro tender para o tipo mais centralizado (ARRETCHE, 2004, 2009, 2010, 2013; SOUZA, 2004, 2005, 2013; MACHADO, 2014; MACHADO; PALOTTI, 2015).

Porém este estudo reitera, com suporte na literatura de sociologia política, o entendimento de que, desde 1988, a União dispunha de maiores poderes legislativos em material educacional. Ao utilizar essa capacidade de iniciativa associada a estratégias de formação de amplas maiorias parlamentares, o poder central aprovou emendas constitucionais e legislação infraconstitucional que aumentaram tanto sua capacidade decisória na formulação da política educacional quanto a de regulação dos governos subnacionais pela via dos resultados. Desde 1996, estados e municípios têm não só metas de atendimento a serem cumpridas mas também de aprendizado. Ao constitucionalizar mecanismos que associam a transferência de recursos à matrícula, as relações intergovernamentais verticais em matéria

educacional passam a operar por lógicas de desempenho, subsumindo orientações relacionadas às funções que a educação escolar deveria cumprir para uma dada comunidade política.

As mudanças introduzidas na capacidade institucional de regulação dos governos centrais expressaram-se também pela formulação de programas de abrangência nacional a serem implementados pelos governos subnacionais. A implementação subnacional de um conjunto de programas contribuiu para estabelecer padrões de relação intergovernamental mais uniformes na área educacional. Programas nacionais da área de educação, como transporte e alimentação escolar, foram incorporados ao texto constitucional por meio de emendas, e a atuação dos governos subnacionais na implementação foi regulamentada por normas federais e induzida pela transferência de recursos técnicos e/ou financeiros.

Por fim, da aprovação do texto constitucional até o fim dos sete governos federais, de diferentes partidos e coalizões, a legislação federal para a Educação Básica aprimorou mecanismos e instrumentos de políticas públicas que permitiram à União centralizar o federalismo educacional brasileiro. A despeito dos resultados da cooperação e da equidade intraestatal, destacados por Arretche (2010), as desigualdades entre as jurisdições brasileiras foram pouco alteradas pela ação da União. A regulação intergovernamental pela via dos resultados, em condições de elevadas desigualdades sociais e educacionais, requer a promoção de políticas redistributivas de abrangência nacional por parte da União. Por último, a ampliação da capacidade institucional da União para legislar sobre a educação nacional, sem o aumento de intervenções redistributivas, reitera a tradição autoritária da ordem política federativa deste país, como destacaram Almeida (2005) e Duarte (2005).

3 REGIME DE COLABORAÇÃO, FEDERALISMO E A LITERATURA DE POLÍTICA EDUCACIONAL

O texto constitucional previu que a "[...] União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizassem em regime de colaboração seus sistemas de ensino" (BRASIL, 1988, Art. 211, *caput*). Esta é a primeira vez que o termo 'regime de colaboração' aparece em uma norma constitucional, e a redação original o considera como um princípio político a ser observado pelos entes da federação na administração de seus sistemas de ensino[15] (CRFB/1988). Na sondagem realizada na legislação federal[16] produzida a partir da promulgação da CRFB-1988 até a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que institucionalizou o Plano Nacional de Educação 2014-2024, contabilizaram-se 31 menções ao termo nos diversos textos legais. Este número é um dos indicativos da importância normativa e simbólica que o termo adquiriu. E induz este estudo a analisar como a literatura de política educacional publicada no país o significou.

Para responder à pergunta sobre os significados atribuídos ao princípio constitucional do regime de colaboração entre os sistemas de ensino, a pesquisa selecionou a literatura publicada no Brasil após a promulgação da CRFB-1988 em três bases públicas de informações científicas. Recorreu-se ao portal eletrônico de periódicos Scientific Electronic Library Online (SciELO), ao acervo bibliográfico do sistema de bibliotecas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e à Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações[17] (BDTD), do Instituto Brasileiro de Informações em Ciência e Tecnologia. No processo de seleção, utilizou-se como descritor de busca o termo 'regime de colaboração'. Foram encontrados 37 artigos, 26 dissertações, 18 teses e 6 livros que se autoidentificavam por este descritor, todos produzidos após 1988. O estudo efetuado contemplou os 37 artigos, as 18 teses, os 6 livros e uma dissertação. Esta última foi incorporada a esse acervo por ser o mais antigo dentre os estudos localizados que utilizam o termo.[18]

---

[15] O exame dos textos das Constituições brasileiras (1891, 1934, 1937, 1945, 1967) revelou que o termo não fora utilizado anteriormente.

[16] Para se chegar a este número, foram examinadas, além do texto constitucional original de 1988, as Emendas Constitucionais nº 14/1996, nº 53/2006 e nº 59/2009, a LDBEN (BRASIL, 1996), a Lei de aprovação do PNE 2001-2011 (BRASIL, 2001), a Lei que instituiu o PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) e as normas que regulamentam o Fundef (BRASIL, 1996) e o Fundeb (BRASIL, 2007).

[17] A BDTD integra os sistemas de informação de teses e dissertações existentes nas instituições de ensino e pesquisa do Brasil. Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/. Acesso em: 13 maio 2016.

[18] As demais 25 dissertações serão analisadas em período posterior ao desenvolvimento desta tese.

Considera-se que esta produção da literatura especializada, além de realizar análises da legislação educacional, encampa, mediante discursos políticos, a defesa de determinadas formas de ação pública e de lógicas partilhadas de ação entre atores diferentes e desiguais. Estes atores são ativos e podem reforçar a capacidade estatal para implementação de políticas e/ou induzir comportamentos colaborativos entre atores estratégicos. Neste sentido, Duarte e Santos (2014b, p. 1117) argumentam que

> [...] o discurso político como modos de enquadramento entre conhecimentos, valores e práticas, constitui eixo de produção e transmissão de lógicas partilhadas de ação. Os discursos políticos não refletem ou representam práticas políticas e sociais, eles as constroem ou as constituem (FAIRCLOUGH, 2001). As instituições existem pelo fato de produzirem discursos e "comunidades discursivas", ou seja, produzirem uma ordem política simbólica em torno de processos produtivos e interpretativos de signos orientadores de lógicas partilhadas de ação.

A literatura científica de análise da política educacional teve e tem influência na construção do(s) quadro(s) cognitivo(s) orientadores da ação e no comportamento dos atores governamentais.

Para a análise dos estudos selecionados, uma primeira aproximação permitiu identificar diferentes significados atribuídos ao termo 'regime de colaboração' e às relações entre agências governamentais na provisão dos programas de Educação Básica. Inicialmente, a pesquisa os separou em dois conjuntos, qual sejam, os que consideram o termo, presente no dispositivo constitucional (BRASIL, 1988, art., 211, *caput*), definidor de relações federativas e os que o consideram definidor de relações intergovernamentais. Para isso, utilizou-se a distinção conceitual proposta por Wright (1974), Cameron (2002) e Agranoff (2007). No entanto observaram-se diferenças na forma de conceber as relações federativas e o ambiente institucional para a política de educação no país (ARAÚJO, 2015; MACHADO; PALOTTI, 2015), o que tornou um pouco mais complexa a classificação dos estudos.

Esta distinção conduziu a formulação da hipótese que orientou este estudo, ou seja, que a literatura de política educacional se divide em dois grandes conjuntos. O primeiro conjunto reúne as publicações em que o regime de colaboração, a ser constituído a partir de um Plano Nacional de Educação que estruture o SNE, prevê relações federativas do tipo cooperativo para a política educacional do país. E o segundo conjunto divide-se em outros dois subgrupos, entre os quais o primeiro é formado pelos estudos que consideram que o termo presente na legislação educacional se efetiva através de relações federativas constituídas por mecanismos de financiamento da educação e de assistência técnica, por parte da União, aos entes subnacionais. O segundo subgrupo, por seu turno, considera que o referido regime se efetiva através de

programas e ações de políticas educacionais envolvendo esferas e/ou agências governamentais, o setor público e o privado na sua provisão.

Este capítulo está organizado da seguinte forma: após esta introdução, a segunda seção retoma os acontecimentos da Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988), com o intuito de analisar debates e atores em torno da introdução do regime de colaboração no texto constitucional. A terceira é dedicada às análises das publicações. Esta última seção está subdividida em três outras partes considerando a cronologia política e institucional brasileira após a promulgação da CRFB/1988. A primeira inclui as publicações das três primeiras fases históricas e compreende o período de 1987 a 1999. A segunda abrange as publicações contemporâneas ao momento de expansão da União no arranjo federativo brasileiro, no período compreendido entre o ano 2000 e 2006. E a terceira compreende as publicações do período neodesenvolvimentista, de 2007 a 2016, e algumas de 2017. Por fim, são apresentadas algumas considerações.

3.1 REGIME DE COLABORAÇÃO NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (1987/1988)

3.1.1 Atores e suas proposições de política educacional para a Constituinte

Nos anos de 1980, após 21 anos de vigência, a ditadura militar e seu modelo de desenvolvimento davam sinais de esgotamento (FARENZENA, 2001; SOUZA, 2005). As sucessivas vitórias da oposição em eleições, a instabilidade institucional e o insucesso das medidas para enfrentar os problemas econômicos do país indicavam que o modelo tecnocrático e autoritário não mais atendia a sociedade brasileira. A rápida urbanização colocava novas demandas ao Estado brasileiro e pressionava por políticas públicas na área social e por ampliação da participação política (FARENZENA, 2001). Este cenário impulsionou a redemocratização do país e comprometeu as elites políticas com mudanças a serem expressas em um novo texto constitucional (SOUZA, 2005).

As expectativas criadas em torno do novo texto constitucional, que se colocava como um instrumento regulador de um novo contrato social para equilibrar tensões sociais e federativas, fizeram com que múltiplos atores buscassem meios de incluir, nos dispositivos constitucionais, demandas e interesses não contemplados na agenda do Estado brasileiro até então (SOUZA, 2005; TAVARES, 2016). As expectativas foram potencializadas porque “[...] as regras de funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte sinalizavam que a elaboração

da Constituição seria um processo *bottom-up*" (SOUZA, 2005), o que facilitava a inclusão de reivindicações provenientes dos diversos grupos sociais no texto constitucional. Em vista disso, grupos corporativos, associações profissionais, partidos políticos, movimentos religiosos, sindicatos de trabalhadores e de empregadores e outros grupos sociais e políticos se organizaram para apresentar suas propostas à nova Constituição (FARENZENA, 2001; SOUZA, 2005).

Em torno do tema 'direito à educação', os atores sociais se organizaram basicamente em dois grandes grupos, com interesses distintos (PINHEIRO, 1996; SILVA, 2008). O primeiro denominado Fórum na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, ou simplesmente Fórum, era composto pelas seguintes entidades de âmbito nacional:

> Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes), Associação Nacional de Educação (Ande), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd), Associação Nacional dos Profissionais de Administração Escolar (Anpae), Confederação dos Professores do Brasil (CPB), Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), Central Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (Fasubra), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), União Brasileira de Estudantes Secundaristas (Ubes) e União Nacional dos Estudantes (UNE). (SILVA, 2008, p. 3)

Este grupo conseguiu criar um relativo consenso em torno da defesa da escola pública, gratuita e universal. Com algumas diferenças, defendiam a gratuidade do ensino público em todas as suas etapas, a aplicação dos recursos públicos exclusivamente em escolas públicas e que a educação escolar deveria ser um serviço público e a iniciativa privada na área seria regulada e controlada pelo setor público (BRASIL, 1987a; PINHEIRO, 1996).

O segundo grupo era formado por entidades nacionais ligadas ao ensino privado e tinha como atores destacados a "Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Fenen), e a Associação Brasileira de Escolas Comunitárias (Abesc) e a Associação de Educação Católica (AEC)" (PINHEIRO, 1996, p. 260; SILVA, 2008, p. 3). Esta última representava o setor privado confessional. Os atores deste segundo grupo, apesar de apresentar divergências mais destacadas que as do Fórum, advogavam pela liberdade de oferta do ensino por parte da iniciativa privada, pelo direito de as famílias escolherem onde educar seus filhos e pela

destinação de parte dos recursos ao setor educacional privado[19] (PINHEIRO, 1996; SILVA, 2008). E foi o tema do direcionamento dos recursos públicos para financiamento da educação escolar aquele que provocou maiores tensões e embates na Subcomissão VIII-A[20] e na Comissão VIII, gerando, ao final dos trabalhos nesta Comissão, dois anteprojetos para o tema da educação (BRASIL, 1987b). Os temas das relações federativas e do sistema educacional brasileiro fizeram-se presentes de modo tangencial.

Como se verá adiante, o regime de colaboração não foi citado nos documentos com as proposições dos dois grupos e dos atores que os compuseram. Entretanto as proposições sobre as relações federativas e o federalismo para a política educacional vieram diluídas na previsão de oferta da educação escolar gratuita e de qualidade pelos entes da federação, em todas as suas etapas e para todos os brasileiros. Nesse sentido, as proposições de números 14 e 15 da Carta de Goiânia[21] expressam o modelo de sistema de ensino proposto pelos signatários que compunham o Fórum,

> 14 - A lei ordinária regulamentará a responsabilidade dos Estados e Municípios na administração de seus sistemas de ensino, assim como a participação da União, para assegurar um padrão básico comum de qualidade aos estabelecimentos educacionais.
>
> 15 - Os recursos públicos destinados à Educação serão aplicados exclusivamente nos sistemas de ensino criados e mantidos pela União, Estados e Municípios. (CARTA DE GOIÂNIA - IV CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO, p. 9).

Estas duas proposições reconheciam a repartição federativa na administração dos sistemas de ensino e reafirmavam o reconhecimento do federalismo para a política educacional, em que a União, os estados subnacionais e os municípios figuram como entes autônomos para

---

[19] A Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino encaminhou à Subcomissão VIII-A, no dia 27 de abril de 1987, o documento *Fenen: proposta da escola particular para o capítulo da Educação na Constituição*. O texto é composto de seis artigos não numerados. Em vista das relações federativas e do SNE, vale destacar o seu penúltimo artigo, que tem a seguinte redação: "Art. Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino e a União, os dos Territórios e o de âmbito federal, obedecidas as diretrizes e bases da educação nacional. § 1º A União prestará assistência técnica e financeira aos Estados e ao Distrito Federal para o desenvolvimento dos seus sistemas de ensino. § 2º Os sistemas de ensino manterão serviços de assistência educacional que assegurem condições de eficiência escolar aos alunos necessitados. § 3º Os sistemas de ensino garantirão adequada educação aos alunos especiais" (BRASIL, 1987a).

[20] Os debates sobre o novo texto da Constituinte de 1987/1988 iniciaram nas subcomissões temáticas. Para elaboração do Anteprojeto de Constituição, o Regimento Interno da Assembleia Nacional estabeleceu a criação de oito comissões temáticas, cada qual composta por três subcomissões (BRASIL 1987c). As discussões sobre educação ocorreram na Comissão VIII e foram debatidas na Subcomissão VIII – A, Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes.

[21] A Carta de Goiânia foi elaborada pelos educadores presentes na IV Conferência Brasileira de Educação, realizada de 2 a 5 de setembro de 1986, em Goiânia, estado de Goiás. Continha 21 proposições para Assembleia Nacional Constituinte, além de um diagnóstico da situação educacional do país e críticas à política nacional de educação empreendida naquele momento. Além dos cinco mil professores participantes, a Carta de Goiânia foi assinada pela Ande, a ANPEd e o Cedes.

constituir os seus sistemas de ensino. Ou seja, as organizações presentes na IV Conferência não questionaram a existência de sistemas de ensino próprios a cada um dos entes, o que equivaleria a um sistema federativo tripartite para o ensino público no país. Apesar de o termo regime de colaboração não ter sido utilizado nas proposições, houve a defesa da participação conjunta dos entes federados, ou seja, o compartilhamento de responsabilidade na provisão e no financiamento da educação escolar pública. Este reconhecimento pode ser entendido como um legado institucional.

O reconhecimento das bases federativas de organização do sistema educacional de ensino de primeiro e segundo graus e da importância de regular as relações federativas em matéria educacional foram dispositivos presentes na proposta de Anteprojeto de Constituição apresentada pelo PT à Assembleia Constituinte em fevereiro de 1986. Em seu artigo nº 222, o Anteprojeto petista previa "[...] a participação harmônica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no sistema nacional de educação, em todos os níveis" (COMPARATO, 1986, p. 145). Esta participação harmônica é um princípio que guarda relação com o regime de colaboração expresso na proposta final da Comissão VIII.

O artigo nº 223 do referido documento, ao defender a oferta de ensino público, obrigatório e gratuito para todos os indivíduos dos 6 aos 14 anos de idade pelos estados, o Distrito Federal e o municípios, com a cooperação da União, mesmo com a participação de entidades particulares (COMPARATO, 1986), reforça o princípio da relação harmônica e o regime de colaboração entre os entes da federação. Neste dispositivo, a forma como aparece a palavra 'cooperação', não obstante a ausência de maiores esclarecimentos sobre como ela ocorreria de fato, guarda mais afinidade com o termo 'regime de colaboração' do que com a previsão de um federalismo cooperativo para a política educacional.

Um outro documento que antecedeu os trabalhos constituintes é o Anteprojeto de Constituição elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais da Presidência da República.[22] Nele, o capítulo relativo à política educacional contém dez artigos, que detalham bem os princípios e os instrumentos para esta política social. Dentre as suas proposições, destacam-se os dispositivos que estabeleceram a educação como direito (BRASIL, 1986, art.

[22] Por meio do Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, a Presidência da República convocou a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais para elaborar um Anteprojeto de Constituição. Esta Comissão era formada por 49 membros, dentre os quais, segundo o Decreto, "[...] alguns dos muitos brasileiros ilustres e capazes [...]" (BRASIL, 1985). Além de seu presidente, Afonso Arinos de Melo Franco, nomes como Celso Furtado, Bolívar Lamounier, Gilberto Freyre, Jorge Amado, entre outros, participaram de seus debates. Esta Comissão concluiu os seus trabalhos em setembro de 1986. Apesar do seu trabalho para produção do Anteprojeto, ele acabou gerando tensão entre o Executivo e o Legislativo Federais nas instalações dos trabalhos constituintes e, com isso, acabou rejeitado. Contudo muitos dos membros desta comissão foram eleitos constituintes, o que pode ter exercido influência nos trabalhos de elaboração da Constituição (BRASIL 2008).

384), a obrigatoriedade do ensino para todos, dos 6 aos 16 anos de idade (BRASIL, 1986, art. 387), a gratuidade do ensino público (BRASIL, 1986, art. 390), o acesso à carreira de professor por meio de concurso público de provas e títulos (BRASIL, 1986, art. 392), entre outros. Em relação ao sistema educacional, às relações federativas e ao regime de colaboração, os destaques são:

a) o artigo 74, que propõe como "[...] competência comum da União Federal, dos Estados e dos Municípios as seguintes atribuições: [...] V – proporcionar os meios de acesso à cultura e à educação e promover a ciência e a cultura";
b) o artigo 75, que estabelece como competência comum "[...] à União Federal e aos Estados a legislação comum sobre: [...] XV – educação, cultura, ensino e desportos";
c) o artigo 385, que define as diretrizes gerais de organização do sistema de educação nestes termos: o "[...] sistema de educação obedece às seguintes diretrizes: [...] III – descentralização da educação pública, cabendo, prioritariamente, aos Estados e Municípios o ensino básico obrigatório";
d) o artigo 388, que vincula os recursos financeiros para o financiamento da educação, determinando que a "[...] União aplicará anualmente não menos de treze por cento, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no mínimo vinte e cinco por cento do que lhes couber do produto da arrecadação dos respectivos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino". (BRASIL, 1986).

O destaque no Anteprojeto da Comissão de Notáveis, como ficou conhecida à época, é que a proposta de sistema educacional federativo e tripartite também se fez presente, reforçando o apoio à sua formalização e institucionalização. O termo 'regime de colaboração' não aparece no texto do Anteprojeto. Porém ele prevê competências administrativas comuns às três esferas de governo para a provisão da educação escolar e competências legislativas aos estados subnacionais e à União para legislar sobre educação. Com isso, há previsão para o estabelecimento de relações federativas, em razão das competências privativas, compartilhadas e concorrentes conferidas às três esferas da federação (CAMERON, 2002). Assim, para o funcionamento do sistema de ensino, é necessária colaboração mútua entre os entes da federação.

Estes documentos revelam o pensamento de atores e organizações relevantes no cenário político e educacional da época. Nesse sentido, Duarte e Santos (2014b, p. 1117) destacam que as "[...] instituições existem pelo fato de produzirem discursos e 'comunidades discursivas', ou seja, produzirem uma ordem política simbólica em torno de processos produtivos e

interpretativos de signos orientadores de lógicas partilhadas de ação", reforçando a importância dos documentos produzidos no período que antecedeu a constituinte de 1987/1988 e a sua capacidade de influenciar os trabalhos dos constituintes. O exame das atas das reuniões e audiências públicas durante os trabalhos da Subcomissão VIIIA mostra que os atores sociais e individuais tiveram influência ou participaram diretamente na formulação do Anteprojeto advindo dos seus debates (BRASIL, 1987a).

3.1.2 A Constituinte, o regime de colaboração e o sistema de ensino

O relatório apresentado pelo relator da Subcomissão VIIIA descreve os pontos de convergência e aqueles que suscitaram maiores debates durante a elaboração e aprovação do texto final. Entre os temas de maior consenso, estava a vinculação de recursos para a Educação Básica. Sobre esta proposição, o relator João Calmon esclareceu que "Praticamente todas as propostas mais abrangentes encaminhadas à Subcomissão incluíam a vinculação, variando apenas a sua proporção" (BRASIL, 1987a, p. 3). Três eram os pontos que provocaram os debates mais tensos nesta Subcomissão: a colaboração e cooperação da família com o Estado para garantia do direito à educação; a relação entre o MEC e as instituições privadas de ensino superior; e a destinação dos recursos públicos para o financiamento da educação escolar (BRASIL, 1987a).

No Anteprojeto aprovado pela Subcomissão VIII-A e encaminhado à Comissão VIII, havia 28 artigos, entre os quais 16 dedicados à educação, que tratavam tanto de princípios quanto de programas a serem implementados pelos entes federados, sozinhos ou em conjunto. Seja pela relevância, seja pela inovação em relação à política educacional no país, alguns dispositivos merecem destaque: a educação como direito de todos e dever do Estado (BRASIL, 1987a, art. 1º); os princípios e obrigações como gratuidade, garantias, pluralidade, obrigatoriedade e acesso ao ensino dos 7 aos 15 anos de idade (BRASIL, 1987a, art. 2º e 3º); a garantia à livre iniciativa privada (BRASIL, 1987a, art. 7º); a vinculação de recursos financeiros dos entes federados (BRASIL, 1987a, art. 11), a criação do Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 1987a, art. 15); e a origem e destinação do salário-educação (BRASIL, 1987a, art. 16).

Com relação à organização e ao financiamento do sistema de ensino, os destaques são os artigos 10, 11 e 14. Neles estão contidas as competências administrativas e as obrigações dos entes federados para com as etapas e as modalidades da educação escolar. Em vista das relações federativas, os destaques são o *caput* e o § 2º do artigo 10:

> Art. 10º Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e a União os dos Territórios, assim como o sistema federal, que terá caráter supletivo no Ensino Fundamental, e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.
> [...]
> §2º A União prestará assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e atendimento prioritário à escolaridade obrigatória. (BRASIL, 1987a).

O Anteprojeto da Subcomissão VIIIA, como as demais proposições apresentadas, considera a existência de um sistema de ensino de base federativa e tripartite. Na previsão de assistência técnica e financeira por parte da União aos entes subnacionais para desenvolvimento dos seus sistemas de ensino (BRASIL, 1987a, art. 10, §2º), acontece a colaboração federativa. Na forma como os dispositivos foram redigidos, há uma complexa distribuição de responsabilidade para os entes federados, a ser implementada pela via da colaboração, como destacam Machado e Palotti (2015). Estas competências comuns e as demais presentes nos dispositivos citados apresentam as bases legais para o estabelecimento de relações federativas tendentes à cooperação entre os entes da federação e reforçam a ideia do regime de colaboração entre eles.

Após aprovação, o Anteprojeto foi encaminhado à Comissão VIII, para continuidade da sua tramitação, com vistas ao texto final a ser apreciado na Comissão de Sistematização, segundo estabelecia o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (Rianc) (BRASIL, 1987)). A respeito do texto final da Subcomissão VIII-A, Farenzena (2001, p. 83), citando Pinheiro (1991), afirma que "[...] o Fórum/ANC garantiu a aprovação da maioria das suas propostas e o capítulo da educação aprovado nesta fase foi considerado uma vitória da escola pública".

Em vista das diversas proposições apresentadas durante os debates e audiências públicas na Comissão VIII, o resultado final foi a elaboração de dois Anteprojetos; um do relator e o outro de um grupo de parlamentares constituintes divergentes (BRASIL, 1987b). As dificuldades de conseguir consenso quanto à destinação dos recursos públicos para o financiamento da educação escolar foi o ponto de dissenso no âmbito desta Comissão. Farenzena (2001, p. 90-91) descreve o impasse e como se deu o seu desfecho na Comissão Temática VIII,

> [...] com votações tumultuadas, trocas de acusações entre parlamentares e muita movimentação nas galerias, os dois substitutivos foram derrotados, cabendo aos progressistas a alternativa de obstruir as votações das emendas, o que foi feito com sucesso. Assim, encerrou-se o prazo, e a Comissão VIII não teve substitutivo aprovado, ficando a elaboração do texto sobre a matéria, como já dito, para a relatoria da Comissão de Sistematização.

Quanto aos dispositivos que tratavam do regime de colaboração, das relações federativas e do futuro sistema de ensino do país, no texto dos constituintes divergentes da relatoria, foram tratados os artigos 7º, 8º e 9º. Estes dois últimos dizem respeito à vinculação de recursos para o financiamento da educação escolar e preveem a ação colaborativa e suplementar da União para com estados e municípios que tiverem insuficiência de recursos para cumprir com esta responsabilidade. A organização do sistema de ensino do país, o regime de colaboração e algumas das competências administrativas relativas à oferta da educação escolar apareceram no artigo 7º. O *caput* e o § 3º deste dispositivo apresentavam a seguinte redação:

> Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino, com observância da legislação básica da educação nacional.
> [...]
> §3º A União organizará e financiará os sistemas de ensino dos territórios e prestará assistência técnica e financeira aos Estados e Municípios para o desenvolvimento dos seus sistemas de ensino e atendimento prioritário a escolaridade obrigatória (BRASIL, 1987b).

No Anteprojeto do Relator, a organização do sistema de ensino do país e a distribuição das competências e responsabilidades quanto à oferta das etapas e modalidades da educação escolar também se encontravam nos artigos 7º, 8º e 9º. No artigo 8º, estavam previstas as origens e a vinculação das receitas para o financiamento da educação escolar (BRASIL, 1987b). Os percentuais destinados eram os mesmos nos dois textos. No artigo 9º, estavam previstas a destinação dos recursos financeiros para manutenção e desenvolvimento do ensino e a criação de um fundo com recursos da União para complementação das dotações dos estados e de um fundo com recursos dos estados para complementação das dotações dos municípios, quando fossem insuficientes para atingir os padrões mínimos de qualidade (BRASIL, 1987b). No artigo 7º, os destaques foram o *caput* e o §3º, nos quais há a definição clara da organização do sistema de ensino no país, de base federativa, tripartite e em regime de colaboração. O texto do Relator apresentava redação[23] semelhante à do texto dos constituintes dissidentes.

Havia relativo consenso quanto à distribuição de competências entre os entes da federação e à manutenção de um sistema de ensino de base federativa no país. A semelhança na redação dos dispositivos em que o termo ‘regime de colaboração aparecia’ mostra que ele

[23] Redação do texto do Anteprojeto do Relator da Comissão VIII: “Art. 7º - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino, com observância da legislação básica da educação nacional. [...] §3º - A União organizará e financiará os sistemas de ensino dos Territórios e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios para o desenvolvimento dos seus sistemas de ensino e atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.” (BRASIL, 1987b).

equilibrou as divergências entre os atores envolvidos nos debates internos à Comissão VIII (PINHEIRO, 1996; SILVA, 2008). O que está de acordo com a previsão de Souza (2005, 2013), a saber: diante das inúmeras disputas travadas no âmbito da Constituinte e do tempo escasso para soluções mais consensuais, alguns termos foram introduzidos no texto constitucional para equilibrá-las. Com isso, as divergências e suas possíveis soluções foram remetidas para legislação complementar posterior, o que possibilitou que se chegasse a um texto final da Constituição no prazo previsto para o funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte (SOUZA, 2005, 2013).

Na Comissão de Sistematização, o texto sofreu poucas alterações quanto à distribuição das competências, à organização do sistema de ensino e ao regime de colaboração. No Anteprojeto de Constituição aprovado na Comissão de Sistematização e encaminhado ao plenário da Constituinte, a educação encontrava-se entre os artigos 240 e 249 (BRASIL, 1987d). Porém, foi o artigo 244 que estabeleceu as referidas competências e a forma como deveria ser organizado o sistema de ensino no país. Na verdade, ele repetiu, quase sem alterações, o que fora proposto pelos dois anteprojetos encaminhados à Comissão:

> Art. 244. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino.
>
> § lº A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.
>
> § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar, sem prejuízo da oferta que garanta o prosseguimento dos estudos.

Após aprovação pela Comissão de Sistematização, o Anteprojeto de Constituição foi encaminhado ao plenário, para os debates e votações finais. Farenzena (2001, p. 92) descreve o que aconteceu com este dispositivo no percurso entre a sua formulação até a aprovação do texto final da CRFB/1988, ao mesmo tempo em que descreve o modo como o regime de colaboração deveria funcionar:

> Os substitutivos do Relator da Comissão VIII vão definir a organização de sistemas de ensino, pela União, estados e **municípios**, em **regime de colaboração**, definição que permanecerá nos textos subsequentes. Os substitutivos preceituam que a União deve privilegiar a organização e a oferta do Ensino Superior e prestar assistência financeira aos **estados** e **municípios**. Os governos subnacionais devem organizar e oferecer o ensino "básico" e médio, devendo, para tal, ser elaborada **lei complementar** estadual. Ou seja, o regime de colaboração na organização e oferta do ensino "básico" e médio deveria ser objeto de lei nos estados, marcando que a conformação de responsabilidades estaria sujeita a critérios, processos e estratégias

> imperativas e, portanto, menos vulneráveis a decisões autônomas dos estados e de cada um de seus municípios. (grifos nossos).

No Anteprojeto da Comissão de Sistematização e no texto final da Constituição aprovado em plenário, há definição do sistema de ensino federativo e tripartite, bem como previsão de relações federativas tendentes à colaboração ou à centralização, devido ao fato de as competências administrativas comuns e o regime de colaboração permaneceram quase idênticos ao que saiu da Comissão VIII. Esta última manteve a ideia que emergira da Subcomissão VIII-A e agregou o termo 'regime colaboração' à redação da proposta. O que pode ser um indicativo de que o tema não ocupou um espaço central nos debates da Constituinte. E, se havia divergências quanto ao arranjo federativo para a política educacional do país, elas não foram explicitadas na documentação referente às audiências públicas, nem em outros debates havidos durante o processo constituinte. A forma como os dispositivos constitucionais foram escritos, no que diz respeito às relações federativas e ao desenho do sistema de ensino do país, parece ter atendido, naquele momento, às demandas dos diversos atores que procuraram atuar na formulação do texto constitucional e colocar nele suas pautas.

O texto constitucional aprovado em 1988, ao prever o arranjo federativo para a política educacional e a possibilidade de que os entes federativos pudessem organizar seus sistemas de ensino com relativa autonomia, bem como as competências administrativas na oferta de Educação Básica direcionada aos entes subnacionais, apresentou o regime de colaboração (BRASIL, 1988, art. 211, *caput*) e a previsão de assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios (BRASIL, 1988, art. 211, §1º) como meios para aumentar a capacidade estatal de implementação da norma federal. O que se seguiu ao texto constitucional e as produções acadêmicas sobre regime de colaboração serão objetos de discussão na próxima seção.

O tema sobre as relações federativas não suscitou polêmica no momento da elaboração do texto constitucional, entre os anos de 1987 e 1988, porém não significa que fosse consensual. A emergência do termo 'regime de colaboração' expressa a construção de um significante vazio, sustentado na ideia de harmonia entre os entes da federação, mas é na sua articulação com outros termos, advindos das relações políticas, que ele se constitui como discurso de organização do sistema.

3.2 REGIME DE COLABORAÇÃO NA LITERATURA DE POLÍTICA EDUCACIONAL E O CENÁRIO POLÍTICO-INSTITUCIONAL BRASILEIRO PÓS-1988

O período compreendido entre a formulação do texto da CRFB-1988 e os dias atuais é subdivido por Souza (2013) em quatro fases, com fundamento nas relações entre a União e os entes subnacionais. Uma quinta, chamada "novo desenvolvimentismo", pode ser acrescida às demais, pois, segundo Monteiro Neto (2014), a forma de atuação do governo federal passou por mudanças que influenciaram as relações intergovernamentais e federativas.

No Quadro 5 são apresentadas as etapas do cenário político institucional brasileiro e as principais políticas nacionais para a educação escolar:

Quadro 5 – Caracterização dos períodos de atuação do governo federal (continua)

Fase	**Período**	**Políticas públicas**	**Governos**	**Políticas nacionais de educação**
Elaboração da Constituição Federal	1987 e 1988	Protagonismo dos governadores dos estados – descentralização de poderes	José Sarney	Municipalização; descentralização; fortalecimento do arranjo federativo na política de educação
Dificuldades dos entes federados em lidar com as novas regras constitucionais	1989 a 1995	A guerra fiscal entre os estados; escassos canais de negociações entre os entes federados; governo federal carente de legitimidade. Formulação do plano de estabilização fiscal	Fernando Collor de Melo e Itamar Franco	Municipalização; Plano decenal de educação; formulação da regulação por desempenho do sistema educacional; tramitação no Congresso Nacional da Lei de Diretrizes e Bases da Educação
Controle da inflação, recentralização fiscal e política	1996 a 1999	A implementação do plano de estabilização fiscal; aprovações de emendas constitucionais; formação de amplas coalizões governamentais. Difusão do ideário do NPM; controle das despesas dos entes subnacionais pela União	Fernando Henrique Cardoso	Promulgação e início da vigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Fundos estaduais redistributivos - FUNDEF; implementação e difusão do sistema de avalição externa

Quadro 5 – Caracterização dos períodos de atuação do governo federal (conclusão)

Fase	Período	Políticas públicas	Governos	Políticas nacionais de educação
Expansão do governo federal na definição da agenda de políticas públicas	2000 a 2006	Regulação de controle das contas públicas dos entes subnacionais. Formulação central das políticas sociais e regulação da implementação pelos entes subnacionais.	Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva	Difusão do sistema de avaliação; ampliação dos fundos estaduais redistributivos; Plano Nacional de Educação 2001-2011
Novo Desenvolvimentismo	2007 a 2016	Término do período de ajuste fiscal do governo federal. Agenda de investimento direcionada pelo governo federal. Expansão dos investimentos nas políticas sociais pelo governo federal.	Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff	Contratualização direta com os municípios; piso salarial profissional; Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE; difusão do planejamento participativo; Plano Nacional de Educação 2014-2024.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Abrúcio (1998, 2005), Souza (2005, 2013), Monteiro Neto (2014) e Cury (2008, 2014).

Nota: as datas são aproximações extraídas dos estudos de Abrúcio (1998, 2005), Souza (2013) e Monteiro Neto (2014).

A separação do período posterior à promulgação da CRFB/1988 em fases, entre outras coisas, tem a finalidade de trazer algumas das características políticas e institucionais dos cenários em que aconteceram as produções da literatura sobre as políticas educacionais analisadas neste estudo. Esta contextualização pode revelar coincidências entre os temas centrais da agenda de políticas educacionais e aqueles presentes nos estudos. O que reforçaria a proposição de Duarte e Santos (2014, p. 1117) sobre a importância destes temas, pois, para as autoras, "[...] os discursos políticos não refletem ou representam práticas políticas e sociais, eles as constroem ou as constituem". E os estudos constituem discursos políticos em favor ou contra determinadas políticas ou programas de educação escolar e, por isso, podem influenciar na agenda ou favorecer a sua efetivação.

Para as análises do conteúdo dos estudos selecionados, utilizou-se inicialmente a divisão cronológica estabelecida no Quadro 5. Além desta primeira separação, em cada uma das fases, os estudos foram agrupados a partir do significado atribuído ao termo 'regime de colaboração'. A esse respeito, Araújo (2015) identificou a existência de polifonia no uso do termo por parte da literatura de política educacional. Estas diferenças foram resumidas pela autora em dois grandes significados. O primeiro considera que o regime de colaboração teria uma função normativa, ao prescrever um arranjo federativo do tipo cooperativo, que seria implementado pela via do SNE e constituído a partir do PNE (ARAÚJO, 2015). O segundo significado está presente nos estudos que consideram que o referido regime se concretiza "[...] mediante formas

intergovernamentais de colaboração e políticas constitutivas" (ARAÚJO, 2015, p. 23). Em geral, estes estudos consideram que, na falta de maior clareza quanto ao seu significado, a colaboração prevista no texto constitucional e na legislação infraconstitucional acontece por meio de programas e ações destinados à educação escolar (ARAÚJO, 2015).

Assim, os estudos selecionados foram agrupados em dois grandes conjuntos. No primeiro, estão aqueles que associam o regime de colaboração ao PNE e ao SNE. Em linhas gerais, estes estudos têm um caráter mais normativo, pois grande parte deles considera que a União deverá promulgar leis complementares para que a colaboração se efetive (BRASIL, 1988, art. 23, parágrafo único), em cumprimento ao previsto no texto constitucional. Portanto, para estes estudos, o regime de colaboração ainda é uma previsão, dado que SNE continua uma proposição não efetivada. No segundo conjunto, estão incluídos os estudos que consideram que o regime de colaboração acontece por meio de políticas, programas e ações implementados com vistas à educação escolar que envolvam a articulação entre os entes federados e as agências governamentais e entre os setores público e privado.

Por sua vez, os estudos do segundo conjunto são numerosos e apresentam uma grande diversidade de temas e abordagens. As análises dos seus conteúdos exigiram uma nova divisão em dois subgrupos, pois algumas abordagens consideram que o regime de colaboração prevê ou resulta de relações federativas, ao passo que outras o consideram intergovernamental. Assim, no primeiro subgrupo, estão aqueles estudos que tratam das relações federativas (CAMERON, 2002), e estas acontecem, principalmente, com vistas ao financiamento e ao apoio técnico da União aos estados subnacionais e aos municípios. São relações reguladas por normas constitucionais ou leis complementares, com alcance em toda federação. E, no segundo subgrupo, estão os estudos que consideram que a referida colaboração acontece através de relações intergovernamentais (CAMERON, 2002). Este subgrupo inclui programas e ações que envolvam agências governamentais de diversos tipos e também a relação entre o setor público e os atores privados, com vistas à provisão de alguma ação de Educação Básica.

De acordo com a divisão cronológica do Quadro 6, os estudos selecionados nesta tese, que serão apresentados a seguir, nos Quadros 6 e 7, subseções 3.2.1 e 3.2.2, foram assim distribuídos: não houve estudos na primeira fase; na segunda, foi produzido apenas um; na terceira fase, foram produzidos três estudos; na quarta, sete; e na quinta, 51 estudos. Os dados temporais destas publicações guardam relação com o estudo de Faria (2012, p. 15) sobre a produção de trabalhos acadêmicos voltados para análise de políticas. Segundo este autor,

> Os dados apresentados [em sua pesquisa] revelam um crescimento exponencial tanto das teses quanto das dissertações, dos mestrados

> acadêmicos e dos profissionais, fortemente concentrado nos anos 2000, já que mais de 91% dos trabalhos de conclusão foram defendidos na década passada. 63,25% do total foram defendidos na segunda metade da década. Mesmo recordando que no período houve um acentuado crescimento da pós-graduação *stricto sensu* no país, de uma maneira geral, a evolução parece chancelar a percepção de que teria havido um *boom* do campo no país.

A despeito deste *boom* de publicações de análises de políticas públicas, ou das motivações deste aumento exponencial neste campo de pesquisa, Faria (2012, p. 23) associa o fenômeno ao crescimento de cursos de graduação e pós-graduação nesta área temática. E argumenta ainda que este crescimento se deve, entre outras coisas, "[...] à indução do governo federal [...]", "[...] à recente revalorização do Estado e do planejamento governamental no Brasil [...] " e "[...] à ampliação da esfera pública no país". Estas considerações mostram a importância de relacionar as publicações ao seu contexto político e institucional. O que, de alguma forma, é construído – e ajuda a construir – por práticas discursivas e por um quadro cognitivo em favor de políticas educacionais, aumentando os recursos ou, pelo menos, legitimando a ação estatal (DUARTE; SANTOS, 2014b). Nas subseções seguintes, os estudos selecionados serão analisados em seu contexto de produção.

3.2.1 Regime de colaboração e literatura de política educacional no período de 1987 a 1999

O período temporal desta subseção abriga três fases da cronologia exposta no Quadro 6 e vai de 1987 a 1999. O agrupamento deve-se às poucas publicações encontradas no período. Na verdade, foram encontrados quatro estudos: Alves (1990), Cury (1997), Saviani (1999) e Freitas (1998). No Quadro 6, são apresentados a definição de regime de colaboração, os seus objetos de estudo, os autores e o ano da publicação:

Quadro 6 – Regime de colaboração e literatura educacional no período de 1987 a 1999 (continua)

Autor/ano	Tema/objeto	Definição de regime de colaboração
Alves (1990)	O papel equalizador do regime de colaboração estado-município na política de alfabetização e a crítica à municipalização do Ensino Fundamental, devido à incapacidade financeira e técnica dos municípios; defesa da ação integrada e da complementariedade por parte da União e dos estados para com os municípios.	Para conseguir avanços na área de educação é necessário encontrar alternativas de **atuação integrada das três esferas políticas e administrativas** – federal, estadual e municipal, a partir das novas responsabilidades dos municípios para com o Ensino Fundamental, definidas pela Constituição Federal e pela Constituição do Estado de São Paulo (p. 109-110).

Quadro 6 – Regime de colaboração e literatura educacional no período de 1987 a 1999 (conclusão)

Autor/ano	Tema/objeto	Definição de regime de colaboração
Cury (1997)	A LDBEN e a reforma da educação no Brasil; a LDBEN e os poderes da União para coordenar a política de educação, a fim de regular pela avaliação os resultados das instituições escolares.	Ora, esta natureza de um novo federalismo [inaugurado pela LDBEN] é o contraponto da avaliação. Se, no caso da flexibilidade, o contraponto foi a regulamentação, agora, face à avaliação, temos uma República Federativa em que a **natureza colaborativa** entre as suas diversas instâncias deve preponderar sobre dimensões centralizadoras ou dualistas (p. 108).
Freitas (1998)	Gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal; um padrão de gestão local marcado pela condensação de movimentos de adesão, resistência e de negação à política federal, cuja lógica difere da que sustenta as proposições federais (p. 1).	A autora não faz referência ou usa o termo regime de colaboração no estudo. No entanto ela sugere que, do "[...] conjunto dos dispositivos constitucionais sobre educação, é possível inferir que essa qualidade diz respeito ao caráter democrático, **cooperativo**, planejado e responsável da gestão educacional" (p. 2).
Saviani (1999)	Sistemas de Ensino e Plano de Educação; a organização dos sistemas de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios implicaria a colaboração da União, e o artigo 211 da CRFB/1988 estaria tratando da organização das redes escolares, que, no caso dos municípios, apenas por analogia, são chamadas de sistemas de ensino.	Assim, no Distrito Federal, que não é constituído por municípios, a organização do sistema de ensino implicaria apenas a **colaboração** com a União. Nos estados, essa organização envolveria a **colaboração** entre a União, o estado e os seus municípios (p. 123).

Fonte: elaborado pelo autor.

Os temas dos estudos presentes no Quadro 6 têm relação com os acontecimentos relacionados à política educacional brasileira. Nos anos que antecederam e no período ligeiramente posterior à promulgação do texto constitucional de 1988, o tema da descentralização ocupava tanto a agenda política geral do país quanto a educacional (ABRÚCIO, 1998, 2005; SOUZA, 2005, 2013).

O primeiro estudo tratou da municipalização da Educação Básica no estado de São Paulo, na década de 1980 (ALVES, 1990). O estudo de Cury (1997) abordou, no tocante à política educacional, a LDBEN e o rearranjo do federalismo brasileiro com a centralização de poderes na União a partir da promulgação desta lei federal, bem como a defesa de relações simétricas e colaborativas entre os entes federados para consecução da política educacional, estruturadas a partir de federalismo cooperativo previsto no texto constitucional (BRASIL, 1988, art. 211, *caput*).

A importância da gestão educacional, a caracterização dos diferentes modelos de gestão e o contraponto entre o modelo federal, influenciado pela nova gestão pública, e os modelos municipais, com características mais republicanas e democráticas, foram temas centrais para

Freitas (1998). Saviani (1999) buscou, na legislação e na história da educação brasileira, os argumentos em defesa de um plano nacional de educação para estruturar o sistema nacional de educação que organizasse a política educacional.

Ainda em relação aos estudos do Quadro 6, Alves (1990) reconheceu a descentralização na Educação Básica e mostrou os riscos provenientes desta municipalização para os processos de alfabetização das crianças nos municípios paulistas, caso não ocorresse a colaboração prevista no texto constitucional. O estudo de Cury (1997), que foi publicado logo após a promulgação da LDBEN (BRASIL, 1996), apresentou uma radiografia desta norma federal e deu destaque à centralização federativa presente em muitos dos seus dispositivos. As considerações de Cury (1997) estão de acordo com outros estudos que identificaram a virada centralizadora no federalismo brasileiro na segunda metade da década de 1990 (ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2009, 2013; SOUZA, 2013; MACHADO; PALOTTI, 2015). Juntamente com a centralização federativa, ocupava lugar na agenda federal da segunda metade dos anos 1990 a proposta de reforma do estado na perspectiva da nova gestão pública (ABRÚCIO, 1998). Freitas (1998) captou o dissenso entre a proposta federal de reforma da administração pública em uma perspectiva gerencial e as inovações empreendidas pelos governos de alguns municípios brasileiros, com base no alargamento da participação social na gestão educacional. E o estudo de Saviani (1999) coincidiu com o momento em que a discussão sobre um plano para a educação entrava na agenda dos debates do Congresso Nacional. Estas discussões culminaram no PNE 2001-2011, em que a proposta governamental se impôs sobre a dos educadores brasileiros (CURY, 2011; DUARTE; SANTOS, 2014a).

Cury (1997) e Saviani (1999), ao se apoiar nas normas federais para tecer suas análises acerca do sistema de ensino do país, deram destaque às relações federativas, nos termos de Wrigth (1974), Cameron (2002) e Agranof (2007). Cury (1997) analisou alguns dispositivos da LDBEN e a reforma educacional originada dela, ambas meios legais utilizados para alterar as relações entre os entes da federação e o federalismo educacional no país. Saviani (1999) também se sustentou na legislação federal para proceder à defesa de um plano nacional que articulasse o SNE. A centralização federativa, contida em muitos dos dispositivos da LDBEN, e os poderes demasiadamente grandes conferidos à União para regular a política educacional do país foram denunciados por Cury (1997). Entretanto, nos seus argumentos em defesa das relações de "natureza colaborativa" entre os entes federados para a consecução desta política social, o autor se apoiou no dispositivo constitucional que prevê o regime de colaboração (BRASIL, 1988, art. 211, *caput*). Saviani (1999) fez a defesa de um Plano Nacional de Educação que articulasse o SNE como a base de um federalismo cooperativo. Entretanto ele

não apresentou outras condições necessárias, segundo Abrúcio, Soares (2001), Machado e Palotti (2015), para que se pusesse em prática este arranjo político no país.

Os quatro estudos analisados (ALVES, 1990; CURY, 1997; FREITAS, 1998; SAVIANI, 1999) não apresentam definição objetiva e clara de regime de colaboração, apesar de o termo aparecer em diversos momentos de cada um dos estudos. Como o termo está associado à previsão do federalismo para a política educacional (BRASIL, 1988, art. 211, *caput*), buscou-se nos estudos considerações associadas a ele ou que expressassem de alguma forma o que os autores consideram como a colaboração prevista no texto constitucional. Neste sentido, Cury (1997) e Saviani (1999) referem-se à relação entre os entes da federação, portanto falam de relações federativas na provisão da educação escolar e no funcionamento do federalismo educacional brasileiro.

Por sua vez, os estudos de Alves (1990) e Freitas fizeram uso do regime de colaboração semelhante ao conceito de relações intergovernamentais de Wrigth (1974), Cameron (2002) e Agranof (2007). Ou seja, implica os mais diversos tipos de relacionamento que envolvam agências governamentais para provisão de programas relacionados a políticas públicas (CAMERON, 2002). Neste caso, Alves (1990) reclama o apoio das esferas superiores aos municípios para consecução de programas de alfabetização de crianças nas escolas de Ensino Fundamental. E Freitas (1998) considera que a colaboração prevista no texto constitucional define o caráter cooperativo da gestão educacional, tanto das redes quanto dos sistemas de ensino. Neste último, o enfoque é nos modelos de gestão.

Do ponto de vista das capacidades estatais expressas nas capacidades municipais, os estudos mostram as limitações de recursos dos municípios e a necessidade de maiores aportes financeiros e técnicos por parte da União e dos estados subnacionais. Se nestas três primeiras fases da cronologia do Quadro 6 as publicações de estudos de políticas educacionais foram tímidas, o número delas aumentou na quarta fase, que será analisada a seguir.

3.2.2 Regime de colaboração na literatura de política educacional no contexto da expansão da União no federalismo brasileiro de 2000 a 2006

No período de 2000 a 2006, o destaque é a expansão do governo federal na definição da agenda de políticas públicas (SOUZA, 2013). Este intervalo foi marcado por um maior ativismo por parte da União, o que reforçou a tendência iniciada na segunda metade dos anos de 1990, com a centralização do federalismo brasileiro (ABRÚCIO, 2005; ALMEIDA, 2005; SOUZA, 2005, 2013; ARRETCHE, 2009, 2013; MACHADO; PALOTTI, 2015). Nesta quarta fase, este

estudo encontrou sete trabalhos que tinham como objeto programas ou ações de educação básica e utilizaram o termo regime de colaboração como referência.

No Quadro 7, apresentam-se o autor, o ano de publicação, o tema/objeto e o significado atribuído ao termo regime de colaboração pelos autores dos textos desta fase:

Quadro 7 – Regime de colaboração na literatura de política educacional – 2000 a 2006 (continua)

Autor/ano	Tema	Definição de regime de colaboração
Gomes (2000)	Regime de colaboração intergovernamental: alternativa para a maioridade do Ensino Médio.	Governos estaduais e municipais precisarão **colaborar** entre si, continuando a compartilhar pessoal e recursos materiais. Para melhores resultados, é necessário operacionalizar o regime de colaboração, prescrito pela Carta Magna. (p. 25).
Farenzena (2001)	Diretrizes da Política de Financiamento da Educação Básica: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional (1987-1996).	O **regime de colaboração** no financiamento, através do qual, em um contexto em que estão definidos níveis ou etapas da Educação Básica prioritários para estados e municípios, sinaliza-se um compartilhamento de responsabilidade no aporte de recursos financeiros entre União, os estados e os municípios. O regime de colaboração no financiamento implica, portanto, um sistema de transferência de recursos entre governos, ou da agregação de recursos, independentemente da esfera de governo que responde diretamente pela administração da rede escolar. (p. 73).
Rodriguez (2001)	Financiamento da educação e políticas públicas.	O estudo não esclarece o significado de **regime de colaboração**, mas discute as relações federativas no financiamento da educação no país e associa cooperação federativa à decisão conjunta entre os entes federados. O que não aconteceu através do Fundef. Ele chama a atenção para um dos efeitos perversos deste Fundo para as relações federativas, ou seja, o aumento da competição, pois "[...] sempre que um ator governamental perde recursos em benefício dos outros sem a sua anuência, a estabilidade política da relação federativa estará assentada em cenários conflituosos e não cooperativos". (p. 49).
Barreto (2003)	Educação Infantil no contexto das políticas públicas.	O **regime de colaboração** é visto como "[...] ação executada de forma descentralizada por estados e municípios, e o apoio financeiro da União é realizado mediante a transferência de recursos 'fundo a fundo'". (p. 56).
Duarte (2003)	Sistemas públicos de Educação Básica e relações intergovernamentais.	A inovação posta pela CRFB/1988 para as municipalidades efetiva-se com a capacidade fiscal, técnico-administrativa e decisória, com a elaboração de programas cujo o desenho institucional favoreça o desenvolvimento de relações compartilhadas (**regime de colaboração**) e, ao mesmo tempo, promova condições de enfrentamento das funções estruturais das políticas sociais no país (p. 39). Os procedimentos de assistência técnica e financeira formulados nos últimos anos pelo FNDE estabelecem a forma do **regime de colaboração** e a sistemática de ação supletiva da União. No entanto a celebração de convênios possibilita à União reiterar uma relação de subordinação político-administrativa por parte dos governos locais. (p. 55).

Quadro 7 – Regime de colaboração na literatura de política educacional – 2000 a 2006 (conclusão)

Autor/ano	Tema	Definição de regime de colaboração
Tavares (2003)	Gestão Municipal de Educação, organização do Sistema Nacional de Educação e regime de colaboração.	Nos capítulos da legislação que determinam as respectivas competências em matéria de educação, afirma-se e reafirma-se o **regime de colaboração**. Considerando que convivemos e conviveremos com grande diversidade no ponto de partida, cuja reificação manterá a desigualdade como princípio, devemos organizar **formas de colaboração** que permitam a progressiva unidade da diversidade, dentro da qual serão asseguradas as mesmas condições e oportunidades de acesso e frequência à escola. (p. 254).
Souza e Faria (2004)	Reforma do Estado, descentralização e municipalização da educação.	A **concepção de colaboração** implica igualmente considerar ações conjuntas, que abarquem, por exemplo: a divisão de responsabilidades pela oferta do Ensino Fundamental entre as instâncias federadas; o planejamento educacional (planos de educação e censos escolares), de modo a buscar o compromisso comum com a qualidade de ensino; a superação de decisões impostas ou a simples transferência de encargos, sem que haja o repasse devido dos meios e recursos necessários; e ainda a garantia de participação da sociedade, através dos seus Conselhos, com representação popular e poder deliberativo. (p. 931).

Fonte: elaborado pelo autor.

No Quadro 7, os estudos de Farenzena (2001), Rodriguez (2001) e Duarte (2003) apresentam semelhanças quanto ao tema, ou seja, o financiamento da Educação Básica. Deram especial atenção à assistência técnica e financeira da União aos entes subnacionais para implementação da etapa escolar sob suas responsabilidades. Chamam a atenção para o processo de descentralização da Educação Básica a partir da EC nº 14/1996 e da criação do Fundef, em 1996. Este fundo, em vigor desde 1997, passava por uma avaliação sobre os seus efeitos na expansão do acesso, da cobertura, da qualidade da oferta e da equidade na Educação Básica do país. A desigualdade entre a capacidade dos entes subnacionais em ofertar uma educação escolar de qualidade e os resultados educacionais fazem parte do diagnóstico destes estudos e, a partir dele, entre outras coisas, foi analisada a insuficiência dos recursos financeiros e técnicos, com destaque à pequena, porém importante participação da União (FARENZENA, 2001; RODRIGUEZ, 2001; DUARTE, 2003).

Os temas dos outros estudos do Quadro 7 tratam do Ensino Médio (GOMES, 2000), da importância da gestão municipal das políticas de Educação Básica (TAVARES, 2003) e do compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados na expansão e na gestão do Ensino Fundamental (SOUZA; FARIA, 2004). O Ensino Médio passou a figurar como responsabilidade dos estados subnacionais a partir da edição da EC nº 14/1996 (BRASIL, 1988, art. 211, § 3º); antes, estes entes da federação não tinham atribuições constitucionais para com o Ensino Básico (DUARTE; SARAIVA, 2018). Por isso, este estudo se coloca ao lado do

esforço das agências governamentais em garantir as condições para expansão da cobertura e acesso, pois, naquele momento, esta etapa da Educação Básica enfrentava muitos problemas no país (MELO; DUARTE, 2011). Cenário semelhante enfrentava a Educação Infantil no final dos anos de 1990. A cargo dos municípios, sem recursos previstos no Fundef e com taxas de cobertura que patinavam em números baixos, esta etapa da educação escolar era um problema na política de educação pública do país (KRAMER, 2006). O estudo de Barreto (2002) aborda os problemas presentes na Educação Infantil, decorrentes, dentre outros fatores, da pouca participação da União na provisão de recursos e no apoio técnico aos municípios. Os estudos de Barreto (2002) e Gomes (2000) fazem parte do esforço discursivo em favor de políticas públicas de educação, ainda com pouco empenho por parte dos entes federados naquele momento.

O enfoque na gestão, dado pelos trabalhos de Tavares (2003), Souza e Faria (2004), pode ser visto como parte do debate sobre a reforma da administração pública brasileira em curso na segunda metade dos anos de 1990, momento em que se propunha a reforma do Estado no país (ABRÚCIO, 1998; PEREIRA, 1998). Parte importante dos programas de reforma tinha origem na nova gestão pública e no neoliberalismo; teciam críticas à burocracia e defendiam a redução do papel do Estado e a introdução dos experimentos do mercado no setor público (ABRÚCIO, 1998; PEREIRA, 1998). Por este motivo, a desconfiança quanto aos objetivos e às práticas destas reformas mobilizou pesquisadores a apresentarem propostas alternativas, originárias de experiências que alargavam as práticas democráticas e participativas na deliberação e gestão de políticas públicas (BOSCHI, 1998; SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005; AVRITZER, 2008).

Os estudos presentes no Quadro 7 consideram que o regime de colaboração diz respeito a políticas, programas e ações pertinentes à educação escolar implementados pelos entes federados, ou por agências governamentais, de forma compartilhada. Eles foram divididos em dois grupos, como previsto na introdução deste capitulo. No primeiro, estão incluídos os estudos de Farenzena (2001), Rodriguez (2001) e Duarte (2003), nos quais o regime de colaboração se apresenta como um instituto jurídico-político que contribui com o pacto federativo (ARAÚJO, 2015).

Nos estudos de Gomes (2000), Barreto (2002), Tavares (2003), Souza e Faria (2004), o regime de colaboração estaria mais próximo das formas de colaboração, com significado semelhante ao previsto no dispositivo constitucional (BRASIL, 1988, art. 211, § 4º) e nos estudos de Machado e Palotti (2015). Neste caso, os entes da federação atuariam em conjunto para implementar programas de política educacional, o que exigiria o compartilhamento de

ações entre agências governamentais. A efetivação da ação governamental para consecução dos objetivos propostos aconteceria por meio de diferentes mecanismos "[...] utilizados nas relações intergovernamentais, bem como entre os governos e o setor privado: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação, buscando compreender a dinâmica que envolve a materialização do regime de colaboração na área da educação" (OLIVERIA; GANZELLI, 2013, p. 1033).

Nestes termos, as relações para a provisão da ação seriam do tipo intergovernamental, semelhantes a definição de Souza (2008, p. 38),

> [...] RIGs [relações intergovernamentais] como uma combinação de estruturas e processos que interagem continuamente. Esses padrões de interação ocorrem de forma extrainstitucional e extraconstitucional e são legitimados pela prática, podendo ou não se converter posteriormente em legislação ou em decisões administrativas dos Executivos.

Um outro aspecto examinado a partir do termo 'regime de colaboração' buscou saber se os estudos do Quadro 7 identificaram o tipo de federalismo que os programas e as ações analisados desenharam para a política de Educação Básica do país. Ao fazer isso, os autores expressam as suas considerações acerca das relações entre os entes federados, as quais podem ser competitivas, cooperativas ou assimétricas, com predominância da União, por exemplo, sobre as demais esferas de governo (SOUZA, 2005, 2013; ARRETCHE, 2009, 2013; MACHADO; PALOTTI, 2015). Os estudos de Gomes (2000), Farenzena (2001), Barreto (2002), Duarte (2003), Tavares (2003), Souza e Faria (2004) estabelecem relação entre o regime de colaboração previsto no texto constitucional e a promoção de um federalismo cooperativo para a política de educação no país. Os argumentos de Souza e Faria (2004, p. 929) expressam essa noção ao afirmam que a criação de "[...] condições efetivas para a implementação da colaboração entre os entes federados na área educacional se torna um dos grandes desafios para a consolidação, de fato, de um federalismo cooperativo".

Rodriguez (2001) não diz claramente o tipo de federalismo que o termo presente no texto constitucional propõe para os sistemas de ensino do país. Entretanto o autor chama a atenção para os efeitos da competição introduzida nas relações federativas a partir da implementação do Fundef. E afirma que, ao "[...] analisar o efeito redistributivo de matrículas entre os níveis governamentais, acarretadas pelo Fundef, poder-se-ia afirmar que estamos num cenário de descentralização muito acelerada [...]" (RODRIGUEZ, 2001, p. 48), pois esta "[...] descentralização de matrículas educacionais, feita sem planejamento nem prioridades claras, pode ser definida como uma descentralização selvagem gerada pelos efeitos financeiros do

Fundef nos municípios" (RODRIGUEZ, 2001, p. 49), e o "[...] efeito do Fundef sobre a alocação e o ordenamento dos recursos entre as dependências administrativas do sistema e entre os diferentes níveis de ensino é, no mínimo, desastrado" (RODRIGUEZ, 2001, p. 53).

Nesses termos, a competição entre os entes fica evidente, pois a disputa por recursos públicos se expressa no aumento de matrículas de cada sistema de ensino, e, para o autor, não há incentivo ao compartilhamento de responsabilidades, condição necessária para a cooperação federativa. Portanto, o Fundef seria o oposto do que poderia sugerir o regime de colaboração expresso no dispositivo constitucional (BRASIL, 1988, art. 211, *caput*).

Os estudos publicados neste período (2000 a 2006) trataram de temas relacionados a programas e ações de políticas públicas de Educação Básica, que, para seus autores, efetivariam ou criariam as condições para o regime de colaboração. Por isso, todos estes estudos fariam parte do segundo conjunto previsto na introdução, que considera que o regime de colaboração se efetivaria através de políticas e programas de Educação Básica. Porém, como este conjunto está dividido, no primeiro subgrupo estariam os estudos de Farenzena (2001), Rodriguez (2001) e Duarte (2003), que consideram que o termo prevê relações federativas efetivadas através dos mecanismos de financiamento via fundos fiscais. E no segundo, os demais, pois, para estes últimos estudos, o regime de colaboração acontece por meio das diferentes formas de relação intergovernamental na provisão de programas educacionais diversos (GOMES, 2000; BARRETO, 2003; TAVARES, 2003; SOUZA; FARIA, 2004).

A seguir, serão analisados os estudos produzidos no período do neodesenvolvimentismo brasileiro (MONTEIRO NETO, 2014). Neste período, a quantidade e a diversidade dos temas e objetos estudados requer a separação dos estudos em dois conjuntos e seus respectivos subgrupos.

3.2.3 Regime de colaboração e a literatura de política educacional no Novo Desenvolvimentismo brasileiro a partir de 2007

Caracterizado como um período de intenso ativismo político e institucional por parte da União, este ente da federação passou a definir grande parte da agenda de políticas públicas a serem implementadas pelos governos subnacionais, particularmente as políticas educacionais (ARRETCHE, 2009, 2013; SOUZA, 2013; MACHADO, 2014; MONTEIRO NETO, 2014; VERGOLINO, 2014; MACHADO; PALOTTI, 2015). Os destaques deste período são a ampliação das políticas sociais e a expansão dos serviços públicos, especialmente nas Regiões Norte e Nordestes do país (ARRETCHE, 2015).

A maior atuação da União na provisão de políticas públicas e educacionais e no estímulo a novos cursos de graduação e pós-graduação nesta área explica, em parte, a expansão de publicações no passado recente do país (FARIA, 2012). Esta pode ser uma das razões para as 51 publicações sobre política educacional que utilizam o termo regime de colaboração em suas análises neste período.

Para análise destas publicações, primeiro deu-se atenção àquelas que consideram o regime de colaboração como preditor de relações federativas e elemento de estruturação do SNE e do federalismo cooperativo para a política educacional. Em seguida, são analisados os estudos que atribuem ao termo a previsão de ações conjuntas entre os entes federados na provisão de programas educacionais. Nestas publicações, o termo é utilizado como princípio orientador das relações federativas para a provisão de políticas de financiamento e assistência técnica por parte da União aos entes subnacionais. E, por fim, como instrumento de relações intergovernamentais com vistas aos programas destinados à Educação Básica.

3.2.3.1 Regime de colaboração e o federalismo cooperativo: a literatura de política educacional e o Sistema Nacional de Educação

Neste primeiro conjunto de estudos, o destaque é a concepção de que o termo ‘regime de colaboração’, presente, inicialmente, no texto constitucional de 1988 e, depois, em outras legislações federais para a educação escolar, prescreve para a política educacional do país um federalismo do tipo cooperativo. Com exceções, grande parte deles defende que, para se chegar a este arranjo político, será necessário, em primeiro lugar, elaborar um Plano Nacional de Educação que articule a construção do Sistema Nacional de Educação (CURY, 2008, 2011, 2012, 2014; SAVIANI, 2008b, 2010a, 2010b, 2011a, 2011b, 2014; ARAÚJO, 2010a, 2010b, 2013; DOURADO, 2013; ABICALIL, 2014; CAVALCANTI, 2016). Estes estudos apresentam como ponto comum a predominância de uma abordagem normativa atribuída ao regime de colaboração (ARAÚJO, 2015). Ou seja, o termo está relacionado a um conjunto de proposições direcionadas aos entes federais para execução conjunta e efetivação da referida colaboração, instituindo no país o federalismo cooperativo.

Neste conjunto, distinto dos demais por não fazer referência ao plano nacional, nem ao sistema nacional de educação, bem como por tratar dos conflitos federativos em torno da política educacional, o estudo de Câmara e Oliveira (2017) se destaca. As autoras consideram as instituições federativas necessárias para constituição do ambiente institucional cooperativo, ou seja, é “[...] por meio das instituições federativas que estarão estabelecidos o relacionamento,

as atribuições e as competências partilhadas entre os entes federados" (CÂMARA; OLIVEIRA, 2017, p. 211). Em sua concepção, o regime de colaboração previsto no texto constitucional, bem como em outros dispositivos que estabelecem as competências legislativas dos entes federados, funciona como instrumento para evitar que os entes subnacionais legislem em conflito com as normas federais sobre educação escolar.

Em geral, estes estudos tomam como ponto de partida a legislação federal e o diagnóstico dos graves problemas que afetam a educação nacional. Reconhecem os avanços obtidos após a promulgação do texto constitucional de 1988 e da LDBEN, a criação do Fundef e, posteriormente, do Fundeb e os planos decenais de educação.[24] Porém entendem ser insuficiente a atuação da União para a superação dos problemas que afetam a Educação Básica, em termos de aportes financeiros e técnicos aos entes subnacionais. Mesmo com estes avanços, segundo este grupo de autores, o regime de colaboração ainda está por acontecer, pois estas ações não configuram de fato a implementação do dispositivo constitucional previsto no artigo 211 do texto constitucional de 1988 (CURY, 2008, 2011, 2012, 2014; SAVIANI, 2008b, 2010a, 2010b, 2011a, 2011b, 2014; ARAÚJO, 2010a, 2010b; DOURADO, 2013; ABICALIL, 2014; CAVALCANTI, 2016). Além disso, eles tecem críticas às iniciativas governamentais ou às parcerias do setor público com a iniciativa privada para oferta de bens educacionais, consideradas regime de colaboração. Este é o caso de Araújo (2013, p. 789) em relação aos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) como expressão do referido regime:

> [...] os arranjos de desenvolvimento da educação como sinônimos de **regime de colaboração** vêm ganhando, de forma sinuosa e silenciosa, espaços cada vez mais institucionalizados, ao passo que o debate sobre a necessidade de regulamentação por lei complementar é completamente esvaziado em seu conteúdo político, substituído pela lógica econômica e neodesenvolvimentista dos arranjos produtivos locais, do reforço ao protagonismo local e do associativismo voluntário intermunicipal. (grifos nossos).

A despeito da definição de regime de colaboração que utilizam, os autores deste grupo se apoiaram, basicamente, na legislação federal sobre Educação Básica para sustentar seus argumentos em favor do SNE como expressão deste regime. A proposição de um Plano Nacional de Educação como elemento estruturador do SNE também é mencionada nos estudos. O PNE 2014-2024 aparece como resultado de uma construção coletiva envolvendo atores comprometidos, principalmente, com a educação pública. As metas e estratégias do referido PNE seriam as bases para o federalismo cooperativo que efetivaria o regime de colaboração previsto na CFRB-1988 e na legislação federal posterior à sua promulgação (CURY, 2008,

[24] Os PNEs 2001-2011 e 2014-2024.

2011, 2012, 2014; SAVIANI, 2008b, 2010a, 2010b, 2011a, 2011b, 2014; ARAÚJO, 2010a, 2010b; DOURADO, 2013; ABICALIL, 2014; CAVALCANTI, 2016).

Saviani (2010b, p. 386) descreve o pensamento recorrente e comum a este conjunto de estudos acerca do significado do termo para o federalismo educacional brasileiro:

> Na construção do Sistema Nacional de Educação deve-se implantar uma arquitetura com base no ponto de referência do **regime de colaboração** entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme disposto na Constituição Federal, efetuando repartição das responsabilidades entre os entes federativos, todos voltados para o mesmo objetivo de prover educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população. (grifos nossos).

Parte destes estudos sustenta a sua argumentação na perspectiva histórica do PNE e do SNE, que emergiu pela primeira vez no *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, em 1932 (LIMA *et al.*, 1932). A partir daí, a ideia de plano nacional para a educação e de um sistema único de ensino para o país passou a fazer parte da pauta de educadores e de outros atores relevantes. E, para os autores destes estudos, esta tarefa ainda se encontra inconclusa, por este motivo se apropriam do termo e de outros dispositivos constitucionais para reivindicar a implementação do regime de colaboração pela via do SNE (CURY, 2008, 2011, 2012, 2014; SAVIANI, 2008b, 2010a, 2010b, 2011a, 2011b, 2014; ARAÚJO, 2010a, 2010b; DOURADO, 2013; ABICALIL, 2014; CAVALCANTI, 2016).

No texto original da CRFB/1988, a previsão do plano está vinculada à "[...] articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público" (BRASIL, 1988, art. 214, *caput*), para, entre outras coisas, a "[...] erradicação do analfabetismo [...]" (BRASIL, 1988, art. 214, § 1º) e a "[...] universalização do atendimento escolar [...]" (BRASIL, 1988, art. 214, § 2º). Reformulado pela EC nº 59/2009, o texto constitucional passou a atribuir ao plano a tarefa de articular o SNE em regime de colaboração que envolva os diversos entes da federação (BRASIL, 1988, art. 214, *caput*). A forma de redação deste dispositivo constitucional está próxima das proposições dos autores deste conjunto de estudo em análise. O que poderia ser uma demonstração da influência exercida por estes autores sobre a formulação de políticas públicas para Educação Básica no país durante o processo de reforma constitucional, pois foi a primeira vez que a previsão de um sistema nacional de educação aparece em um texto constitucional brasileiro. E estaria de acordo com a previsão de Duarte e Santos (2014b, p. 1117), autoras para as quais "[...] os discursos políticos não refletem ou representam práticas políticas e sociais, eles as constroem ou as constituem".

Outro ponto relevante e comum aos estudos de caráter normativo é a ideia de que o termo 'regime de colaboração' estaria ligado a relações federativas cooperativas e a um

federalismo cooperativo para a Educação Básica a ser construído no país. Para isso, os autores deste grupo argumentam que, ao estabelecer competências administrativas comuns aos entes federados em matéria educacional (BRASIL, 1988, art. 23) e prever leis complementares para a fixação de normas de cooperação entre os entes federados (BRASIL, 1988, art. 23, parágrafo único) e o regime de colaboração, o texto constitucional teria optado pelo federalismo cooperativo para consecução da política educacional, mas a sua efetivação ainda estaria por ser feita (CURY, 2008, 2011, 2012, 2014; SAVIANI, 2008b, 2010a, 2010b, 2011a, 2011b, 2014; ARAÚJO, 2010a, 2010b; DOURADO, 2013; ABICALIL, 2014; CAVALCANTI, 2016).

Araújo (2013, p. 788) deixa isso claro ao afirmar que o

> [...] **regime de colaboração** é um instituto jurídico e político que regulamenta a gestão associada dos serviços públicos, sendo afeto às competências materiais comuns previstas no art. 23 da Constituição Federal de 1988. As competências materiais comuns podem ser definidas como aqueles serviços públicos que devem ser prestados por todos os entes federados, sem preponderância e de forma cumulativa, para garantir a equalização das condições de vida em todo o território de um Estado organizado em bases federativas. Neste sentido, o regime de colaboração é um dos mecanismos da matriz cooperativa ou intraestatal do federalismo.

Nestes estudos, as prescrições do PNE associado à construção do SNE e a previsão de relações federativas e de um federalismo de cariz cooperativo são as características centrais e traduzem o regime de colaboração presente no texto constitucional.

No período mais recente da cronologia em estudo, o segundo conjunto de pesquisas reúne 35 trabalhos. Pela sua quantidade e diversidade, procedeu-se à subdivisão prevista na introdução deste capítulo. O primeiro subgrupo considera que o regime de colaboração se efetiva, principalmente, através das relações federativas presentes no financiamento da Educação Básica. E o segundo é formado por estudos que consideram que o referido regime se efetiva pela via das relações intergovernamentais na provisão de programas para a Educação Básica. A seguir, ambos subgrupos serão analisados.

3.2.3.2 Regime de colaboração no financiamento da Educação Básica e a assistência técnica e financeira da União aos entes subnacionais

No primeiro subgrupo deste segundo conjunto estão os estudos que consideram que o regime de colaboração se concretiza na assistência técnica e financeira da União aos entes subnacionais para a política educacional e nas relações entre os entes federados para o financiamento da Educação Básica via fundos fiscais (Fundef/Fundeb) (COSTA, 2010;

DUARTE; FARIA, 2010; JESUS, 2011; MARTINS, 2011; FARENZENA, 2012; CORTÊS, 2013). Neste subgrupo, há um estudo que analisa o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) como o instrumento que efetiva o regime de colaboração entre os membros da federação (WEBER, 2008). Um outro destaca o "silêncio discursivo" diante do papel da União na redistribuição dos recursos financeiros entre os entes subnacionais para equalização da capacidade de financiamento da Educação Básica (DUARTE; SANTOS, 2014a). Um terceiro sustenta que o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e seu principal instrumento, o Plano de Ações Articuladas, são "partes instituintes" de uma nova regulação, que, através da contratualização e das transferências voluntárias da União para os estados e os municípios, efetiva o regime de colaboração (FARENZENA; MARCHAND, 2014). Por fim, há um estudo de caso sobre a implementação da Lei nº 11.738/2008, que instituiu o Piso Salarial dos Profissionais da Educação, e sobre como se constituem as relações federativas entre a União e um município da Bahia para atendimento desta norma federal (LISBOA, 2015).

Um dos pontos comuns nestes estudos é "o silêncio do legislador" quanto ao regime de colaboração ou a falta de uma legislação que possa regulamentá-lo e estabelecer, com maior precisão, o que se pretendeu com a inclusão do termo na legislação federal (CORTÊS, 2013; DUARTE; SANTOS, 2014a). Em vista disso, faz parte da consideração de muitos dos autores a ideia de que a colaboração prevista (BRASIL, 1988, art. 211, *caput*) se concretiza pela via do financiamento, realizado, principalmente, por meio dos fundos fiscais ou de assistência técnica e financeira da União, seja por transferências voluntárias mediante contratualização, seja por transferências constitucionais que melhorem as condições dos entes subnacionais na provisão da Educação Básica (WEBER, 2008; COSTA, 2010; DUARTE; FARIA, 2010; JESUS, 2011; MARTINS, 2011; FARENZENA, 2012; CORTÊS, 2013; FARENZENA; MARCHAND, 2014; LISBOA, 2015). Quanto à ausência de regulamentação e de definição acerca do significado do referido termo, o estudo de Cortês (2013, p. 218) reconhece esta falta e os seus efeitos para os entes da federação em vista da colaboração pretendida pela legislação federal:

> No Brasil, observamos uma tendência crescente na legislação, tanto em sede constitucional quanto em sede infraconstitucional, da referência ao **regime de colaboração** em matéria educacional. Essa tendência vem atrelada ao silêncio do legislador, que não dá cumprimento ao mandamento constitucional, deixando a cargo dos diferentes entes federativos a colaboração a ser estabelecida entre eles na prática. (grifos nossos).

A assistência técnica e financeira da União é considerada, por parte importante destes estudos, a expressão da efetivação do referido regime. Esta assistência acontece, entre outros meios, pela via do financiamento (COSTA, 2010; DUARTE; FARIA, 2010; JESUS, 2011;

MARTINS, 2011; FARENZENA, 2012; DUARTE; SANTOS, 2014b; LISBOA, 2015). Entretanto é bastante consensual o reconhecimento da ausência de maior aporte de recursos por parte da União para os entes subnacionais, bem como os efeitos desta ausência para atendimento dos princípios constitucionais de qualidade e equidade (COSTA, 2010; DUARTE; FARIA, 2010; JESUS, 2011; MARTINS, 2011; FARENZENA, 2012; LISBOA, 2015).

A despeito da pequena participação da União no financiamento da Educação Básica, alguns estudos apontam que a promulgação da EC nº 14/1996, ao instituir o Fundef, deixou de fora a maior participação deste ente federativo. Pois a União tinha como prioridade o ajuste fiscal e estava minimamente obrigada a contribuir financeiramente para as etapas escolares que fazem parte do Ensino Básico. Cenário este que sofreu alterações com a promulgação da EC nº 53/2006, que instituiu o Fundeb, mas estas modificações também se mostraram insuficientes diante das demandas colocadas para o Ensino Básico público no país (DUARTE; FARIA, 2010; JESUS, 2011; MARTINS, 2011; FARENZENA, 2012; LISBOA, 2015).

Os estudos deste subgrupo, ao utilizar como referência, em suas análises, as relações entre os entes federados, que são reguladas por normas constitucionais e infraconstitucionais federais para fins de nortear o funcionamento dos fundos fiscais e o financiamento da política de Educação Básica, associaram o regime de colaboração às relações federativas. E consideraram que estas relações definem o funcionamento do federalismo brasileiro para esta etapa da política educacional. Nestes termos, tem-se o que fora previsto por Cameron (2002) como relações federativas, ou seja, relações que envolvem os entes de uma federação, reguladas, principalmente, por normas constitucionais, mais estruturadas, e contribuem, em conjunto com as intergovernamentais, para a definição do tipo de federalismo a predominar em determinada política.

A distribuição das competências no texto constitucional e as relações federativas que se estruturam a partir delas são condições importantes, porém insuficientes para definir o tipo de federalismo a predominar em uma determinada política (ALMEIDA, 2005; SOUZA, 2005; MACHADO; PALOTTI, 2015). A este respeito, parte importante dos estudos deste subgrupo considera que a forma como estão distribuídas as competências administrativas e legislativas no texto constitucional e em outras legislações federais para a educação básica estrutura, para esta política, um sistema de ensino de base federativa que tende para o tipo cooperativo (WEBER, 2008; COSTA, 2010; JESUS, 2011; MARTINS, 2011; CÔRTES, 2013; DUARTE; SANTOS, 2014; FARENZENA; MARCHAND, 2014; LISBOA, 2015). Para esta parte da literatura, a legislação federal constitucional e/ou infraconstitucional assegura aos entes federados autonomia para organizar os seus sistemas de ensino. Farenzena (2012, p. 2) sintetiza

o argumento geral que a maioria dos estudos deste grupo concebe a respeito do federalismo brasileiro no âmbito da política de Educação Básica:

> O Brasil é uma república federativa, com três esferas de governo – União, estados e municípios – que têm atribuídas responsabilidades no setor educacional, referentes à sua regulação, ao planejamento, ao atendimento direto (oferta) e ao financiamento. A organização em sistemas de ensino autônomos, a definição de competências de cada esfera governamental e de **cooperação federativa** podem ser tidas como diretrizes político-administrativas abrangentes da organização nacional da educação e da política educacional (grifo nosso).

Enquanto a literatura de política educacional analisada aqui, em sua maioria, considera que a legislação federal e as relações federativas definiram para o país um federalismo cooperativo (WEBER, 2008; COSTA, 2010; JESUS, 2011; MARTINS, 2011; FARENZENA, 2012; CORTÊS, 2013; DUARTE; SANTOS, 2014b; FARENZENA; MARCHAND, 2014; LISBOA, 2015), os estudos da ciência política brasileira consideram que as normas federais ou se mostraram ambíguas, ou prescreveram o tipo centralizado (ALMEIDA, 2005; SOUZA, 2005, 2013; ARRETCHE, 2009, 2010, 2013; MACHADO; PALOTTI, 2015). Ou ainda asseguraram os meios legais para que a União construísse os instrumentos de coordenação federativa que, a partir da segunda metade da década de 1990, o governo federal passou a utilizar para retomar a sua liderança sobre os demais governos subnacionais (ABRÚCIO, 2005; ABRÚCIO; FRANZESE, 2007; FRANZESE, 2010).

Entre os pesquisadores deste grupo, Duarte e Faria (2010) apresentam posição um pouco diferente sobre o arranjo federativo originado das normas federais. As autoras reconhecem que o regime de colaboração opera no âmbito dos estados subnacionais através dos fundos fiscais (Fundef/Fundeb). Estes fundos, destinados para o financiamento da Educação Básica, asseguram formas de redistribuição de recursos e estabelecem uma certa equidade nas receitas dos municípios, o que poderia ser entendido como relações federativas do tipo cooperativa. Ao contrário disso, Duarte e Faria (2010, p. 68-69) não definem claramente o tipo de federalismo previsto para a política educacional no país e sustentam que

> [...] o mecanismo de distribuição dos recursos por aluno do Fundef introduziu no âmbito de cada estado subnacional, para a distribuição dos recursos vinculados provenientes das transferências constitucionais obrigatórias, uma lógica de ações político-administrativas de competição pela matrícula na etapa do ensino obrigatório.

Esta forma de acesso aos recursos dos fundos fiscais introduz a regulação pela via dos resultados, no caso, o número de matrículas, e dissemina uma lógica de ação competitiva entre

os entes subnacionais, o que se aproxima do tipo competitivo de federalismo, segundo o modelo previsto por Machado e Palotti (2015).

Apesar de algumas concepções diferirem acerca do regime de colaboração, das relações federativas e do tipo de federalismo que se configuraram para as políticas públicas de educação, os estudos deste grupo apresentam mais pontos em comum quanto à definição do referido regime. O primeiro consenso sustenta que o regime de colaboração orienta, organiza, regulamenta, anima e regula as relações entre os entes federados para provisão da educação escolar, especialmente a básica, seja via financiamento, por meio dos fundos fiscais (COSTA, 2010; DUARTE; FARIA, 2010; JESUS, 2011; MARTINS, 2011; FARENZENA, 2012; CORTÊS, 2013), seja via PDE (WEBER, 2008) e Plano de Metas Todos pela Educação (FARENZENA; MARCHAND, 2012), ou ainda pela implementação da Lei nº 11.738/2008, que instituiu o Piso Salarial dos Profissionais da Educação (LISBOA, 2015) ou pela necessidade de maior presença da União na redistribuição dos recursos para a Educação Básica (DUARTE; FARIA, 2010).

As normas federais, tanto o texto constitucional de 1988 e as suas emendas direcionadas à política de educação básica (WEBER, 2008; COSTA, 2010; DUARTE; FARIA, 2010; MARTINS, 2011; FARENZENA, 2012; CORTÊS, 2013; DUARTE; SANTOS, 2014b) quanto a LDBEN (WEBER, 2008; JESUS, 2011; CORTÊS, 2013), foram os instrumentos normativos analisados ou que deram sustentação à definição de regime de colaboração pelos autores deste subgrupo de estudos.

Sobre os significados atribuídos ao regime de colaboração, verifica-se, neste subgrupo de estudo, que as definições são bastante semelhantes. E, como já exposto, elas consideram que programas de abrangência nacional, regulados por normas federais que definem e articulam as relações entre os entes federados durante a sua implementação, traduzem o significado do termo. As definições de Costa (2010) e Farenzena (2012) sintetizam as concepções dos diversos autores do grupo. Farenzena (2012, p. 3) formulou uma definição mais direta, com a qual sustenta que regime de colaboração "[...] é uma diretriz relacionada à oferta, e o financiamento da educação são ações compartilhadas entre as esferas de governo, nesse marco mais geral de autonomia e interdependência entre as esferas da federação". Costa (2010, p. 745), por sua vez, defende que

> A reação dos governos federais às dificuldades de constituição de um efetivo "**regime de colaboração**" seguiu dois caminhos (Abrucio, 2010). Primeiro, a criação de um conjunto de programas e parâmetros nacionais que procuravam apoiar o desenvolvimento e reduzir as desigualdades, principalmente entre os sistemas municipais de educação. Embora relativamente bem-sucedidas, essas

> medidas de regulação e apoio tiveram impactos limitados. A segunda linha de ação, expressa pelo Fundef, objetivou uma mudança de impacto mais profundo na distribuição dos recursos financeiros entre sistemas estaduais e municipais. (grifos nossos).

Neste caso, o regime de colaboração se concretiza por meio de programas nacionais para superação das desigualdades entre os sistemas de educação e por meio dos fundos fiscais. Nos dois caminhos propostos pelo autor, o termo está associado a relações federativas, nos termos de Cameron (2002) e Agranof (2007). Esta definição difere do segundo subgrupo de estudos, a seguir, que concebe o termo como relações intergovernamentais estabelecidas para a provisão de programas educacionais. O que faz com que a identificação dos diversos significados se torne um pouco mais complexa, devido ao grande número e à diversidade de publicações.

3.2.3.3 Regime de colaboração enquanto relações intergovernamentais para a provisão de programas de Educação Básica

Neste último subgrupo do segundo conjunto de estudos deste período, estão incluídos aqueles que consideram que o regime de colaboração presente na legislação federal brasileira diz respeito a todo o tipo de interação entre agências governamentais ou mesmo atores públicos e privados para a provisão de programas destinados à política de Educação Básica. A diversidade de temas e objetos é grande, pois, dos 62 estudos selecionados para análise, 25 estão aqui e foram publicados a partir de 2007, ano considerado o início da última fase da cronologia pós-1988. A diversidade de temas e objetos pode estar relacionada ao ativismo político e institucional da União, particularmente do governo federal, na definição da agenda e na proposição de políticas e programas a serem implementados pelos entes subnacionais (ARRETCHE, 2009, 2010, 2013; FARIA, 2012; NETO, 2014; VERGOLINO, 2014; SOUZA, 2013; MACHADO; PALOTTI, 2015).

Em meio à variedade de temas e objetos dos estudos deste subgrupo, há alguns que consideram as variadas formas de relação entre os governos estaduais e municipais utilizando os mais diversos instrumentos normativos como expressões do regime de colaboração (BARROSO, 2007; ABRÚCIO, 2012; VIEIRA; VIDAL, 2013; SEGATTO, 2015; SEGATTO; ABRÚCIO, 2016). Outros tiveram como tema a relação do governo federal com os municípios por meio de programas como o Plano de Ações Articuladas (PAR) (ARAÚJO, 2015; FARIAS, 2017; SOUZA; CASTRO, 2017) e os ADEs (OLIVEIRA; GANZELLI, 2013). A municipalização da gestão e da implementação da Educação Básica, com todos os problemas

decorrentes das limitações de ordem financeira e administrativa dos municípios, foi o objeto dos estudos de Andrade (2011), Nogueira e Rangel (2011), Arosa (2013), Souza, Castro e Rothes (2013) e Santo (2016). As dificuldades dos municípios em financiar a etapa da educação escolar que o texto constitucional de 1988 lhes atribuiu como responsabilidade, mesmo com a implementação do Fundef, ocupou a atenção dos estudos de Pereira (2012) e Machado (2017).

Outros estudos deste grupo dedicaram-se a etapas da Educação Básica e a outras modalidades de ensino, procurando destacar os problemas no seu financiamento e funcionamento, bem como as dificuldades em colher resultados melhores em matéria de desempenho. Este é o caso do estudo de Souza, Ramos e Deluiz (2007), que tem como objeto a cobertura municipal da Educação Profissional. Os autores destacam a incapacidade deste ente em atender às demandas sem a participação da União e dos estados. A Educação de Jovens e Adultos (EJA), particularmente os problemas e desafios no seu financiamento e na formação de docentes, assim como a sua relação com a Educação Profissional, foi o objeto dos estudos de Di Pierro (2010) e Moraes (2013). Os problemas que afetam o Ensino Médio estão presentes no estudo de Ciavatta (2013), especialmente no que diz respeito à sua provisão, cobertura, qualidade e/ou equidade. A formação docente (inicial e em serviço), suas dificuldades e fragmentação, assim como as limitações para que os municípios isoladamente tenham programas com este fim e a necessidade de estabelecerem parcerias com os estados e o governo federal são tratadas no estudo de Rodriguez (2015). Ribeiro (2014), além da formação, tratou da carreira, da jornada de trabalho e da valorização dos docentes. Programas como o Levantamento da Situação Escolar, a nucleação das unidades escolares no meio rural e o transporte escolar nos municípios estão presentes nos estudos de Emerick (2013) e Borges (2014). Por fim, o estudo de Leclerc (2007) trata da atuação de um professor como agente de formação e ampliação dos espaços públicos de interlocução entre as esferas governamentais para a garantia do direito à educação.

O município como provedor de políticas educacionais e implementador de programas elaborados pelo governo federal ou por governos dos estados subnacionais está presente em 17 dos 25 estudos deste grupo (SOUZA; RAMOS; DELUIZ, 2007; ANDRADE, 2011; NOGUEIRA; RANGEL, 2011; ABRÚCIO, 2012; PEREIRA, 2012; AROSA, 2013; EMERICK, 2013; SOUZA; CASTRO; ROTHES, 2013; VIEIRA; VIDAL, 2013; BORGES, 2014; ARAÚJO, 2015; RODRIGUEZ; SILVA, 2015; SEGATTO, 2015; SANTO, 2016; SEGATTO; ABRÚCIO, 2016; FARIAS, 2017; MACHADO, 2017; SOUZA; CASTRO, 2017).

As limitações dos recursos financeiros e técnicos para a Educação Básica, as dificuldades em obter melhores resultados educacionais por parte das administrações

municipais e a insuficiente participação da União neste quadro são questões e problemas que aparecem nos estudos de Souza, Ramos e Deluiz (2007), Pereira (2012), Arosa (2013), Souza, Castro e Rothes (2013), Araújo (2015), Rodriguez e Silva (2015), Santo (2016) e Machado (2017). Ainda assim, eles tendem a ver os programas e as parcerias envolvendo os municípios e outras esferas de governo como expressão do regime de colaboração previsto no texto constitucional e possibilidade para a melhoria dos indicadores educacionais (SOUZA; RAMOS; DELUIZ, 2007; ANDRADE, 2011; NOGUEIRA; RANGEL, 2011; PEREIRA, 2012; AROSA, 2013; EMERICK, 2013; VIEIRA; VIDAL, 2013; BORGES, 2014; ARAÚJO, 2015; SEGATTO, 2015; SANTO, 2016; SEGATTO; ABRÚCIO, 2016; FARIAS, 2017; MACHADO, 2017). A forma como Andrade (2011, p. 145) interpreta o significado de regime de colaboração expressa os argumentos de parte destes autores:

> A ideia de interdependência e de corresponsabilidade é intrínseca ao federalismo cooperativo no campo educacional. Nesse sentido, o Regime de Colaboração pressupõe o compartilhamento de responsabilidade e encargos educacionais entre os entes federados, **pois até mesmo as questões entendidas como de responsabilidade local (Municipal) se inserem de algum modo, na esfera de responsabilidades do Estado e da União**, seja do ponto de vista da interdependência com as competências de coordenação, implementação e avaliação das políticas educacionais dessas instâncias, seja no que tange às responsabilidades fiscais e de financiamento. (grifos nossos).

A ideia de que, no âmbito da Educação Básica, o regime de colaboração presente no texto constitucional e em outras normas federais acontece por meio do PAR, que define as ações conjuntas dos governos federal e municipais, está presente nos estudos de Araújo (2015), Farias (2017), Souza e Castro (2017). Outras formas de associativismo territorial para a provisão de programas destinados ao Ensino Básico – entre municípios ou outras esferas governamentais – são concebidas como expressões do regime de colaboração por autores como Abrúcio (2012), Emerick (2013), Vieira e Vidal (2013), Segatto (2015), Segatto e Abrúcio (2016). Os estudos de Barroso (2007), Oliveira e Ganzelli (2013) reconhecem o regime de colaboração como meio para articular atores estatais, o setor privado e a sociedade civil, a fim de obter melhores indicadores educacionais. Porém ressaltam a necessidade de melhor definição acerca do termo. A despeito das ações conjuntas ou articuladas entre atores governamentais, a definição de regime de colaboração com esta conotação é defendida por Araújo (2015, p. 29), nestes termos:

> O **regime de colaboração** entre os entes federados como o conjunto de instituições que animam e regulam o sistema educacional tripartite do país. Por um lado, existe uma estrutura constitucional que atribui aos entes federados competências próprias, concorrentes e complementares e, por outro, normas de âmbito nacional que asseguram a **repetição constante de**

> **determinados comportamentos entre atores governamentais** e tornam assim possível o desenvolvimento regular e, ao prescrever procedimentos, ordenam relações intergovernamentais do sistema educacional federativo brasileiro. (grifos nossos).

Com críticas à descentralização da educação, que não logrou êxito no Brasil devido à tradição centralizadora herdada do processo histórico e social do país; à falta de maior detalhamento sobre o regime de colaboração mediante a edição de legislação complementar; e à ausência de implementação do artigo 211 da CRFB/1988, Souza, Castro e Rothes (2013) apresentam as suas considerações acerca do referido regime. O estudo de Leclerc (2007) deu atenção ao conceito de regime de colaboração e à sua apropriação por meio da atuação de um ator estratégico, que conseguiu articular diversas agências para garantir as bases do direito à educação em um estado da federação. Por fim, há estudos que consideram que o regime de colaboração se efetiva tanto na distribuição das competências administrativas para a Educação Básica elencadas na legislação federal quanto na provisão de etapas ou modalidades da Educação Básica e na formação de docentes (DI PIERRO, 2010; CIAVATTA, 2013; MORAES, 2013; RIBEIRO, 2014; RODRIGUEZ; SILVA, 2015).

Nesse sentido, a forma como Ribeiro (2014, p. 248) aborda o regime de colaboração pode ser vista como uma síntese da posição dos autores referenciados anteriormente:

> **Princípios – estratégia – do regime de colaboração**: os problemas apontados, referentes à quantidade e à qualidade da jornada de trabalho, têm nesse princípio e estratégia um caminho de solução. A participação conjunta do coletivo de todas as esferas político-administrativas frente às reflexões e proposições, como as sobre a quantidade de alunos atendidos e o tempo para organização dos processos educacionais de ordem administrativa e pedagógica e sua inter-relação com o trabalho docente, pode amadurecer alternativas para definição de caminhos democráticos. (grifos nossos).

Observa-se, nos estudos deste subgrupo, que diversos programas e ações analisados são regulados por instrumentos normativos diversos, muitos dos quais infralegais, tais como convênios, consórcios, acordos de cooperação e arranjos de desenvolvimento local. Além disso, a sua provisão acontece a partir de agências governamentais isoladas, em parcerias entre as esferas governamentais ou entre o setor público e o privado. Oliveira e Ganzelli (2013, p. 1033) expressam o pensamento deste grupo quando afirmam, em referência ao regime de colaboração, que "[...] estamos compreendendo essas relações intergovernamentais como políticas de Estado ou políticas de governo". Estas são características típicas das relações intergovernamentais, nos moldes propostos por Wrigth (1974), Cameron (2002) e Agranoff (2007). Isoladamente, elas não são suficientes para determinar o tipo de federalismo predominante na política educacional, pois acontecem mesmo em estados centralizados (CAMERON, 2002). Entretanto, sem elas,

também não é possível definir o tipo de federalismo, já que as relações entre governos autônomos acontecem também em federações. Para que se defina o tipo predominante de federalismo é necessário que as relações intergovernamentais estejam articuladas com as relações federativas e também que normas constitucionais regulem as relações através da distribuição de competências, como preveem Almeida (2001, 2005), Souza (2005, 2008), Arretche (2009, 2010, 2013), Machado e Palotti (2015).

A despeito do tipo predominante de relações intergovernamentais que os programas analisados definiram para a política de Educação Básica do país, a partir do regime de colaboração, em geral, os estudos consideram que elas são cooperativas (LECLERC, 2007; SOUZA; RAMOS; DELUIZ, 2007; DI PIERRO, 2010; ANDRADE, 2011; NOGUEIRA; RANGEL, 2011; ABRÚCIO, 2012; EMERICK, 2013; VIEIRA; VIEIRA; VIDAL, 2013; BORGES, 2014; RIBEIRO, 2014; ARAÚJO, 2015; SEGATTO, 2015; SANTO, 2016; SEGATTO; ABRÚCIO, 2016; FARIAS, 2017; MACHADO, 2017; SOUSA; CASTRO, 2017).

Outros estudos deste subgrupo entendem que o regime de colaboração prevê outros tipos de relações intergovernamentais que não as de cooperação. Para uns, o termo diz respeito a ações que aumentam o poder da União ou do governo federal centralizando as relações entre os entes da federação ou entre os governos e as suas esferas (AROSA, 2013; CIAVATTA, 2013; RODRIGUEZ; SILVA, 2015). Outros entendem que o termo diz respeito a relações de colaboração não só entre esferas de governo mas também entre estas e os atores da sociedade civil (BARROSO, 2007; PEREIRA, 2012; MORAES, 2013; OLIVEIRA; GANZELLI, 2013; SOUZA; CASTRO; ROTHES, 2013).

Diante da diversidade de percepção acerca das relações intergovernamentais previstas nos estudos deste grupo, a abordagem de Oliveira e Ganzelli (2013, p. 1035) tem a virtude de exprimir o pensamento geral destes autores:

> O **regime de colaboração** pressupõe o desenvolvimento de trabalho conjunto entre entes federados, podendo se dar na dimensão horizontal e vertical, conforme tradicionalmente se registra. No primeiro caso, a articulação se dá entre entes da mesma esfera administrativa; no segundo, a mesma ocorre entre entes de outras esferas. [...] As articulações interinstitucionais dos municípios se dão com outros municípios, com os estados e com a União; registram-se também parcerias com o setor privado e com a comunidade. (grifos nossos).

Não obstante o tipo de federalismo que desenham para a política de Educação Básica a partir do regime de colaboração, os estudos deste subgrupo tendem a mostrar que o que está estabelecido na legislação federal e é executado por meio de ações e programa específicos prescreve o tipo cooperativo (BARROSO, 2007; DI PIERRO, 2010; ANDRADE, 2011;

NOGUEIRA; RANGEL, 2011; ABRÚCIO, 2012; PEREIRA, 2012; SOUZA; CASTRO; ROTHES, 2013; EMERICK, 2013; OLIVEIRA; GANZELI, 2013; RIBEIRO, 2014; ARAÚJO, 2015; SEGATTO, 2015; SANTO, 2016; SEGATTO; ABRÚCIO, 2016; SOUSA; FARIAS, 2017; MACHADO, 2017; SOUZA; CASTRO, 2017). Os autores deste grupo consideram o compartilhamento de responsabilidade previsto na legislação e/ou as ações conjuntas envolvendo as agências governamentais suficientes para caracterizar este tipo de federalismo. Esta afirmação de Sousa e Castro (2017, p. 889) sintetiza os argumentos destes estudos: "A Constituição Federal de 1988 é uma tentativa de promover o federalismo cooperativo ao instituir a descentralização das ações educacionais por meio do regime de colaboração". Porém estas são condições necessárias, mas insuficientes para que se tenha um federalismo do tipo cooperativo norteando a política educacional do país (MACHADO; PALOTTI, 2015).

Outros estudos presentes neste subgrupo não dizem com clareza o tipo de federalismo que o regime de colaboração e os programas analisados prescrevem para a política de educação brasileira. A forma como são apresentadas as características das relações entre os atores governamentais poderiam estar presentes tanto no federalismo cooperativo quanto no centralizado. Estes autores destacam apenas as competências e as ações conjuntas desenvolvidas pelos governos na provisão dos programas (LECLERC, 2007; SOUZA; RAMOS; DELUIZ, 2007; MORAES, 2013; VIEIRA; VIDAL, 2013; BORGES, 2014). A proposição de Souza, Castro e Deluiz (2007, p. 42) sintetiza os argumentos dos autores deste subgrupo: "[...] o Regime de Colaboração propugna o compartilhamento de responsabilidades e encargos educacionais entre os entes federados – podendo dar-se pela via de convênios, acordos, termos de cooperação, planos, entre outros instrumentos".

Enfim, há os estudos que viram no dispositivo legal do regime de colaboração e na forma como ele é implementado – qual seja, por meio dos programas analisados – o fortalecimento do poder central, seja do governo federal, seja da União (AROSA, 2013; CIAVATTA, 2013; RODRIGUEZ; SILVA, 2015). Apesar disso, os autores não fazem referência clara ao federalismo centralizado. Eles chamam a atenção para o reforço da centralização federativa ou do movimento de centralização/descentralização que acompanha a história política do país, bem como para o fato de que as ações decorrentes do regime de colaboração vêm colaborando para que ele continue a acontecer. Agora, porém, na direção da centralização. Os argumentos de Rodriguez e Silva (2015, p. 570-571) expõem, em linhas gerais, o pensamento destes autores:

> As políticas públicas educacionais impulsionadas pelo "novo gerencialismo", de forte tendência centralizadora, propõem a colaboração dos diferentes entes

> federativos como condição de sucesso das propostas. Esse discurso lacunar, ideológico, esconde as reais dificuldades existentes na federação brasileira e no âmbito educativo para funcionar no **sistema de colaboração**, em razão da lógica gerencial e da presença de rivalidades políticas entre o executivo e o legislativo, nas diferentes dependências da federação. (grifos nossos).

Apesar das diferentes concepções de federalismo presentes nos estudos deste último subgrupo, verifica-se uma tendência a ver a colaboração nas ações e nas normas como compartilhamento de responsabilidades entre agências e atores. O que levou os autores, em sua maioria, a conceber o federalismo cooperativo para a política de Educação Básica no país. O que difere de parte da literatura de ciência política. Esta última tem destacado a centralização federativa presente em dispositivos da CRFB/1988, fortalecidos pelas normas federais, nas ações e em diversos programas desenhados centralmente e executados nos níveis locais, a partir de meados dos anos de 1990. Os estudos de Almeida (2001, 2005), Souza (2005, 2008, 2013), Arretche (2010, 2013), Machado (2014), Machado e Palotti (2015) chamam a atenção para esta tendência do federalismo brasileiro. O que coloca em posições diferentes os dois campos de estudos.

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo se propôs a analisar a literatura de política educacional publicada no país após a promulgação da CRFB/1988 que utiliza ou faz referência, em seu conteúdo, ao termo regime de colaboração. O intuito foi responder à questão apresentada, para verificar como esta literatura atribui significado ao princípio constitucional do regime de colaboração entre os entes federados presente na legislação federal. Foram analisados 62 estudos, entre artigos, teses, livros e dissertação, localizados no *site* da SciELO, na BDTD e no repositório institucional da Faculdade de Educação da UFMG. As análises exigiram uma busca nos anais da Constituinte de 1987/1988, para fins de esclarecer como e por que o termo foi introduzido no texto constitucional de 1988.

Para as análises dos conteúdos dos estudos, optou-se por distribuí-los por períodos da nossa história política e institucional recente, mas especificamente da promulgação da CRFB/1988 até o presente. Para isso, construiu-se uma cronologia por fases, de acordo com os estudos de Souza (2013) e Monteiro Neto (2014). Esta cronologia mostra o movimento do arranjo federativo brasileiro, que inicia com uma descentralização proveniente de crise no governo federal e na União (FALETTI, 2006), passa pela retomada do movimento em direção ao centro da federação e chega ao momento em que o federalismo brasileiro adquire as

características do tipo centralizado (ABRÚCIO; SOARES, 2001; ABRÚCIO, 2005; ALMEIDA, 2005; SOUZA, 2005, 2013; ARRETCHE, 2009, 2010, 2013; MACHADO; PALOTTI, 2015).

O Quadro 6 apresenta as cinco fases que compõem a cronologia, e os estudos foram distribuídos entre elas a partir do ano de publicação. Assim, nas três primeiras fases, que compreendem o período de 1987 até 1999, foram publicados apenas quatro estudos. O que pode estar associado ao cenário de dificuldades para formulação e implementação de políticas públicas, devido ao arranjo federativo e à distribuição das responsabilidades entre os entes federados presentes no novo texto constitucional (ABRÚCIO, 2005; ALMEIDA, 2005; SOUZA, 2005, 2013; ARRETCHE, 2009, 2010, 2013; FARIAS, 2012; MACHADO; PALOTTI, 2015). A quarta fase compreende os anos de 2000 a 2006, período em que foram publicados sete estudos sobre a política educacional com o termo regime de colaboração. Na política educacional, a aprovação da EC nº 14/1996, a criação do Fundef, a aprovação da LDBEN e do PNE 2001-2011, a edição da EC nº 53/2006 e a criação do Fundeb marcaram a virada centralizadora do federalismo educacional brasileiro, como destaca o primeiro capítulo deste estudo. E, na última fase, que inclui o período de 2007 em diante, foram encontradas 51 publicações. Momento de maior ativismo da União na formulação de um grande conjunto de programas educacionais para os entes subnacionais implementarem, bem como da aprovação da EC nº 59/2009 e do PNE 2014-2024.

A distribuição temporal dos estudos analisados, segundo a cronologia proposta, revelou o que Farias (2012) havia constatado em relação às publicações sobre políticas públicas no país, a saber, que, a partir da segunda metade da primeira década deste século, houve um *boom* de estudos desta natureza. Entre os 62 estudos analisados, 51 foram publicados a partir de 2007. O que expressa, em parte, o período de maior ativismo estatal brasileiro, com forte atuação da União e nítido esforço discursivo por parte destes estudos em favor de políticas públicas e educacionais que assegurassem a redução das desigualdades sociais e educacionais no país (FARIAS, 2012; DUARTE; SANTOS, 2014a; MONTEIRO NETO, 2014).

Além desta distribuição temporal, os estudos foram separados em dois grandes conjuntos, que, na verdade, expressam a hipótese proposta por esta tese. Esta hipótese, construída a partir das considerações de Araújo (2015) e confirmada pelas análises dos conteúdos dos estudos, identifica a polissemia do termo ‘regime de colaboração’ na literatura de política educacional. No primeiro conjunto, estão incluídos aqueles estudos que consideram que o termo diz respeito à previsão de um federalismo cooperativo para a política educacional do país. Este tipo de arranjo político deveria ser constituído a partir da institucionalização de

um sistema nacional de educação, a ser construído por meio de um plano nacional para esta política pública. Nestes estudos, o termo adquire um caráter normativo, pois ainda não se concretizou, devido à ausência de publicação das leis complementares previstas no parágrafo único do artigo 23 da CRFB/1988, instrumentos normativos necessários para definir as normas de cooperação entre os entes da federação e assegurar os meios legais para implementação do federalismo cooperativo no país (SAVIANI, 1999, 2008b, 2010a, 2010b, 2011a, 2011b; CURY, 1997, 2008, 2011, 2012, 2014; ARAÚJO, 2010a, 2010b, 2013; DOURADO, 2013; ABICALIL, 2014; CAVALCANTI, 2016; CÂMARA; OLIVEIRA, 2017).

O segundo conjunto de estudos reúne todos aqueles que compreendem que o regime de colaboração vem se efetivando por meio de programas e ações governamentais destinados à Educação Básica. Entretanto o grande número e a variedade de temas e objetos exigiram que os estudos fossem divididos em dois outros subgrupos. No primeiro, estão aqueles que consideram que o regime de colaboração diz respeito a relações federativas constituídas a partir da legislação federal e implementadas pela via do financiamento, através dos fundos fiscais, e por programas que articulam os entes federados, tais como o PDE (FARENZENA, 2001, 2012; RODRIGUEZ, 2001; DUARTE, 2003; WEBER, 2008; COSTA, 2010; DUARTE; FARIA, 2010; JESUS, 2011; MARTINS, 2011; CÔRTES, 2013; DUARTE; SANTOS, 2014b; FARENZENA; MARCHAND, 2014; LISBOA, 2015).

O segundo subgrupo deste conjunto inclui os demais estudos, que utilizaram o termo regime de colaboração como prevendo relações intergovernamentais na provisão de programas para a educação básica. Os instrumentos normativos para estes programas foram diversos e vão desde aqueles legais até os infralegais, tais como acordos de cooperação, consórcios e arranjos diversos, como destacaram Oliveira e Ganzelli (2013). O número de estudos e a variedade de temas e objetos também são grandes, o que reforça a polissemia do termo. Neste subgrupo estão incluídos os estudos de Alves (1990), Freitas (1998), Gomes (2000), Barreto (2002), Tavares, (2003), Souza e Faria (2004), Barroso (2007), Leclerc (2007), Souza, Ramos e Deluiz (2007), Di Pierro (2010), Andrade (2011), Nogueira e Rangel (2011), Abrúcio (2012), Pereira (2012), Arosa (2013), Ciavatta (2013), Emerick (2013), Moraes (2013), Oliveira e Ganzelli (2013), Souza, Castro e Rothes (2013), Vieira e Vidal (2013), Borges (2014), Ribeiro (2014), Araújo (2015), Rodriguez e Silva (2015), Segatto (2015), Santo (2016), Segatto e Abrúcio (2016), Farias (2017), Machado (2017), Souza e Castro (2017).

Assim, o termo regime de colaboração adquire pelo menos três significados diferentes na literatura de política educacional. O primeiro a prescreve um federalismo cooperativo para a política educacional. Este seria resultado da promulgação de leis complementares para

normatizar a cooperação federativa (BRASIL, 1988, art. 23, parágrafo único), do PNE e da institucionalização do SNE (SAVIANI, 1999, 2008b, 2010a, 2010b, 2011a, 2011b; CURY, 1997, 2008, 2011, 2012, 2014; ARAÚJO, 2010a, 2010b, 2013; DOURADO, 2013; ABICALIL, 2014; CAVALCANTI, 2016; CÂMARA; OLIVEIRA, 2017). O segundo também toma o regime de colaboração com significado próximo ao de regime político, ao prever que este assegura as bases para o federalismo cooperativo. Este último vem se consolidando através dos fundos fiscais, da assistência técnica e financeira da União aos entes subnacionais e dos programas envolvendo a participação dos entes da federação, mesmo com a insuficiente participação da União (FARENZENA, 2001, 2012; RODRIGUEZ, 2001; DUARTE, 2003; WEBER, 2008; COSTA, 2010; DUARTE; FARIA, 2010; JESUS, 2011; MARTINS, 2011; CÔRTES, 2013; DUARTE; SANTOS, 2014b; FARENZENA; MARCHAND, 2014; LISBOA, 2015). E, por fim, o terceiro grupo, que atribui ao termo regime de colaboração significado próximo ao de relações intergovernamentais (CAMERON, 2002), ao considerar que ele se efetiva na provisão de programas específicos para a educação escolar.

Apesar de muitos dos estudos preverem que o termo estabelece o federalismo cooperativo para a política educacional, os programas, as ações e as normas analisadas não caracterizam este ambiente institucional, pois as relações consideradas por estes instrumentos se restringem a agências governamentais e atores privados na sua provisão, bem como por serem regulamentados, muitas vezes, por normas infralegais. O que estaria longe de ter as características e condições necessárias para este arranjo político (ALVES, 1990; FREITAS, 1998; GOMES, 2000; BARRETO, 2002; TAVARES, 2003; SOUZA; FARIA, 2004; BARROSO, 2007; LECLERC, 2007; SOUZA; RAMOS; DELUIZ, 2007; DI PIERRO, 2010; ANDRADE, 2011; NOGUEIRA; RANGEL, 2011; ABRÚCIO, 2012; PEREIRA, 2012; AROSA, 2013; CIAVATTA, 2013; EMERICK, 2013; MORAES, 2013; OLIVEIRA; GANZELLI, 2013; SOUZA; CASTRO; ROTHES, 2013; VIEIRA; VIDAL, 2013; BORGES, 2014; RIBEIRO, 2014; ARAÚJO, 2015; RODRIGUEZ; SILVA, 2015; SEGATTO, 2015; SANTO, 2016; SEGATTO; ABRÚCIO, 2016; FARIAS, 2017; MACHADO, 2017; SOUZA; CASTRO, 2017).

A despeito da introdução do termo regime de colaboração no texto constitucional, não está claro se ele prevê relações federativas ou intergovernamentais, ou as duas ao mesmo tempo. Os documentos de algumas organizações políticas e sociais e dos constituintes que atuaram na formulação do texto constitucional mostram que não houve divergências significativas sobre a inclusão do termo na CRFB/1988. O consenso prevaleceu também em relação à previsão de um federalismo tripartite para a política educacional. O termo foi introduzido para estabelecer um

princípio orientador das relações entre os entes federados e, por este motivo, verifica-se que ele equilibrou possíveis divergências, já que o debate mais acirrado ocorria em torno da destinação dos recursos públicos para o financiamento da educação escolar e das formas de regulamentação do ensino privado pelo Estado brasileiro (PINHEIRO, 1996; FARENZENA, 2001; SILVA, 2008). Diante disso, é possível conceber o regime de colaboração com um significado mais próximo ao de relações federativas do que ao de relações intergovernamentais, nos termos da diferenciação apresentada por Wrigth (1974), Cameron (2002) e Agranof (2007).

Em geral, quase toda a literatura de política educacional analisada considera que o termo regime de colaboração prevê para a política de educação do país relações federativas de cooperação e um federalismo cooperativo. Para ela, a existência de competências concorrentes ou compartilhadas para a Educação Básica na legislação federal; o compartilhamento de recursos financeiros entre os entes, seja pelos fundos fiscais, seja por transferências intergovernamentais constitucionais e/ou voluntárias; a provisão conjunta de programas para a Educação Básica; e a parceria entre o setor público com agentes da sociedade civil já seriam condições suficientes para caracterizar este tipo de federalismo na política educacional do país. O que diverge de outros autores, que identificam, tanto na legislação quanto nas ações dos entes federados, a constituição de um federalismo centralizado no país (ALMEIDA, 2005; SOUZA, 2005, 2013; ARRETCHE, 2005, 2009, 2010, 2013; MACHADO; PALOTTI, 2013).

É importante destacar que esta diferença na definição e na compreensão sobre o federalismo brasileiro entre a literatura de política educacional e a literatura da ciência política acontece, em grande medida, devido a uma certa tradição de centralização burocrática e autoritária presente na história republicana brasileira (ALMEIDA, 2005; DUARTE, 2005). Mesmo com a intenção de construir um discurso em favor de um federalismo cooperativo para a política de educação básica e para o país, como destaca a literatura de política educacional, não se pode negar que os instrumentos e mecanismos centralizadores estão presentes na legislação federal e vêm se efetivando na prática através das políticas públicas e da construção de instituições que reforçam este tipo de arranjo político.

Por fim, não só as limitações técnicas e a insuficiência de recursos financeiros dos municípios mas também a desigualdade na distribuição destes recursos entre os entes da federação são constatações presentes em quase todos os estudos analisados. Os cenários descritos mostram a reduzida capacidade de produção e implementação de programas educacionais por parte dos municípios. Neste caso, os estudos tenderam a considerar que o regime de colaboração se apresenta como indutor de maior participação da União e dos estados subnacionais na provisão da Educação Básica e no fortalecimento da capacidade municipal.

4 CAPACIDADES ESTATAIS DE IMPLEMENTAÇÃO E A LITERATURA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Resumo:
Para identificar a formulação e a utilização do conceito de capacidade estatal, este estudo analisa, neste momento, a literatura especializada em estudos de políticas públicas. Para isso, procura responder a seguinte questão: como o conceito de capacidade estatal emergiu e é utilizado pela literatura para analisar a implementação de políticas públicas? Analisa-se também a literatura que aborda o ciclo das políticas públicas, para verificar como ela concebe a implementação por parte das agências estatais. Neste último caso, a finalidade é identificar o processo, os fatores que afetam e os problemas de implementação de políticas públicas quando esta acontece por meio de agências. Procura-se, assim, construir os fundamentos teóricos para analisar a capacidade municipal de implementação das normas federais de Educação Básica pelos municípios do estado de Minas Gerais. A literatura analisada permitiu identificar duas versões distintas para a capacidade estatal. A primeira, denominada reflexiva, é tratada como variável dependente, e a existência da referida capacidade é medida pela implementação da política. E na segunda, versão formativa, a capacidade é resultado do estoque de recursos do Estado ou das agências estatais. Neste último caso, os estudos indicam que ter os recursos é uma das condições necessárias para que o agente estatal tenha capacidade de implementar as políticas públicas.

Palavras chave: Capacidade estatal. Implementação. Agências implementadoras.

4.1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo, analisa-se a literatura especializada, para identificar como emergiu, evoluiu e é utilizado o conceito de capacidade estatal de implementação de políticas. E identificam-se as dimensões/constructos em que o conceito é decomposto, a fim de possibilitar a sua utilização, bem como os possíveis dissensos e vazios analíticos em torno dele. Para isso, formulou-se a seguinte questão: como o conceito de capacidade estatal emergiu e evoluiu na literatura e é utilizado para analisar a implementação de políticas públicas? Procura-se, neste momento, construir fundamentos teóricos para análise da capacidade estatal de implementação das normas federais de Educação Básica pelos municípios do estado de Minas Gerais. Estudos de profundidade e teste de teorias são alguns dos objetivos dos estudos comparados com pequeno número de casos, como se propõe esta tese (BORGES, 2007; REZENDE, 2011; DUPUY, 2013). Por este motivo, a necessidade da revisão ampliada da literatura de capacidade estatal. Espera-se com isso fornecer pontos relevantes, dimensões e variáveis que permitam melhor operacionalizar este conceito, que, no Brasil, emergiu da literatura especializada após 2010.

Os estudos analisados foram selecionados nos repositórios de artigos científicos da SciELO, na BDTD, na Biblioteca Digital do Instituto de Pesquisas Aplicadas do governo federal (Ipea) e nos anais dos encontros da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). A pesquisa utilizou o descritor 'capacidade estatal', e foram encontradas mais de cem publicações, entre dissertações, teses, artigos, capítulos de obras coletivas e livros publicados no Brasil. Optou-se por descartar as dissertações, devido ao grande número destas publicações, porque seria inviável proceder a uma análise cuidadosa de seus conteúdos. Descartou-se também outras publicações, que tratam da capacidade de agências privadas e do terceiro setor. Assim, foram selecionados 61 estudos em que os objetos de análises são os agentes públicos ou as esferas governamentais e as suas capacidades de implementação de políticas públicas. Os estudos estão assim distribuídos: 5 teses, 24 artigos e 32 capítulos de livros.

A literatura analisada revelou pelo menos duas formas de identificar, abordar e utilizar o conceito de capacidade estatal. São as versões formativa e reflexiva. A primeira considera que a capacidade resulta do estoque de recursos acumulado no interior do Estado, que se apresenta como condição necessária para promoção de suas políticas públicas. Neste caso, para identificar se uma determinada agência estatal ou ente federativo têm condições para implementar determinada política pública, examinam-se seus recursos. A segunda versão analisa a capacidade a partir da implementação da política. Ou seja, a capacidade estatal é mensurada através da avaliação da implementação (CINGOLANI, 2013; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). Estas duas versões foram utilizadas como categorias para a separação dos estudos selecionados e análise de seus conteúdos.

As análises dos conteúdos dos estudos selecionados identificaram o ano da publicação, seus autores, as definições de capacidade, os seus temas e objetos, assim como as dimensões e as variáveis de cada uma das dimensões, a fim de identificar o período com maior número de publicações e os seus contextos político-institucionais. A partir dos temas e objetos, verificaram-se quantos, quais e como os estudos trataram das capacidades para implementar políticas educacionais. Inicialmente, constatou-se que grande parte dos estudos selecionados foram publicados a partir de 2012, período que coincide com o ápice e a crise do neodesenvolvimentismo no Brasil, e que apenas um estudo analisou a política de Educação Básica tendo o município como seu provedor (MARTINS *et. al,* 2013)

Além da literatura de capacidade estatal, outro importante conjunto de estudos revisado neste capítulo é o que trata da implementação de políticas públicas. Pela quantidade e variedade deles (FARIA, 2012; MARQUES, 2012), optou-se aqui por aqueles que analisam a implementação a partir das agências públicas (BERMAN, 1978). Esta escolha decorre do fato

de que esta tese analisa os municípios mineiros como implementadores das normas federais de Educação Básica em suas redes e/ou sistemas de ensino. Esta também foi uma das razões que motivou a escolha por estudos cujas abordagens levassem em consideração a atuação do Estado e os atores diversos e desiguais que operam para apoiar ou vetar a ação estatal (MENY; THOENIG, 1992; MULLER; SUREL, 2002; COSTA, 2004). Apesar das numerosas publicações, poucas são as que estudam a implementação a partir das agências; grande parte delas utiliza como unidade de análise os indivíduos como implementadores, com especial atenção à *street level burocracy*.

Um outro tema que emergiu da revisão da literatura, com reflexo tanto na capacidade estatal quanto na implementação das políticas públicas, foram os arranjos institucionais delineados pelas Leis nº 11.738/2008 e nº 13.005/2014, bem como pela Meta 1 do PNE 2014-2024. O ambiente e o arranjo institucionais são destacados na literatura como variáreis que afetam diretamente as capacidades estatais e a implementação (GOMIDE; PIRES, 2014). Por este motivo, este capítulo analisou também os arranjos delineados por estas normas e como eles definem a forma de atuação dos municípios. Procurou-se identificar o quanto esses arranjos regulamentam e regulam a atuação destes entes no que diz respeito aos programas de políticas educacionais.

Para atingir os seus objetivos e responder à questão proposta, além desta introdução, este capítulo está estruturado da seguinte forma: a segunda seção aborda a origem, a evolução e a difusão do conceito de capacidade estatal; e a terceira, os estudos da versão reflexiva publicados no Brasil e selecionados para análise. Na quarta seção, as análises são direcionadas para os estudos da versão formativa de capacidade estatal, ao passo que, na quinta seção, analisam-se os estudos de implementação de políticas públicas, com destaque ao papel das agências implementadoras. Na sexta seção, abordam-se os arranjos institucionais delineados pelas normas federais em análise nesta tese; e, por fim, apresentam-se as considerações finais do presente capítulo.

4.2 ORIGEM, EVOLUÇÃO E DISSEMINAÇÃO DO CONCEITO DE CAPACIDADE ESTATAL DE IMPLEMENTAÇÃO

Como categoria analítica, a capacidade estatal apareceu pela primeira vez na literatura especializada durante a segunda metade do século passado, quando os Estados se viram pressionados a prover políticas para atender às demandas sociais e econômicas (CINGOLANI, 2013; VAZ, 2014; PEREIRA, 2014b; PIRES; GOMIDE, 2014b; SANTOS, 2017). Assim, as

políticas públicas para a promoção do desenvolvimento econômico e social exigiam um Estado cada vez mais capaz de provê-las e com mais recursos para fazer frente aos seus novos desafios, principalmente com a inclusão das questões sociais na agenda pública (DRAIBE, 2006). Compreender como alguns Estados eram melhor sucedidos nesta tarefa do que outros mobilizou estudiosos de diversos países, que buscaram compreender os fatores e as variáveis que interferiam nos resultados (CINGOLANI, 2013).

Se "o Estado foi trazido de volta" (GEDES, 2015, p. 223) e a sua importância foi reconhecida desde meados do século passado, o conceito de capacidade estatal ganhou centralidade entre os anos de 1970 e 1980 (CINGOLANI, 2013). Desde que surgiu e passou a figurar em estudos científicos, este conceito experimentou, no mínimo, duas ondas iniciais, nas quais seu uso foi disseminado por estudos de naturezas diversas, que consideram o Estado no centro da provisão de políticas públicas (GRIN, 2012; CINGOLANI, 2013; PIRES; GOMIDE, 2016; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). Na primeira, destacaram-se os estudos que tratavam dos processos históricos de formação dos Estados e da construção dos "aparatos governamentais" em locais em que eles não existiam ou eram frágeis e incipientes (EVANS, 1993; CINGOLANI, 2013). Estes estudos davam especial importância à autonomia do Estado perante a sociedade, para garantir que estivesse imune a grupos de interesse com alto poder de influenciar as decisões governamentais. Neste momento, "[...] o conceito de capacidade do Estado tem sido empregado para explicar as situações em que os Estados emergem, gerenciam conflitos internos e externos e transformam as suas sociedades e economias" (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 123).

Esta primeira onda inclui os estudos com abordagem neomarxista do Estado, de autores como Poulantzas (1974), Miliband (1969) e Offe (1972) (CINGOLANI, 2013). Para Cingolani (2013, p. 3), "[…] *the first wave took place in Europe, and was motivated by the need to reassess the traditional Marxist view of the state, against the backdrop of an emerging welfare economy*".[25] Estudos estes que, ao reconhecer o caráter redistributivo das políticas sociais, demonstravam a relativa autonomia do Estado diante do interesse das classes dominantes. Esta autonomia política do Estado expressava a capacidade de enfrentar certos interesses imediatos ou determinados grupos sociais e econômicos. Apesar de reconhecer esta autonomia, os autores desta abordagem argumentavam que o Estado atuava para ocultar as contradições do capitalismo e equilibrar as tensões entre capital e trabalho (CINGOLANI, 2013).

[25] A primeira onda ocorreu na Europa e foi motivada pela necessidade de reavaliar a visão marxista tradicional do Estado, tendo como pano de fundo uma economia de bem-estar emergente. (tradução nossa).

Na segunda onda estão os estudos que buscaram nas noções weberianas de Estado e burocracia a sua base teórica, a fim de explicar tanto as origens quanto a necessidade de autonomia estatal perante as pressões sociais, os atores com alto poder de mobilização de recursos e os riscos de captura. Trata-se dos estudos chamados de neoweberianos, que destacam "[...] *the importance of coercive power monopolization by the central administration and the formation of professional, permanent and insulated civil service cadres*" (CINGOLANI, 2013, p. 4). Neste momento, entraram em evidência os trabalhos de Tilly (1975), Sckopol (1979), Evans, Rueschemayer e Skocpol (1985), Evans (1993), entre outros. A distinção entre os autores da segunda onda em relação aos da primeira é a centralidade do Estado, a sua capacidade de estruturar agências para formulação e coordenação política e de formar uma burocracia profissional e autônoma para prover as políticas de desenvolvimento econômico e social. Ou seja, a capacidade estatal decorre do equilíbrio entre uma burocracia profissional e os mecanismos de coordenação das agências intraestatais (EVANS, 1993; GRIN, 2012; CINGOLANI, 2013). Para estes autores, a autonomia do Estado é uma variável importante quando se pensa na sua capacidade de prover políticas públicas.

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

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

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

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

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

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

> *When looking at a wide range of works, however, it can be observed that conceptualizations of state capacity have been rather consistent, with a majority of works pointing at* ***the nimplementation power of the state*** *stemming from a professionalized bureaucracy.*[26] (grifos nossos).

Por sua vez, Grin (2012, p. 158) considera que o conceito de capacidade estatal "[...] é mais percebido pelos efeitos que gera e [pela] precondições que podem ser observadas". O que remete aos problemas no seu uso e à necessidade de decompô-lo em dimensões; e estas últimas, em variáveis mensuráveis, como se verá mais à frente. Mas, ao retomar a discussão sobre o conceito de capacidade estatal, verifica-se que, entre a diversidade de formatos com que o conceito aparece, há elementos centrais que unificam grande parte deles. Estes elementos estão relacionados à autonomia e ao poder de agência do Estado, conquistados pela sua legitimação diante da sociedade, mediante o alargamento e o fortalecimento dos arranjos participativos e democráticos (REPETTO, 2003; GRIN, 2012; CINGOLANI, 2013). Ou ainda pelo seu poder de definir "[...] prioridades políticas que determinam o foco das capacidades estatais consideradas relevantes em um contexto histórico, social e econômico (GRIN, 2012, p. 159).

No entanto, ao referir-se às capacidades estatais para provisão de políticas públicas, Grin (2012, p. 158) adverte que este "[...] tema requer uma delimitação conceitual, que é importante para torná-lo operacional na análise das ações dos governos e seus resultados". A dificuldade

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

de delimitação conceitual se explica, em grande medida, porque os estudos, em geral, associam o termo a outros conceitos, como autonomia, capacidade de agência do Estado, *accountability* e *governance* (EVANS, 1993; GRIN, 2012; CINGOLANI, 2013; GOMIDE; PIRES, 2014). Entretanto o poder de agência e a autonomia decorrem do fortalecimento da capacidade do Estado, que, dispondo de recursos, mobiliza atores internos e externos em favor de suas políticas (GRIN, 2012). Esta capacidade de mobilizar atores sociais diversos e com recursos desiguais, conhecida como governança, reforça a capacidade estatal, como destacam Gomide, Pereira e Machado (2017, p. 123). Estes autores, ao reconhecer tanto a evolução no conceito quanto na própria ação do Estado em prover suas políticas públicas, afirmam:

> [...] ancorados no conceito de capacidades estatais procuram refletir sobre as capacidades que os Estados – que já superaram seus estágios iniciais de construção – possuem (ou não) para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos (Matthews 2012). Em um nível mais concreto (ou micro) em relação ao anterior, alguns analistas têm se referido a estas como as capacidades do "Estado em ação" – isto é, as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados. Assim, a produção de políticas envolve atores, instrumentos e processos que, coordenados, capacitam o Estado para a produção de políticas públicas (Skocpol 1985; Skocpol & Finegold 1982; Mann 1993; Evans 1995; Geddes 1996).

Apesar da evolução do conceito e da compreensão da complexidade da ação estatal, o enfoque setorial de grande parte dos estudos se preocupou em apresentar determinadas dimensões como as mais relevantes, tornando difícil de encontrar um conceito de capacidade estatal que fosse suficientemente abrangente e contemplasse a sua diversidade e complexidade.

Nesse sentido, apesar de Souza (2017, p. 51) dar especial atenção à capacidade burocrática como dimensão essencial ao Estado para a promoção de políticas públicas, o centro da sua definição atende à demanda deste estudo, por destacar outras dimensões e variáveis que devem ser consideradas quando se utiliza deste conceito nas análises:

> Como se sabe, capacidade estatal é um conceito abrangente que envolve inúmeras dimensões [...]. É suficiente apenas relembrar que o conceito incorpora variáveis políticas, institucionais, administrativas e técnicas. De forma simplificada, pode-se definir **capacidade estatal como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las**. Entre as capacidades estatais, a qualidade e a profissionalização da burocracia são algumas das mais destacadas na literatura para predizer o que acontecerá com uma política pública. (grifo nosso).

Ao considerar a capacidade estatal como conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado, esta conceituação chama a atenção para o estoque de recursos que define a

referida capacidade. Esta definição atende ao que se pretende com esta tese, porém há outras que consideram que a capacidade estatal é medida pela implementação de programas ou políticas propostas pelo Estado. Nestes casos, a atenção está na implementação e nos resultados alcançados. Estes elementos foram medidos, por exemplo, a partir da implementação do Orçamento Participativo em Cuiabá/MT (BORGES, 2012), do Programa Bolsa-Família (COUTINHO, 2013), da Gestão Municipal para a Política de Educação Básica (MARTINS *et. al*, 2013), pela implementação de programas de Educação Profissional (CASSIOLATO; GARCIA, 2014) ou ainda pela política industrial brasileira (SCHAPIRO, 2014).

Na diversidade de formatos com que o conceito de capacidade estatal aparece, os elementos internos e externos ao Estado parecem disputar a atenção dos estudos. Mesmo que alguns destes elementos tendam a considerar dimensões e variáveis da sociedade, outros priorizam aquelas presentes no Estado. Estas diferentes formas de tratar a capacidade estatal não são rivais, ao contrário, elas se complementam (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). O que diferencia uma abordagem da outra é a escolha do estudo em dar prioridade a um ou a outro conjunto de dimensões, pois é difícil mensurar quais delas têm maior peso para a provisão de políticas públicas. Tanto as dimensões internas ao Estado quanto aquelas próprias da sociedade aparecem como condições necessárias, mas insuficientes para garantir a capacidade estatal. Em vista disso, a próxima seção será direcionada à compreensão dos recursos que possibilitam ao Estado autonomia e poder de agência.

4.2.1 Capacidade estatal: recursos disponíveis que asseguram autonomia da ação

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

A disseminação do uso do termo capacidade estatal nos estudos de políticas públicas e ações governamentais ampliou a sua abrangência e complexidade, porquanto o tenha tornado polissêmico (GRIN, 2012; CINGOLANI, 2013). O que coloca o termo no que Babbie (2003) chama conceitos abstratos e não especificados. A operacionalização destes conceitos gerais exige a sua decomposição em dimensões; e destas, em variáveis mensuráveis. Trata-se de uma abordagem multinível deste conceito. Grin (2012, p. 158) apresenta esta forma de abordar a capacidade em três níveis, a saber:

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

Outros estudos também utilizam o sistema de níveis para decompor o conceito de capacidade estatal. Nestes casos, utilizam o "nível ontológico" para a definição mais abrangente do termo, que envolve um leque maior de categorias e habilidades contempladas em uma mesma "ontologia". O segundo nível é chamado "constitutivo" e diz respeito à "própria constituição do conceito". Neste nível, pergunta-se: "capacidade para quê?". Ou seja, capacidade para implementar políticas públicas, para cobrar impostos, prover desenvolvimento econômico e social, etc. E o terceiro nível ou "nível indicativo" é quando se anexam "indicadores ao nível constitutivo, vinculando-o a variáveis mensuráveis" (GOMIDE; PEREIRA, MACHADO, 2017, p. 7). Ou seja, é o momento em que se buscam indicadores que permitam mensurar a capacidade estatal (PIRES; GOMIDE, 2016).

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

No nível ontológico, ou primeiro nível, o conceito de capacidade estatal apropriado da literatura é inicialmente tratado como a capacidade do Estado em implementar políticas públicas de seu interesse, definidas como necessárias à sociedade, mesmo diante da oposição de forças sociais e atores políticos poderosos (EVANS, 1993; GRIN, 2012; CINGOLANI, 2013). O conceito evoluiu e incorporou novas dimensões, decorrentes da emergência de novos grupos sociais, de novas e mais complexas demandas da sociedade, do reconhecimento da existência de atores com alto poder de veto e da necessidade de cada vez mais recursos para prover políticas públicas. As abordagens estadocentristas cederam espaço para estudos mais abrangentes, que identificaram o Estado como um ator importante, porém não exclusivo e com

recursos limitados (MELO, 2002). Ao mesmo tempo, os estudos avançaram e incorporaram em suas análises atores sociais, políticos e econômicos, internos e externos às fronteiras territoriais nacionais, com recursos capazes de afetar ou vetar o Estado na provisão de suas políticas públicas (MULLER; SUREL, 2002; MELO, 2002; LECCA, 2012; GRIN, 2012). As abordagens pluralistas, ou de políticas públicas enquanto ação pública, foram algumas daquelas que inovaram neste sentido, como esclarecem Muller e Surel (2002, p. 37-38):

> A abordagem estatal conduz, assim, inicialmente, a considerar o Estado na sua unidade e seu caráter irredutível à ação dos atores que participam nas políticas públicas. Ela permite, por isso mesmo, pensar o caráter global do Estado como entidade que, de um modo ou de outro, exprime uma forma de unidade da sociedade. Em todo caso, o Estado, nas sociedades modernas, permanece no lugar onde é "construída" a representação que a sociedade faz de si mesma, isto é, a representação de sua própria existência, enquanto sociedade espacial e historicamente situada, e de sua relação com o mundo. A abordagem pluralista, ao contrário, coloca o acento sobre o caráter inelutavelmente societário do Estado, sobre a imersão das políticas públicas na complexidade das relações sociais e, sobretudo, sobre o caráter inelutavelmente contraditório da ação pública, que, submetida a uma multiplicidade de exigências antagônicas, parece não ser senão o resultado improvável de uma ausência de direção homogênea.

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

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

A despeito dos recursos necessários à capacidade estatal, há um quase consenso na literatura sobre a importância da burocracia profissional para o Estado, fator dos mais citados pelos estudos (EVANS, 1993; REPETTO, 2003; EVANS; RAUCH, 2015; SOUZA, 2016; MARENCO, 2017). Evans e Rauch (2015) destacam a importância deste recurso. Após analisar

o desenvolvimento econômico e social de 35 países, os autores concluíram que os Estados que constituíram uma burocracia meritocrática e profissional obtiveram melhores resultados no que diz respeito à capacidade de provisão de políticas públicas para o crescimento econômico. Neste sentido, eles afirmam que

> *Nuestra "escala de weberianismo" ofrece una medición simple de hasta qué grado estas agencias utilizan el reclutamiento meritocrático y brindan carreras predecibles y bien remuneradas em largo plazo. Descubrimos que estas características "weberianas" mejoran de manera significativa el potencial de crecimiento económico incluso cuando controlamos los niveles iniciales de PBI per capta y el capital humano. Nuestros resultados sugieren que el "weberianismo" debe ser considerado como un fator en los modelos generales de crecimiento económico. También destacan la necesidad de que los responsables de formular políticas presten más atención a la realización de un mayor número de investigaciones por parte de los científicos sociales sobre las variaciones en la forma en que se organizan las burocracias estatales*. (EVANS; RAUCH, 2015, p. 241).

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

Na segunda forma de analisar a capacidade fiscal, o olhar recai sobre a capacidade do Estado em extrair da sociedade os recursos fiscais para sustentar as suas políticas redistributivas e de desenvolvimento econômico e social (CÁRDENAS, 2015; MARENCO, 2017; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017). A respeito desta segunda forma, Cárdenas (2015, p. 60) afirma que capacidade fiscal

> *Es la capacidad del Estado para recaudar ingresos de la población (incluida la habilidad para gravar los ingresos). La capacidad estatal fiscal es indispensable para que el Estado pueda proporcionar bienes públicos o involucrarse en la redistribución entre los diferentes grupos de la sociedad*.

Outras dimensões que também aparecem com relativa frequência na literatura são os recursos infraestruturais instalados, os institucionais e os legais. Algumas vezes, eles aparecem reunidos em um conjunto chamado 'capacidade administrativa', e em outros casos, separados e com nomes variados, mas que expressam estas mesmas dimensões (MANN, 2015; ZIBLAT, 2015; OSZLAK, 2015). Particularmente, os recursos infraestruturais instalados dizem respeito

aos equipamentos públicos, como unidades escolares, hospitais, centros de referência de assistência social, unidades prisionais, entre outros (ZIBLAT, 2015; MENICUCCI; MARQUES, 2016). Nestes casos, os estudos destacam que as políticas públicas dependem fundamentalmente destes equipamentos, assim como dos demais recursos, para garantir a sua provisão.

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

> *La igualdad de insumos incorpora alguna referencia a la calidad del servicio entregado, por lo menos en lo que respecta al uso de recursos o insumos para dicho servicio. La igualdad de insumos se trata de uniformizar las características con que se prestan los servicios (que puedan o no ser ofrecidos en un régimen de igualdad de acceso o de cobertura). Igualar los insumos implica fijar unos estándares para el uso de insumos: número de horas de atención médica semanales; relación alumno-maestro; textos por alumno*; [...] *etc. Dichos estándares representarían lo que se considera aceptable o indicado para el sistema*.

Nesta tese, tal como trabalhados e considerados por Mokate (1999) e Ziblat (2015), trata-se dos insumos no que tange à capacidade de recursos instalados e à capacidade de atendimento. Estas duas dimensões incluem tanto os recursos materiais quanto aqueles que já garantem o atendimento às demandas de determinada parcela da população por políticas educacionais.

A capacidade institucional é outra dimensão analisada nos estudos de capacidade estatal. Os recursos institucionais dizem respeito, entre outras coisas, às normas, às agências e às arenas de negociação constituídas para promoção das políticas públicas. Em alguns estudos, os recursos institucionais são apresentados e analisados como arranjos institucionais (GOMES; FERREIRA; AMÂNCIO, 2017; SANTOS, 2017); e em outros, tratados como arranjos participativos (GOMES, 2016; SANTOS, 2017), ou ainda como instrumentos de articulação federativa (MONTEIRO NETO, 2014; BRANDÃO, 2014; LIMA, 2018). Como ponto em comum, estes estudos recorrerem ao neoinstitucionalismo como referência teórica[27] e, a partir daí, analisam as normas que desenham as políticas, as arenas de negociação, as agências implementadoras, os atores envolvidos, entre outras coisas. O que, segundo Muller e Surel (2002, p. 41), seria o centro das abordagens neoinstitucionalistas das políticas públicas:

[27] Nestes casos, os estudos utilizam como referências as três correntes do neoinstitucionalismo: o histórico, o da escolha racional e o sociológico. O histórico tem se destacado dentre os demais.

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

Nesta tese, a Lei nº 11.738/2008, que regulamenta o Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica, e a Lei nº 13.005/2014 e seus anexos, que regulamentam o PNE 2014-2024, definem a política e também os arranjos institucionais para a sua implementação. Entretanto, como entes federados que gozam de relativa autonomia, os municípios possuem, entre outras coisas, normas, arenas e agências próprias, que também afetam a implementação e, por isso, devem ser consideradas quando se examina as suas capacidades estatais. Assim, a análise dos recursos institucionais deve contemplar prioritariamente os arranjos locais, pois eles traduzem as normas federais e as adequam à implementação em seus territórios. Trata-se, neste caso, de implementação por acoplamento de agências, em que o governo federal conduziria a macroimplementação, ao passo que os municípios conduziriam a micro, de nível local (BERMAN, 1978).

Por fim, uma outra dimensão que vem ganhando cada vez mais espaços nos estudos mais recentes de capacidade estatal é a política. Isto ocorre, em grande medida, pelo fortalecimento, pela consolidação e a expansão da democracia, que possibilita aos atores sociais reivindicar novos espaços participativos no âmbito do Estado (REPETTO, 2003; CINGOLANI, 2013). Juntamente com a dimensão política, conceitos como governança, *accountability*, governabilidade, inovação e participação foram vinculados aos estudos de capacidade estatal, por possibilitar a incorporação de atores sociais nos processos deliberativos e na provisão de políticas públicas. E, principalmente, por reconhecer que estes atores ampliam os recursos do Estado, legitimam a ação estatal e melhoram as chances de as políticas públicas alcançarem os seus objetivos (PIRES; GOMIDE, 2014b, 2015; GOMES; FERREIRA; AMÂNCIO, 2017; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017).

Assim como as demais dimensões, a capacidade política também pode ser concebida como variável dependente ou independente. No primeiro caso, a capacidade política seria resultado de ampliação, no Estado, de espaços de inclusão de atores nos seus processos deliberativos sobre políticas públicas. Ou seja, a capacidade estatal seria a própria inclusão dos atores, pois esta mostra o poder de romper com o insulamento dos agentes públicos e de mobilizar os atores internos e externos ao Estado em função das políticas públicas (PEREIRA,

2014a, 2014b). Por sua vez, a capacidade política como variável independente aparece como um recurso que, somado aos demais, compõe as capacidades estatais para implementar políticas públicas. Portanto o exame destaca as variáveis que aumentam o poder de agência do Estado, entre as quais a política. As arenas participativas e decisórias devem ser consideradas apenas como um recurso, e não como o objeto final da análise sobre se o Estado tem ou não capacidade. Gomide e Pires (2014, p. 18), neste caso, reforçam a importância da capacidade política para fortalecimento das capacidades estatais e a necessidade de incorporá-la nas análises:

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

A incorporação de novas dimensões e outras variáveis aconteceu com os novos estudos de capacidades estatais de gerações mais recentes (CINGOLANI, 2013). Estes, num processo contínuo, vêm ampliando o escopo, a abrangência, as dimensões, as variáveis e a complexidade do conceito e da sua utilização nas suas análises. A disseminação e complexificação no uso do termo trouxeram consigo problemas que abrem questionamentos sobre a validade da sua aplicação e dos resultados obtidos nos estudos e nas pesquisas. Os problemas mais comuns são a observalidade e a circularidade (CINGOLANI, 2013; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017; LOUREIRO *et. al*, 2018). A observalidade decorre da confusão entre medir a capacidade sem distinguir o poder de seus efeitos (CINGOLANI, 2013). O poder está associado aos estoques de recursos; e os efeitos, à implementação.

O problema da circularidade guarda semelhança com o da observalidade, pois refere-se à baixa clareza sobre o que de fato está se medindo. Por isso, misturam-se dados do estoque dos recursos que definem o poder de agência do Estado com aqueles relacionados aos resultados da implementação. Cingolani (2013, p. 39) descreve os dois problemas detectados:

> […] *the state capacity concept faces some logical challenges. Since any capacity is the potential of doing something rather than a realization, the direct observability of this ability is a concern. Output measures are normally*

> *taken as proxies, but this strategy has raised persistent criticism (see Hanson and Sigman 2011 for the problems of output measures of state capacity and Fukuyama 2013 for output measures of institutions more generally). As Kocher (2010) suggests, the main problem is the resulting quasi-tautology of the kind: \why is there high insurgency in this country? Because there is low state capacity. How do I know that there is low state capacity? Because I observe high insurgency". Generic measures of state capacity reproduce this problem (e.g. GDP per capita, road density, murder rates).*[28]

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

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

Os dois modelos propostos, além de ser uma solução para o problema da circularidade, mostraram-se bastante adequados para analisar os estudos de capacidade estatal publicados no Brasil e selecionados por esta tese. Os dois modelos foram utilizados como categorias para as análises, por permitir agrupar os estudos a partir das definições, dos objetos de estudos, das dimensões e das variáveis utilizadas. Ambos foram definidos a partir das variáveis selecionadas para designar a capacidade estatal. No formativo, o exame recai sobre o estoque dos recursos que compõem cada uma das dimensões e definem se o agente público dispõe das condições iniciais para prover as suas políticas públicas. Ou seja, ter um bom estoque de recursos aparece como uma condição inicial necessária, porém não suficiente para a oferta de determinado bem ou serviço público (BRONZO; COSTA, 2012; GRIN, 2012; CINGOLANI, 2013). No reflexivo, as análises recaem sobre a implementação. Conseguir implementar um programa ou

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

uma política pública é sinal de capacidade por parte do agente público. Por isso, apesar de coincidirem as dimensões entre os dois modelos ou versões, as variáveis tomadas pelo reflexivo são aquelas que mostram a implementação ou os resultados da política, bem como se estas atingiram os objetivos propostos por ocasião de sua formulação. Gomide, Pereira e Machado (2017, p. 8-9) apresentam os dois modelos e suas características:

> No modelo formativo, a direção de causalidade vai dos indicadores (variáveis observáveis) para a capacidade estatal (variável latente). Assim, um conjunto de variáveis observadas (ou indicadores) causam (ou formam) a capacidade estatal. Em outras palavras, a capacidade estatal é uma variável dependente ou endógena ao modelo. Já no modelo reflexivo, a direção de causalidade vai da capacidade estatal para seus indicadores. Ou seja, a capacidade é a causadora ou se reflete nos indicadores. Portanto, a capacidade estatal é uma variável independente ou exógena ao modelo. Ressalte que a seleção dos indicadores de qualquer um dos modelos deve se basear na teoria e ser verificada empiricamente pelo pesquisador para o problema em questão.

Os dois modelos analíticos apresentados não se opõem ou competem entre si a fim de se impor como o melhor referencial teórico para analisar a capacidade estatal. Entretanto a escolha de um dos modelos ajuda na definição das dimensões e das variáveis a serem analisadas, e estas orientam as pesquisas. Como destacam Gomide, Pereira e Machado (2017), é uma das formas de se prevenir contra o problema da circularidade. Ademais, considerando que esta tese faz um estudo comparado com poucos casos, e entre os objetivos destes tipos de estudos estão o teste de teorias, a formulação e o teste de hipóteses (BORGES, 2007; REZENDE, 2011; DUPUY, 2012), a escolha de um dos modelos se apresenta como um bom caminho para as análises dos conteúdos selecionados.

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

4.2.2 Capacidade estatal nos estudos produzidos no Brasil

Nos últimos anos, o conceito de capacidade estatal passou a fazer parte dos estudos produzidos no país. A busca por trabalhos nos principais portais e repositórios de estudos reuniu mais de uma centena de artigos, ensaios, teses e dissertações publicados no Brasil, quase todos

depois de 2010. A escolha para análise recaiu sobre aqueles estudos que utilizam abordagens que privilegiam o Estado, os seus recursos, suas ações e as suas relações com os atores sociais para a promoção de políticas públicas.

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

Após exame dos temas, objetivos e hipóteses, foram selecionados 61 trabalhos,[29] distribuídos em dois grupos, definidos a partir do uso do conceito de capacidade estatal: no primeiro, estão os trabalhos que utilizam o termo como causa, ou seja, em que a capacidade estatal é variável independente. No segundo, estão os estudos que trabalham os determinantes da referida capacidade, isto é, em que a capacidade estatal é variável dependente. Nos termos de Gomide, Pereira e Machado (2017), no primeiro grupo, a capacidade estatal é reflexiva; e no segundo, formativa.

A distinção entre os dois tipos ou modelos cumpre uma dupla finalidade: evitar a circularidade no uso do termo e agrupar os estudos selecionados em dois conjuntos, tomando como referência as duas versões de capacidade estatal. Porém a separação não se mostrou uma tarefa simples de fazer. Pois há estudos que trabalham o termo tanto na versão reflexiva quanto na formativa, sem cometer o erro da circularidade ou tautologia na análise. Há outros que não apresentam uma definição clara de capacidade ou usam referências de outros autores que podem não estar adequadas ao seu objeto de análise.

Este estudo fez a opção pelo uso do termo em seu modelo formativo. Esta escolha leva em conta que os recursos são necessários, pois sem uma quantidade mínima deles não há como pensar na provisão de uma política pública. Não se pode deixar de considerar que os fatores

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

políticos são recursos fundamentais, sem os quais a existência apenas de recursos técnicos-administrativos seria insuficiente para garantir a implementação de políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2014b). Além disso, ao pensar nos resultados, é necessário considerar a sustentabilidade das políticas públicas, pois a mitigação ou erradicação dos problemas que demandaram a intervenção estatal dependem da sua durabilidade no tempo e da renovação dos seus estoques de recursos para sustentá-las (MOKATE, 1999).

Apesar de considerar que a capacidade estatal é resultante dos estoques de recursos técnico-administrativos e políticos, este estudo considera também que ela se expressa na implementação. Neste sentido, menor resistência e menores ajustes nos programas e políticas, feitos pelos implementadores para adaptá-los à realidade local e às limitações dos recursos, expressam alta capacidade estatal por parte da agência ou do ente que propõe a política. Esta é uma realidade presente, principalmente, nas federações em que prevalece o princípio da autonomia dos entes federados. Conseguir que os entes subnacionais implementem uma política formulada pela União ou governo federal sem grandes ajustes é sinal da capacidade de coordenar e induzir o comportamento colaborativo dos estados e municípios. O que pode ser visto como resultado de um bom diagnóstico, da convergência de interesses, da construção de mecanismos de indução ou ainda de negociações prévias que facilitaram a implementação (EVANS, 1993; GRIN, 2012; CINGOLANI, 2013; GOMIDE; PIRES, 2014; VAZ, 2014).

A seguir, será mapeado o uso do termo na literatura brasileira especializada em análises do Estado e da sua capacidade de prover políticas públicas. O primeiro conjunto destaca aqueles estudos que tratam a capacidade estatal na sua versão reflexiva; e o segundo, os que a tratam na sua versão a formativa. Reforça-se aqui que este estudo se inclui neste último conjunto.

4.2.2.1 Literatura brasileira e capacidade estatal: a versão reflexiva

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

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

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

No Quadro 8, a seguir, são apresentadas as publicações, os autores, o ano da publicação e a definição de capacidade utilizada por cada uma delas. Em seguida, retoma-se a análise do conteúdo dos estudos, para identificar as dimensões de capacidade estatal, alguns dos seus achados e outras características relevantes. Nesta tese, o estudo destas publicações cumpre algumas finalidades, qual sejam: construir o referencial teórico para as análises dos dados da pesquisa sobre os municípios selecionados, verificar a relevância das hipóteses formuladas e, se necessário, formular novas ou fornecer técnicas de comparação que possam ser utilizadas nas análises e que permitam aprofundá-las. Sobre os testes de teorias nos estudos comparados com um pequeno número de casos, Rezende (2011, p. 311) dá destaque à sua importância e às suas possíveis contribuições:

> [...] os estudos de caso apresentam duas vantagens quando utilizados para teste de teorias. A primeira delas está diretamente relacionada ao fato de que as predições testadas com estudos de caso são muito fortes, uma vez estão associadas a eventos considerados como raros, únicos, do tipo "cisne negro" (Taleb, 2010) que dependem fortemente dos agentes envolvidos, do contexto, e das instituições envolvidas, e de fatores causais que não podem ser previstos a partir da recorrência a padrões de normalidade e regularidade típica da análise estatística. [...] A segunda vantagem comparativa se associa ao fato de que os pesquisadores podem compreender de forma mais intensa o modo específico de como ocorrem os mecanismos causais propostos pela teoria.

Em vista das vantagens anunciadas, a primeira dentre elas se realizará no momento em que as análises dos estudos possibilitarem identificar dimensões e variáveis que afetam de maneira mais direta e intensa a implementação e os resultados das políticas públicas. Com isso, será possível reforçar teoricamente as escolhas das variáveis que compõem as dimensões da capacidade dos quatro municípios selecionados. E, a partir das experiências relatadas nos

estudos, permitirá a construção de técnicas de comparação e também de referências para verificação se os municípios possuem os recursos necessários para implementar as normas de Educação Básica, se há desigualdades de capacidade entre eles e se esta desigualdade pode afetar a implementação da(s) política(s) pública(s) em questão. As teorias também contribuirão para sustentar a relevância dos casos analisados para o federalismo educacional brasileiro. Pois os municípios selecionados estão situados em uma posição de destaque na rede urbana de Minas Gerais, e as suas dificuldades são, em grande medida, as dificuldades da maior parte destes entes no estado. Em relação à segunda vantagem, as análises dos estudos podem revelar o quanto cada uma das dimensões afetam as capacidades municipais e se alguma delas é mais relevante que as demais.

Quadro 8 – Estudos de capacidade estatal no modelo reflexivo (continua)

Autores/Publicação/Ano	Conceito e medidas de Capacidade Estatal
BORGES, Juliano Luís. *Orçamento Participativo: os limites da inovação institucional em Cuiabá – MT*. (2012).	Capacidade do Estado [estatal] é uma característica essencial dos regimes para dar alcance e colocar em prática suas decisões políticas (p. 36). A capacidade estatal de Cuiabá se revela na implementação do Orçamento Participativo.
GRIN, Eduardo José. *Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatai*s. (2012).	O poder de agência decorre do fortalecimento dessas capacidades, com a consequente ampliação da autonomia dos governos, e se relaciona à análise institucional e à sua trajetória de configuração política e organizativa (p. 158). A capacidade estatal é medida pela capacidade do governo federal em implementar o Programa de Modernização das Administrações Tributárias (PMAT).
GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. *Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI*. (2012).	Capacidades do Estado, que vão além das necessidades de uma burocracia profissional e coesa que possa traçar estratégias com o setor privado sem ser capturada. No contexto da democracia, caracterizado pela existência de instituições representativas, participativas e deliberativas, como no caso brasileiro, são necessárias também: a existência de capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, a negociação de interesses, a construção de consensos em torno dos objetivos de desenvolvimento e a formação de coalizões políticas de suporte para as estratégias a serem adotadas (p. 27). A capacidade estatal se expressa na capacidade dos governos em constituírem arenas, incluírem atores, negociarem e construírem consensos em torno de políticas de desenvolvimento.
COUTINHO, Diogo R. *Capacidades estatais no Programa Bolsa-Família: o desafio de consolidação do sistema único de assistência social* (2013).	Arranjo político-institucional, isto é, o conjunto de regras, organizações e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica (p. 9). A capacidade estatal do governo federal é medida pela implementação do Programa Bolsa-Família.
MARTINS, Ângela Maria; PIMENTA, Cláudia Oliveira; FERNANDES, Fabiana Silva; NOVAES, Glaucia Torres Franco; LOPES, Valéria Virgínia. *A Capacidade Institucional de Municípios Paulistas na Gestão da Educação Básica*. (2013).	Capacidade institucional, de caráter bastante pragmático, referindo-se à estrutura e aos processos organizacionais e administrativos de instituições públicas e privadas que viabilizam objetivos e metas concretizados em setores, programas e projetos (p. 815). Os seus indicadores de capacidade estatal são as gestões pedagógicas e administrativas dos municípios paulistas para a política educacional.
BRANDÃO, Carlos Antônio. *Sobre desenvolvimento, planejamento e desafios para a pactuação multiescalar no federalismo brasileiro*. (2014).	Capacidades governativas de formulação e implementação de políticas públicas estratégicas que respeitem e valorizem as múltiplas diversidades regionais e locais que o país possui, ao mesmo tempo em que combatam mais eficazmente suas marcantes heterogeneidades socioespaciais e promovam uma provisão mais adequada e de maior qualidade dos bens e serviços públicos (p. 214). A capacidade estatal se manifesta nos pactos federativos em torno de planos de desenvolvimento.

Quadro 8 – Estudos de capacidade estatal no modelo reflexivo (continuação)

Autores/Publicação/Ano	Conceito e medidas de Capacidade Estatal
CASSIOLATO, Maria Martha M. C.; GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Pronatec: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à Educação Profissional*. (2014).	O autor associa capacidade estatal à definição de arranjo institucional. "Neste contexto, arranjos político-institucionais são entendidos como configurações de instituições, organizações, atores e processos, que dão sustentação, viabilizam ou impedem ações específicas do governo" (p. 312). A capacidade estatal é medida pela implementação do Pronatec.
COUTINHO, Diogo R. *Entre eficiência e legitimidade: o Bolsa-Família no desafio de consolidação do* Suas [Sistema Único de Assistência Social] (2014).	Capacidade do Estado brasileiro de oferecer respostas tanto para os imperativos de descentralização e orquestração quanto para as exigências de participação e controle social (p. 275). A implementação do Programa Bolsa-Família é o indicador da capacidade estatal.
FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro; PUENTE, MaríaJimena García. *Capacidades nodais do estado e estratégias de desenvolvimento: uma perspectiva latino-americana*. (2014).	Qualidades para gerar e executar um complexo integral de ações que sustentem uma estratégia institucional e espacialmente coerente, articulada e sustentável, baseada em uma estrutura estatal com autonomia, qualidade de organização e coesão interna, a partir da qual se elaboram, de forma endógena, ferramentas conceituais e de financiamento, que operam de maneira combinada tanto no disciplinamento quanto no desenvolvimento de interações sinérgicas em um conjunto de um espaço, partindo de um compromisso ativo por parte das instâncias estatais regionais (p. 268). A capacidade estatal é medida pelas políticas de desenvolvimento econômico e social em países da América Latina.
HERRLEIN JUNIOR, Ronaldo. *A construção de um estado democrático para o desenvolvimento no século XXI*. (2014).	A capacidade estatal para realizar tais políticas não guarda correlação necessária com o tamanho das estruturas estatais, mas sim com a capacidade de coordenação da burocracia, no papel de articuladora de forças sociais e coletividades, progressivamente auto-organizadas (p. 99). A capacidade do Estado, sua habilidade em formular e perseguir metas coletivas, depende de um amplo enraizamento social – os vínculos interativos que conectam o aparato do Estado política e administrativamente à sociedade civil (p. 102). A capacidade estatal se manifesta no fortalecimento da democracia e na estruturação de espaços participativos.
ISMAEL, Ricardo. *Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida*. (2014).	Capacidade estatal como capacidade governativa: "As capacidades governativas estaduais devem ser fortalecidas, para que os estados possam assumir mais responsabilidades na produção de políticas públicas" (p. 206). A capacidade estatal é medida através da capacidade governativa, ou seja, pela provisão de políticas públicas pelos governos estaduais.
LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro Henrique. *Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa, Minha Vida*. (2014).	A noção de capacidades estatais destaca não apenas a dimensão técnico-administrativa mas também a habilidade política dos atores estatais (políticos e burocratas), dentro de um quadro institucional democrático, de articular interesses, negociar com uma pluralidade de grupos organizados na sociedade e construir consensos entre eles que permitam melhor coordenar a execução e, consequentemente, alcançar melhores resultados (p. 116). A implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida é a medida da capacidade estatal.

Quadro 8 – Estudos de capacidade estatal no modelo reflexivo (continuação)

Autores/Publicação/Ano	Conceito e medidas de Capacidade Estatal
LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio C.; FERREIRA, Alberto. *Conflitos e articulação de interesses no Projeto de Integração do Rio São Francisco.* (2014).	Capacidades estatais na condução de políticas públicas, tema fundamental, especialmente em contextos históricos e nacionais em que os Estados são desafiados a promover o desenvolvimento econômico sustentável e a melhoria das condições de vida da população (p. 138). A capacidade estatal é medida pela implementação do Programa de Integração do Rio São Francisco.
MONTEIRO NETO, Aristides. *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual*. (2014).	O amplo conjunto de meios e recursos econômicos e financeiros (capacidades econômico-fiscais) e os recursos políticos e institucionais (capacidades institucionais) para promover o desenvolvimento (p. 23). E define ainda que capacidade estatal é "[...] a importante tarefa de organizar e produzir o sentido e a direção do desenvolvimento em seus territórios" (p. 25). As políticas de desenvolvimento econômico são os indicadores da capacidade estatal.
PEDROTI, Paula Maciel. *Desenvolvimento e inclusão social: o caso do arranjo político-institucional do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel*. (2014).	Capacidade estatal está associada ao arranjo político-institucional que "[...] conjuga os requisitos democráticos de participação com os elementos do aparato técnico-administrativo necessários para dar sustentação a esta política pública, conforme a abordagem dos arranjos institucionais. Este estudo permite concluir que tal arranjo oferece elementos de alta capacidade política e técnico-administrativa" (p. 215). A implementação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel é a medida de capacidade estatal.
PEREIRA, Ana Karine. *A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte*. (2014).	Considera-se que a incorporação de demandas de grupos marginais depende das capacidades das diferentes agências estatais de estabelecerem conexões externas – com os atores sociais variados – e internas – referentes à colaboração e à concertação entre as burocracias (resumo). A construção da Usina de Belo Monte é a medida da capacidade estatal.
PEREIRA, Ana Karine. *Desenvolvimentismo, conflito e conciliação de interesses na Política de Construção de Hidrelétricas na Amazônia Brasileira*. (2014a).	Capacidade estatal é resultado da capacidade técnico-administrativa e da capacidade política para implementar a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. "Assim, este encontro exige que o Estado tenha não apenas capacidade técnico-administrativa, mas também capacidade política de expandir os canais de interlocução com a sociedade civil e de conciliar interesses divergentes" (p. 161). A capacidade estatal é medida pelo número de construção de hidrelétricas na Amazônia Brasileira.
PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento*. (2014).	O estudo associa capacidade estatal a arranjo institucional: "[...] os arranjos dotam o Estado de capacidade de execução de políticas. Em outras palavras, parte-se do pressuposto de que são eles que determinam as capacidades estatais no momento da implementação da política em questão". (p. 14). A implementação das políticas de desenvolvimento e os indicadores de crescimento econômico do país são as medidas da capacidade estatal.

Quadro 8 – Estudos de capacidade estatal no modelo reflexivo (continuação)

Autores/Publicação/Ano	Conceito e medidas de Capacidade Estatal
PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Análise comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas.* (2014a).	O conceito de capacidade estatal, associado à habilidade de o Estado definir sua agenda e executar seus objetivos, foi operacionalizado em suas dimensões técnico-administrativas e políticas (p. 373). A implementação dos programas Bolsa-Família; Minha Casa, Minha Vida; Revitalização da Indústria Naval; e Brasil Maior são indicadores de capacidade estatal.
PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila; AMARAL, Lucas Alves. *A revitalização da indústria naval no Brasil democrático*. (2014).	Os autores associam capacidade estatal ao arranjo institucional da política pública. Para eles, as formas como se constituem os arranjos para cada uma das políticas públicas definem as capacidades estatais para provê-las: "O sucesso ou fracasso de políticas de desenvolvimento estão umbilicalmente ligados à operação dos arranjos institucionais que dão sustentação aos processos decisórios, de execução e controle destas. Assim, a depender da forma como tais políticas estão arranjadas, o Estado possuirá mais ou menos capacidade/debilidade para alcançar seus objetivos" (p. 197). A capacidade estatal é medida pela implementação do Programa de Revitalização da Indústria Naval.
SCHAPIRO, Mario G. *Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira*. (2014).	Para o autor, a capacidade estatal está associada às instituições e ao arranjo institucional para as políticas públicas: "[...] qual as instituições são as organizações encarregadas de formular, administrar e aplicar as regras e políticas, um segundo componente desta análise é a capacidade do arranjo político-institucional do PBM [Plano Brasil Maior]. O arranjo é analisado em duas dimensões: técnico-administrativa e política" (p. 244). A implementação do PBM é a medida da capacidade estatal.
VERGOLINO, José Raimundo de Oliveira. *Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010)*. (2014).	Capacidade governativa é a capacidade de realização de projetos e ações governamentais de qualquer ente federativo e está altamente correlacionada ao volume de recursos arrecadados. Estes recursos, por sua vez, são gerados pela sociedade por meio da produção de bens e serviços (p. 73). A capacidade estatal é medida pelo volume de recursos arrecadados pelos governos estaduais.
BICHIR, Renata Mirandola. *A emergência e a consolidação de programas de transferência de renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul*. (2016).	Habilidade dos Estados na formulação e implementação de suas políticas, envolvendo todo o processo de formação de agendas para o desenvolvimento, bem como as formas de construção de apoio a essas agendas entre os atores sociais, políticos e econômicos relevantes (p. 327). A implementação de programas de transferência de renda é a medida da capacidade estatal dos países analisados.
BOSCHI, Renato Raul; GAITÁN, Flavio. *A recuperação do papel do estado no capitalismo globalizado*. (2016).	Centrando-se na ideia de capacidades estatais, este conceito focaliza o Estado em termos de sua possibilidade de intervenção, considerando a atuação combinada das instituições políticas e dos agentes, entre os quais decisores e burocracia pública (p. 509). A capacidade estatal é medida pela capacidade dos estados nacionais em mobilizar agentes privados em função de suas políticas públicas.

Quadro 8 – Estudos de capacidade estatal no modelo reflexivo (continuação)

Autores/Publicação/Ano	Conceito e medidas de Capacidade Estatal
CASTRO, Ana Célia. *Políticas de inovação e capacidades estatais comparadas: Brasil, China e Argentina*. (2016).	"Pode-se definir capacidade estatal como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las" (SOUZA, 2015, p. 8). Ou, segundo Evans (1993, p. 139), "[...] trata-se da capacidade de ação do Estado" (p. 139). As inovações na provisão de políticas públicas são as medidas de capacidades estatais nos países analisados.
DELGADO, Ignácio Godinho. *Dilemas de coordenação e capacidades do Estado para a política industrial: trajetórias e horizontes da China, da Índia e do Brasil*. (2016).	Capacidade estatal é vista como "[...] a capacidade para a elaboração de políticas de longo prazo" (p. 192). A capacidade estatal é medida pelos arranjos de negociações constituídos para as políticas industriais nos países analisados.
FONSECA, Igor Ferraz da. *Capacidades estatais e políticas ambientais: uma análise comparada dos processos de coordenação intragovernamental para o licenciamento ambiental de grandes barragens (Brasil, China e Índia)*. (2016).	O conceito de capacidade estatal se refere prioritariamente às capacidades do Estado de agir e implementar políticas públicas, tal capacidade não pode ser analisada sem identificar os mecanismos de legitimidade da própria ação estatal (p. 261). A capacidade estatal é medida pelos licenciamentos ambientais conseguidos pelo governo federal para construção de grandes barragens para hidrelétricas no país.
GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil*. (2016).	As capacidades do Estado no século XXI estariam não só associadas à qualidade das burocracias públicas mas também à existência e ao funcionamento efetivo de canais que conectem o aparato político-administrativo do Estado à sociedade civil, conferindo legitimidade e eficácia às suas ações. Estas características aumentariam a faculdade do Estado para mobilizar os atores da sociedade em torno de um projeto de desenvolvimento (p. 21). Os arranjos de negociação constituídos para as políticas públicas são os indicadores de capacidade estatal.
LANZARA, Arnaldo Provasi. *Capacidades estatais, trabalho e seguridade social: África do Sul, Argentina e Brasil em perspectiva comparada*. (2016).	"A partir de uma perspectiva sociológica, o manejo da capacidade estatal é visto como o resultado das tensões geradas pelas próprias relações Estado-sociedade, implicando ora uma mobilização 'despótica' de recursos, ora uma mobilização 'infraestrutural'" (MANN, 1993). A política social do Estado é parte integrante dessa dinâmica de mobilização de recursos de poder e organização (p. 292). Políticas de seguridade social são as medidas de capacidade estatal nos países da análise.

Quadro 8 – Estudos de capacidade estatal no modelo reflexivo (continuação)

Autores/Publicação/Ano	Conceito e medidas de Capacidade Estatal
LEOPOLDI, Maria Antonieta. *Políticas de internacionalização em face dos desafios do século XXI: instituições e políticas voltadas para a ampliação do comércio exterior e o apoio às multinacionais brasileiras*. (2016).	A noção de capacidade estatal envolve a capacidade de ação do Executivo e de sua burocracia, a ação legislativa do Congresso, a atuação das agências voltadas para políticas de internacionalização, a criação de marcos regulatórios e instituições de regulação, e a formação de arenas de diálogo com interesses de empresários e trabalhadores (p. 391). O número de instituições e as políticas de estímulo ao comércio exterior são os indicadores de capacidade estatal.
PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais*. (2016).	"Estado em ação" – isto é, as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados. Assim, a produção de políticas envolve atores, instrumentos e processos que, coordenados, capacitam o Estado para a produção de políticas públicas (p. 123). A capacidade estatal no Brasil é medida pela implementação de programas federais como o Bolsa-Família e o Minha Casa, Minha Vida.
SANTANA, Carlos Henrique Vieira. *Políticas de infraestrutura energética e capacidades estatais nos Brics* [Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul,]. (2016).	Uma das dimensões mais relevantes da infraestrutura para compreensão das capacidades estatais dos países que formam os Brics (Brasil, Rússia, Índia e China) é certamente a das políticas energéticas (p. 219). Portanto a capacidade estatal, para o autor, está relacionada à capacidade de produção energética para a inovação e o desenvolvimento industrial. A construção de usinas e instalações de linhas de transmissão de energia elétrica são os indicadores de capacidade estatal para os países do Brics.
GOMES, Marília Della Lucia; FERREIRA, Patrícia Aparecida; AMÂNCIO, Júlia Moretto. *Capacidade estatal e formulação de políticas sociais por municípios sob a ótica da gestão pública democrática*. (2017).	A noção de capacidades estatais foi desenvolvida para explicar por que alguns Estados possuem maior eficácia e eficiência em prover bens públicos, no sentido de estabelecer objetivos e cumpri-los, de forma a impulsionar e direcionar o desenvolvimento socioeconômico ou alcançar objetivos determinados em políticas específicas (p. 87). A capacidade estatal dos municípios é medida pela criação de arranjos participativos para as suas políticas sociais.
MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. *Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros*. (2017).	Intervenção de agentes estatais utilizando meios como coerção, decisões, regulamentos, procedimentos, leis, informação, capacidade de alterar a distribuição de recursos, prerrogativas, status, renda ou propriedade previamente fixados (efeitos) (p. 5). A capacidade estatal dos municípios brasileiros é medida pela quantidade de tributos arrecadados por estes entes através do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Quadro 8 – Estudos de capacidade estatal no modelo reflexivo (conclusão)

Autores/Publicação/Ano	Conceito e medidas de Capacidade Estatal
SANTOS, Priscilla Ribeiro dos. *Capacidades estatais, participação e políticas de juventude no Brasil (2003-2014)*. (2017).	O sucesso das políticas públicas depende da capacidade do Estado em promover coordenação interinstitucional e das suas capacidades técnico-administrativas e inclusivas. Isto é, o Estado deve garantir condições institucionais para que as políticas nacionais sejam executadas de forma satisfatória pela integração entre os entes federados, pela eficiência na gestão de recursos humanos e financeiros e, também, pela participação dos atores societais (p. 181). A formulação e implementação de políticas para a juventude são as medidas da capacidade estatal.
GRIN, Eduardo José; ABRÚCIO, Fernando. *Comitê de Articulação Federativa no Governo Lula: o percalço da cooperação territorial*. (2018).	Habilitar os governos para: 1) utilizar e direcionar recursos públicos para os objetivos políticos desejados; 2) gerir programas e pessoas de forma eficiente; 3) avaliar se as metas governamentais estão sendo atingidas (p. 6). A capacidade estatal é medida pela articulação para a cooperação entre os entes da federação mediante o Comitê Articulação Federativa.
LIMA, Victor Bastos. *Instrumentos de coordenação federal e indução dos municípios brasileiros no campo da mobilidade urbana*. (2018.)	"[...] [entende-se] como capacidades institucionais a existência de instrumentos institucionais no Município para desenvolver políticas de mobilidade urbana" (p. 4). A criação de órgãos gestores, conselhos, fundos e planos de mobilidade urbana pelos municípios brasileiros é a medida da capacidade estatal.
TRIPODI, Zara Figueiredo. *O Executivo como legislador: a dinâmica política em torno da Reforma Educacional Mineira (2003-2014)*. (2018).	O conceito de capacidade estatal está associado à capacidade democrática, que autora define como "[...] a capacidade de a sociedade opinar sobre a reforma, inclusive melhorando a proposta, via parlamento estadual" (p. 93). A capacidade estatal é medida pelo número de leis e programas originados do Executivo estadual de Minas Gerais para as suas políticas educacionais.

Fonte: elaborado pelo autor.

Uma das dificuldades para se classificar os estudos acontece porque parte deles utiliza o conceito de capacidade estatal com destaque para os estoques de recursos e analisa a implementação ou os resultados de determinados programas ou políticas. O que poderia induzir à classificação destes estudos tanto na categoria formativa quanto na reflexiva. Para solucionar este problema, analisou-se como eles desenvolvem os seus temas, atingem os seus objetivos, os seus achados e as suas considerações finais.

Quanto aos dados do Quadro 8, chama a atenção o período em que os estudos selecionados foram publicados, ou seja, todos foram divulgados entre os anos de 2012 e 2018. O que coincide com o momento em que o neodesenvolvimentismo atingia seu ponto alto no Brasil e, logo em seguida, começava a enfrentar problemas que o levaram à crise a partir de 2016 (PIRES; GOMIDE, 2014b; MONTEIRO NETO, 2014; DE TONI; CERQUEIRA, 2018). Neste momento, o protagonismo do Estado brasileiro em prover políticas públicas é destaque, assim como os avanços econômicos e sociais:

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

A literatura internacional sobre a capacidade estatal também emergiu e expandiu-se entre as décadas de 1960 e 1970, período de grande protagonismo estatal na provisão de políticas públicas, conhecido como a Era de Ouro do Estado (EVANS, 1993; REPETTO, 2003; CINGOLANI, 2013; EVANS; RAUCH, 2015). Estas coincidências permitem inferir que, nesses momentos, os estudiosos se mobilizaram para tentar influir no cenário e contribuir com estudos para aumentar o alcance das ações estatais e melhorar a eficiência, a eficácia e a sustentabilidade das políticas públicas (MOKATE, 1999). Para isso, formaram comunidades discursivas, a fim de legitimar as políticas de bem-estar social e vencer possíveis resistências a elas (DUARTE; SANTOS, 2014). A literatura brasileira também parece ter esta compreensão, pois os estudos formam comunidades discursivas em favor de políticas de desenvolvimento econômico-social, que, entre outras coisas, procuram apoiar os avanços recentes conquistados pelo país (PIRES; GOMIDE, 2016).

No Quadro 8, observa-se que a capacidade estatal do governo federal para prover políticas de desenvolvimento econômico e social é um dos temas mais recorrentes entre os trabalhos (GOMIDE; PIRES, 2012; FERNÁNDEZ; PUENTE, 2014; HERRELEIN, 2014;

PIRES; GOMIDE, 2014a, 2014b; BOSCHI; GAITÁN, 2016; GOMIDE, 2016; LEOPOLDI, 2016). Ela aparece em 8 dos 31 estudos e é mensurada de diferentes formas, como crescimento do Produto Interno Bruto, crescimento industrial, bens de consumo para a população, comércio exterior, entre outros. A indução de governos subnacionais para provisão de políticas de modernização administrativa destinadas à ampliação de seus recursos fiscais e para a produção de políticas de mobilidade urbana aparece em quatro estudos (GRIN, 2012; VERGOLINO, 2014; GRIN; ABRÚCIO, 2018b; LIMA, 2018). A implementação de programas federais diversos aparece em 15 estudos. Nestes, a capacidade estatal é medida pelo resultado da implementação do Programa Bolsa-Família e do Sistema Único de Assistência Social (Suas) (COUTINHO, 2013, 2014; BICHIR, 2016; LANZARA, 2016); do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) (CASSIOLATO; GARCIA, 2014); do Programa Minha Casa, Minha Vida (LOUREIRO; MACÁRIO, 2014); da transposição do Rio São Francisco (LOUREIRO; TEIXEIRA; FERREIRA, 2014); do Programa Nacional do Biodiesel (PEDROTI, 2014); da revitalização da indústria naval brasileira (PIRES; GOMIDE, 2014b); do Plano Brasil Maior (SCHAPIRO, 2014); das políticas ambientais para grandes barragens (FONSECA, 2016; SANTANA, 2016); das políticas para a juventude (SANTOS, 2017); das políticas nacionais de inovação para industrialização (CASTRO, 2016; DELGADO, 2016); e da promoção do planejamento multiescalar (BRANDÃO, 2014).

O Quadro 8 mostra ainda há estudos com foco na capacidade dos governos estaduais e municipais em prover suas políticas. Em relação aos primeiros, destacam-se as capacidades governativas ou estatais para formular e implementar políticas públicas próprias, medidas pela quantidade de programas e projetos de desenvolvimento levado a cabo por estes entes federados (ISMAEL, 2014; MONTEIRO NETO, 2014) e pela capacidade do governo do estado de Minas Gerais em implementar reformas de caráter gerencial na sua política educacional, a partir do Choque de Gestão (TRIPODI, 2018). Quanto às capacidades municipais, elas foram mensuradas pela implementação do Orçamento Participativo em Cuiabá (BORGES, 2012); pela gestão municipal da Educação Básica nos municípios do estado de São Paulo (MARTINS *et al.*, 2013); pela formulação municipal de políticas sociais (GOMES; FERREIRA; AMÂNCIO, 2017); e pela capacidade de arrecadação do IPTU pelos municípios brasileiros (MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017)

Ao considerar o conceito de capacidade estatal como complexo, a atenção volta-se para as dimensões e variáveis. É este o momento de "[...] problematizar o conceito para verificar o seu alcance explicativo [...]"; de "[...] realizar estudos empíricos para testar a adequação do conceito à realidade analisada [...]"; de "[...] localizar o conceito em um processo contínuo de

explicação[...]"; e de verificar o seu nível básico, que "[...] é uma variável dependente das dimensões que são testadas para verificar a sua aderência empírica no interior de um *continuun* explicativo" (GRIN, 2012, p. 154). Em conceitos multiníveis, para se compreender os fenômenos sociais, "[...] adaptações são possíveis, pois não precisam ter a mesma tradução da realidade empírica para ter validade explicativa" (GRIN, 2012, p. 154). Ou seja, trata-se dos ajustes feitos aos conceitos para ampliar o seu alcance explicativo. São nestes momentos que os estudos de caso fazem as suas contribuições teóricas, pois ampliam o alcance explicativo das teorias mobilizadas (BORGES, 2007; REZENDE, 2011).

Os estudos presentes no Quadro 8 decompuseram o conceito de capacidade estatal em várias dimensões, a fim de operacionalizá-lo e ampliar o seu poder explicativo. Às vezes, sem citá-lo, os estudos optaram por tratar o conceito em níveis, como prevê Grin (2012). Apesar da variedade de termos utilizados para cada uma das dimensões dos estudos, eles podem ser condensados em dois grupos: o primeiro engloba aqueles que tratam mais dos aspectos técnico-administrativo; e o outro, aqueles que priorizam os aspectos políticos. A importância destas duas dimensões para análises das políticas públicas é apresentada por Gomide e Pires (2014, p. 13-14), nestes termos:

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

Assim, a dimensão técnico-administrativa é usada com este nome nos estudos de Gomide e Pires (2012), Coutinho (2013), Loureiro, Macário e Guerra (2014), Pedroti (2014), Pereira (2014a), Pires e Gomide (2014a, 2014b), Schapiro (2014), Bichir (2016), Pires e Gomide (2016). Ela é usada ainda com o nome de administrativa e gerencial no estudo de Abrúcio e Grin (2018b). E com o nome de financiamento, formulação de programas e projetos, estrutura e funcionamento do sistema/rede de ensino, gestão de pessoas e gestão pedagógica no trabalho de Martins *et al.* (2013); Brandão (2014) e Monteiro Neto (2014) a nomeiam econômico-fiscal; ao passo que Cassiolato e Garcia (2014) a nomeiam técnico-burocrática. No trabalho de Coutinho (2014) é chamada dimensão administrativa; e nos estudos de Fernández e Puente (2014) e Lima (2018), dimensão institucional. Ismael (2014) a trata como dimensão

fiscal e institucional. Nos estudos de Loureiro, Teixeira e Ferreira (2014), Marenco, Strohschoen e Joner (2017), Santana (2016), Leopoldi (2016), Boschi e Gaitán (2016) é chamada burocrática; e no estudo de Pereira (2014b), coordenação interburocrática; já em Abrúcio e Grin (2018b) aparece como dimensão administrativa e gerencial. Apesar das diferentes denominações, em todos estes estudos, esta dimensão refere-se aos recursos endógenos ao Estado.

Para a denominar a dimensão ou capacidade política, os estudos também utilizam diferentes termos. Neste caso, a denominação capacidade política aparece nos estudos de Grin (2012), Gomide e Pires (2012), Coutinho (2013), Ismael (2014), Loureiro, Macário e Guerra (2014), Loureiro, Teixeira e Ferreira (2014), Pedroti (2014), Pereira (2014a), Pires e Gomide (2014a, 2014b), Schapiro (2014), Castro (2016) e Gomide (2016). Os estudos de Borges (2012), Boschi e Gaitán (2016), Lanzara (2016) e Tripodi (2018) utilizam capacidade democrática ao referir-se à dimensão política. Por sua vez, Gomes, Ferreira e Amâncio usam capacidade sociopolítica; e Cassiolato e Garcia (2014) e Coutinho (2014), capacidade de articulação. Fonseca (2016) utiliza a expressão legitimidade social; e Leopoldi (2016), coordenação política. E Santos (2017) usa o termo capacidade inclusiva para referir-se à dimensão política da capacidade estatal. Em todos estes estudos, apesar das diferentes denominações, o que se leva em conta são os recursos exógenos ao Estado, mas que têm implicações no desempenho das políticas públicas, como, por exemplo, na inovação (GOMIDE; PIRES, 2014).

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

O uso de escalas para mensurar a capacidade estatal está presente nos estudos de Gomide e Pires (2012) e de Pires e Gomide (2014a, 2014b). Nestes estudos, as dimensões, a capacidade técnico-administrativa e a capacidade política são classificadas como baixa, média ou alta em cada uma das políticas e programas analisados. As variáveis de cada uma delas definem o nível de cada dimensão na escala. Estas variáveis foram definidas a partir dos resultados das ações do Estado brasileiro ao implementar as políticas. Executar e incorporar inovações advindas da participação dos atores interessados e alcançar bom êxito na implementação são indícios de alta

capacidade estatal. Situações intermediárias e aquelas com resultados menores nos programas analisados definem, respectivamente, a média e a baixa capacidades estatais (GOMIDE; PIRES, 2012; PIRES; GOMIDE, 2014a, 2014b). Esta técnica estabeleceu uma boa base para comparação dos arranjos institucionais em cada uma das políticas analisadas e mostrou-se bastante inovadora.

Entre os estudos presentes no Quadro 8, 33 utilizam a técnica da descrição das capacidades estatais. Em geral, seja utilizando dados quantitativos ou qualitativos, eles apreenderam as capacidades estatais a partir da presença ou não de determinadas variáveis. E descreveram como elas se fizeram presentes e foram utilizadas pelos agentes estatais para viabilizar a implementação das políticas analisadas, não obstante a necessidade de ajustes. Os estudos que utilizam a técnica descritiva são: Grin (2012), Coutinho (2013, 2014), Monteiro Neto (2014), Ismael (2014), Brandão (2014), Fernández e Puente (2014), Herrlein (2014), Pedroti (2014), Loureiro, Macário e Guerra (2014), Loureiro, Ferreira e Teixeira (2014), Pereira (2014b), Pires, Gomide e Amaral (2014), Schapiro (2014), Cassiolato e Garcia (2014), Gomide (2016), Castro (2016), Delgado (2016), Santana (2016), Fonseca (2016), Lanzara (2016), Bichir (2016), Leopoldi (2016), Boschi e Gaitán (2016), Lima (2018), Pereira (2014a), Santos (2017), Borges (2012), Grin e Abrúcio (2018b), Marenco, Strohschoen, Joner (2017), Tripodi (2018) e Martins *et al.* (2013).

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

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

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

> **O conceito de capacidade estatal, associado à habilidade de o Estado de definir sua agenda e executar seus objetivos**, foi operacionalizado em suas dimensões técnica-administrativas e políticas. Se a primeira dimensão sempre esteve presente nos estudos sobre Estados desenvolvimentistas, a segunda se mostrou necessária para a implementação de políticas públicas em um ambiente no qual se exige aptidões da burocracia pública para se relacionar e negociar com os atores sociais e políticos – caso do Brasil contemporâneo. [...] que as capacidades do Estado variam entre políticas públicas e de que as análises de sucesso devem levar em conta as diferentes áreas e setores, suas trajetórias históricas, instituições e atores. (grifos nossos).

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

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

4.2.2.2 Capacidade estatal na literatura brasileira: a versão formativa

Já se argumentou aqui sobre as dificuldades em distinguir, nos estudos, quando a capacidade estatal é resultado de um conjunto de recursos de natureza diversa ou quando ela é a causa dos resultados satisfatórios ou não das políticas públicas. Há uma tendência em utilizar a referida capacidade tanto como variável independente quanto como variável dependente, com o risco de cair na tautologia ou circularidade, como advertiram Gomide, Pereira e Machado (2017). Portanto não deixa de ser um risco a tentativa de efetivar a classificação destes estudos a partir das categorias ‘versão reflexiva’ e ‘versão formativa’, o que exige um grande esforço de análise. Além desta forma de classificar os estudos de capacidade estatal, há outras, que

utilizam a cronologia das produções ou as dimensões trabalhadas pelos autores (REPETTO, 2003; CINGOLANI, 2013). Entretanto a quase integralidade dos estudos publicados no Brasil ocorreram a partir de 2012, e os eventos mais importantes deste período foram o ápice e a crise do neodesenvolvimentismo (PIRES; GOMIDE, 2014b; MONTEIRO NETO, 2014; DE TONI; CERQUEIRA, 2018).

Se na subseção anterior analisou-se os estudos de capacidade estatal na sua versão reflexiva, nesta subseção as análises recaem sobre aqueles que consideram a referida capacidade como variável dependente, ou na sua versão formativa. Nestes casos, examinam-se os estoques de recursos[30] presentes nas agências estatais responsáveis pela provisão das políticas. Eles são as variáveis independentes e, em grande medida, definem a maior ou menor capacidade do Estado. A depender da sua quantidade e disponibilidade para aplicação em um determinado programa ou política pública, os ajustes na implementação tenderão a ser maiores ou menores, os resultados estarão mais próximos ou não do esperado e a sua durabilidade no tempo poderá ser maior ou menor (MOKATE, 1999). Sobre a versão formativa da capacidade estatal, Gomide, Pereira e Machado (2017, p. 8-9) argumentam que

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

Os recursos e os arranjos institucionais reúnem diversos tipos de dimensões de capacidade. Os primeiros dizem respeito, por exemplo, aos recursos ou capacidades fiscais, burocráticos e institucionais. Os arranjos institucionais, segundo os referidos autores, dizem respeito às regras do jogo sob as quais acontecem as relações entre as agências estatais e a sociedade na provisão dos programas e das políticas públicas (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). Se o arranjo institucional é rígido e fechado à participação dos interessados para ajustá-la às suas necessidades, as agências implementadoras precisarão de mais recursos

[30] Mokate (1999), ao apresentar os fatores que permitem que uma política pública seja, ao mesmo tempo, efetiva, eficiente e sustentável, recorre ao Banco Mundial para identificar quais são os recursos necessários para isso. Ela afirma que esta "[...] reflexión ha conducido al Banco Mundial a definir una calificación de sostenibilidad de sus programas o proyectos que depende de un amplio conjunto de factores y consideraciones que son analizados con el fin de determinar si se considera la probabilidad de que se produzca un cuello de botella o un obstáculo y la vulnerabilidad del éxito del proyecto o programa al producirse dicho obstáculo". Estés fatores o recursos sao: factores económicos, elementos externos, factores financieros, factores técnicos, sociales, ambientales, institucionales e gobernabilidad." (MOKATE, 1999, p. 30).

para garantir a sua implementação e atingir os objetivos previstos. Caso contrário, os recursos poderão ser em menor quantidade (COELHO, 2016; LISBOA, 2015). Portanto o arranjo institucional tem reflexo direto na capacidade estatal dos municípios.

A partir destas considerações, este estudo examinou os trabalhos selecionados e depois os reuniu no Quadro 9. Neste quadro, destacam-se os autores, o ano da publicação, o título e a definição de capacidade estatal adotada pelos autores. Todos os estudos apresentados no Quadro 9 foram publicados no país.

Quadro 9 – Capacidade estatal na versão formativa (continua)

Autores/Publicação/Ano	Conceitos e medidas de Capacidade Estatal
GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. *Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas*. (2014).	No contexto democrático, entende-se que tal capacidade pode ser entendida a partir de dois componentes: o técnico-administrativo e o político. O primeiro deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. O segundo, associado à dimensão política, refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos (p. 20). A capacidade é medida pela burocracia weberiana e pela existência de canais de negociação que aumentem o poder de agência do Estado.
VAZ, Alexander Cambraia N. *Capacidades estatais para o desenvolvimento: entre a burocratização e a política como elementos de ação do Estado*. (2014).	O Estado se constitui como ator central na promoção de políticas públicas e, em especial, na concretização daquilo que denominamos aqui por desenvolvimento. [...] para o desempenho desse papel, tendo por base o cenário sócio-político das democracias modernas, as capacidades políticas estatais se revelam elementos importantes nos processos públicos decisórios, especialmente na gestão e implementação de políticas públicas. Uma vez combinados, esses dois argumentos nos permitem compreender como, atualmente, o Estado pode elaborar e efetivar intervenções na sociedade e efetivamente ser capaz de cumprir os objetivos traçados (p. 277). A capacidade estatal é resultado da existência de arenas para interface entre o poder público e os atores sociais e para que o Estado tenha um corpo técnico para sustentar suas políticas.
BICHIR, Renata Mirandola. *Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul*. (2015).	Por "capacidades estatais" entende-se aqui a habilidade dos Estados na formulação e implementação de suas políticas, envolvendo todo o processo de formação de agendas para o desenvolvimento, bem como as formas de construção de apoio a essas agendas entre os atores sociais, políticos e econômicos relevantes (p. 12). Ter espaços públicos para obter apoio social, assim como uma burocracia desenvolvida, centralização decisória na burocracia técnica e capilaridade para entrega dos recursos aos beneficiários constituem os recursos necessário à capacidade estatal para implementação do Bolsa-Família.
ANASTASIA, Fátima; LAS CASAS, Luciana. *Instituições políticas, capacidades estatais e cooperação internacional: África do Sul, Brasil e China*. (2016).	Capacidade estatal será definida aqui como a capacidade de ação do Estado com vistas a organizar os meios requeridos para a consecução dos fins propostos (p. 426). A capacidade estatal é resultado do sistema legal estável (capacidade legal), da existência de mecanismo para o Estado internalizar as interações sociais e de atores políticos (capacidade relacional e política) e da burocracia weberiana (capacidade administrativa)
GAITÁN, Flavio; BOSCHI, Renato Raul. *Estado, atores predominantes e coalizões para o desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada*. (2016).	Definimos capacidade estatal como a "[...] habilidade do Estado de implementar seus objetivos, particularmente diante da oposição de grupos sociais poderosos" (p. 474). A capacidade estatal para provimento de políticas de desenvolvimento é resultado da articulação entre atores políticos e da existência de uma burocracia weberiana no interior do Estado.

Quadro 9 – Capacidade estatal na versão formativa (continuação)

Autores/Publicação/Ano	Conceitos e medidas de Capacidade Estatal
GOMES, Eduardo R. Relações *Estado-sociedade e novas capacidades estatais para o desenvolvimento entre os países do Brics: o Brasil em perspectiva comparada com a África do Sul e a Índia*. (2016).	Capacidades como o conceito mais amplo em toda a discussão sobre políticas públicas, assumindo-as como "[...] a consecução dos resultados apropriados, como desenvolvimento e bem-estar sustentáveis (baseados em valores como legitimidade, *accountability*, submissão às normas e ao consentimento)". Como outros, o autor define as capacidades estatais, enfim, como "o Estado em ação", proporcionando-nos a mesma percepção sobre o tema, ao qualificá-las de forma mais rica e implicitamente referidas aos desdobramentos políticos (p. 109). A capacidade estatal é resultante dos debates políticos, da mediação de interesses e de uma administração pública responsável e eficiente.
GRIN, Eduardo José; ABRÚCIO, Fernando Luiz. *O elo perdido da descentralização: uma análise da ação do governo federal para criar capacidades estatais municipais*. (2018).	O desenvolvimento de capacidades estatais municipais segue sendo um elo pouco considerado na trajetória recente do federalismo brasileiro. Persiste um paradoxo: municípios mais autônomos, que se tornaram peça-chave do Estado de Bem-Estar brasileiro, mas, em geral, pouco habilitados em termos administrativos e institucionais para implementar políticas públicas podem enfraquecer o federalismo cooperativo (p. 3). A capacidade estatal resulta da existência de uma burocracia técnica capacitada e de arranjos institucionais que estimulem a interação entre os entes da federação.
MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. *Para além de sístoles e diástoles: capacidade estatal, receita e* policies *nos municípios brasileiros*. (2016).	Adotou-se definição restrita de "capacidade estatal", relacionando-a à escala de profissionalização da burocracia governamental, entendida enquanto combinação entre autonomia profissional e capacidade técnica. Para dimensionar sua presença nas administrações municipais, adotou-se a categoria proporção de "estatutários com formação superior" no funcionalismo municipal (p. 27). A capacidade estatal é resultado da existência de uma burocracia profissional com capacidade técnica.
MENICUCCI, Telma; MARQUES, Alisson Maciel de Faria. *Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: o caso da saúde*. (2016).	A capacidade de atendimento é composta por: "[...] fatores estruturais que afetam a capacidade de atendimento das regiões de saúde, como a disponibilidade de recursos financeiros e humanos e a capacidade instalada e; em segundo, fatores políticos e gerenciais vinculados à atuação do nível estadual de governo" (p. 839). Ter recursos financeiros, materiais e humanos, assim como equipamentos instalados, é condição para a capacidade estatal.
SOUZA, Celina. *Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença*. (2016).	Capacidade estatal como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las. Entre as capacidades estatais, a qualidade e a profissionalização da burocracia são algumas das mais destacadas na literatura para predizer o que acontecerá com uma política pública (p. 51). Ter uma burocracia profissional é a base da capacidade estatal.

Quadro 9 – Capacidade estatal na versão formativa (continuação)

Autores/Publicação/Ano	Conceitos e medidas de Capacidade Estatal
GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. *O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica*. (2017).	Como visto, as definições de capacidade estatal difundidas na literatura dizem respeito ao poder de produção de políticas públicas pelas burocracias do Estado. Embora com novas categorias e um leque maior de habilidades sob análise, as novas definições do conceito compartilham da mesma ontologia, trazendo uma variedade de denominações, que servem de invólucro para atributos secundários semelhantes (p. 7). A capacidade estatal depende dos recursos humanos, financeiros e tecnológicos, dos instrumentos legais de coordenação intra e intergovenamentais, de estratégias de monitoramento e de recursos políticos, como canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios.
MARENCO, André. *Burocracias profissionais ampliam a capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros*. (2017).	Adotou-se opção metodológica que consiste em empregar sentido restrito a "capacidades estatais", delimitando-a ao isolamento de meios ou recursos que ampliam o poder de agência governamental (p. 1026). Capacidade estatal é capacidade para tributar, codificar leis e regulamentos, garantir *compliance* às normas legais e ofertar bens públicos (p. 1027). Capacidade estatal é resultado de uma burocracia profissional e meritocrática nos municípios.
SOUZA, Celina. Modernização do *Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas*. (2017).	A relação entre autonomia relativa e capacidade estatal foi bem capturada por Skocpol (1985:9), que define capacidade estatal como a "habilidade do Estado de implementar seus objetivos, particularmente diante da oposição de grupos sociais poderosos" (p. 30). A importância do conceito deriva do fato de que a pura vontade dos agentes ou atores políticos não é suficiente para que objetivos sejam alcançados. Da mesma forma, os atributos dos Estados precisam ser complementados por mecanismos que viabilizem sua ação. Em síntese, o Estado deve ser capaz de penetrar no seu território, alcançar diferentes grupos sociais (MANN, 1984) e contar com instrumentos, instituições e organizações para a provisão de bens e serviços (p. 31). A capacidade estatal é medida pela sua burocracia profissional.
MADEIRA, Lígia Mori; GELISKI, Leonardo; SALVARREY Gabriela; BOESSIO, Ana Paula; TRINDADE, Kálita. *Capacidade estatal na segurança pública municipal das capitais brasileiras*. (2018).	A presente pesquisa retoma a conceituação de capacidade estatal como poder (Lindvall e Teorell, 2016), vinculada a prioridades ideológicas (Enriquez, Centeno, 2012), baseada no entendimento de que qualquer análise da capacidade do Estado, particularmente em sociedades democráticas, não pode ser separada de considerações mais amplas sobre o contexto político e econômico em que as políticas públicas estão inseridas, nem sobre o embate de forças entre grupos políticos que disputam o poder, a partir de vias eleitorais ou por influência política (p. 4-5). A capacidade estatal para implementação de políticas municipais de segurança pública é resultado da existência de recursos institucionais e fiscais, da burocracia profissional capacitada e do Conselho Municipal de Segurança Pública.
PAPI, Luciana Pazini; DEMARCO, Diogo Joel. *Planejamento governamental nos municípios brasileiros: um debate sobre a construção das capacidades estatais no RGS*. (2018).	Capacidades para formular e executar políticas de desenvolvimento, sobretudo, em um contexto de consolidação e vigência de instituições democráticas. [...] para implementar políticas públicas de desenvolvimento, o Estado se sustenta em arranjos institucionais, que são condições de capacidades, ou seja, dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos (p. 20). A capacidade estatal é medida pela existência de um corpo administrativo profissional e de instrumentos institucionais que garantam poder à administração pública.

Quadro 9 – Capacidade estatal na versão formativa (conclusão)

Autores/Publicação/Ano	Conceitos e medidas de Capacidade Estatal
PEREIRA, Ana Karine; ABERS, Rebecca N.; MERTENS, Frédéric. *A construção de capacidades estatais em políticas de infraestrutura: demandas socioambientais e heterogeneidades estatais*. (2018).	Capacidade estatal é entendia como a combinação de atributos burocráticos e de padrões relacionais que permitem que os objetivos organizacionais sejam implementados de forma legítima ao processar e considerar as demandas dos grupos sociais afetados pelas políticas implementadas (p. 9). A capacidade estatal é resultado da existência de uma burocracia aberta ao diálogo com a sociedade, de agências para levar a cabo as decisões pactuadas e da cooperação intersetorial das agências estatais.

Fonte: elaborado pelo autor.

Todos os estudos presentes no Quadro 9[31] foram produzidos nesta década. Portanto ainda tomam como referência os dados de desenvolvimento econômico e social originados do modelo neodesenvolvimentista deste início de século XXI no Brasil. Os temas variaram muito, contudo a preocupação com as políticas de desenvolvimento econômico e social do governo federal estão presentes nos estudos de Gomide, Pereira e Machado (2017), Menicucci e Marques (2016), Souza (2016, 2017), Bichir (2015), Gomide e Pires (2014), Gomes (2016), Anastasia e Las Casas (2016), Gaitán e Boschi (2016), Pereira, Abers e Mertens (2018) e Vaz (2014). As capacidades municipais para a provisão de políticas públicas ocuparam a atenção de outros cinco estudos (MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2016; MARENCO, 2017; GRIN; ABRÚCIO, 2018b; MADEIRA *et al.*, 2018; PAPI; DEMARCO, 2018). As capacidades dos estados subnacionais não apareceram nos estudos deste segundo conjunto.

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

Nota-se a pouca presença de estudos voltados para a capacidade municipal e a ausência de temas relacionados à política educacional. Como esta tese se inscreve neste conjunto de estudos, pois busca identificar os estoques de recursos de que os municípios mineiros dispõem para implementar as políticas de Educação Básica em seus territórios, há um espaço vazio para

[31] No Quadro 9 estão presentes 16 estudos, que, somados aos do Quadro 8 (38 estudos), perfazem o total de 54 trabalhos. Foram selecionados 61 estudos para análise, portanto faltam 7. Estes estudos não foram incluídos nos dois quadros, entre outras razões, por serem estudos produzidos fora do Brasil, dos quais apenas a tradução foi publicada (EVANS, 1993); por referirem-se à capacidade de gestão de organizações sociais de caráter não estatal (GUIMARÃES, 2004); e por tratarem apenas dos aspectos territoriais, e não das agências estatais (SILVA, 2013), entre outras coisas.

ela preencher. Diante disso, cumpre considerar que os métodos de pesquisa e de tratamento de dados apresentados nos estudos deste conjunto são bastante inspiradores.

Os estudos do Quadro 9, em sua maioria, optaram por decompor a capacidade estatal em capacidade técnico-administrativa e capacidade política. Este é o caso dos estudos de Gomide e Pires (2014), Vaz (2014) e Gomide, Pereira e Machado (2017). Estas duas dimensões conseguem atender às análises quanto aos estoques de recursos e às relações das agências públicas provedoras dos programas com os atores interessados e afetados por elas (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). Contudo os estudos de Grin e Abrúcio (2018b), Marenco, Strohschoen e Joner (2016), Souza (2016, 2017) e Marenco (2017) utilizam apenas a dimensão capacidade burocrática. O estudo de Bichir (2015) trabalha com as dimensões capacidade política, burocrática, institucional e de recursos instalados. Capacidade legal, relacional e política são as dimensões utilizadas por Anastasia e Las Casas (2016). Gaitán e Boschi (2016), Gomes (2016) e Papi e Demarco (2018) utilizam capacidade administrativa e política. Menicucci e Marques (2016) utilizam as dimensões capacidade financeira, burocrática e instalada. Capacidade sistêmica e política são as dimensões utilizadas por Madeira *et al*. (2018). Por fim, Pereira, Abers e Mertens (2018) utilizam as dimensões capacidade participativa e decisória.

A despeito destas diferentes denominações para referir-se às dimensões da capacidade estatal, Cingolani (2013) já havia chamado a atenção para este fenômeno em seus estudos. Gomide, Pereira e Machado (2017, p. 7) também destacam estas variações terminológicas e, apesar disso, observam que elas apresentam uma matriz ontológica semelhante: "Embora com novas categorias e um leque maior de habilidades sob análise, as novas definições do conceito compartilham da mesma ontologia, trazendo uma variedade de denominações que servem de invólucro para atributos secundários semelhantes."

Um outro aspecto a ser considerado nos estudos do Quadro 9 diz respeito as técnicas de tratamento dos dados das pesquisas para cada uma das dimensões analisadas. Neste caso, não há muitas variações como nos estudos do Quadro 8. Ou seja, as técnicas são a descrição, a formação de índices ou a utilização de escalas. Normalmente, os estudos não usam uma única técnica, por isso, para fins de classificação, verificou-se aquela mais relevante e que teve maior contribuição para os achados da pesquisa em cada estudo. A análise descritiva das variáveis e das dimensões é utilizada nos estudos de Gomide, Pereira e Machado (2017), Souza (2017), Bichir (2015), Gomide e Pires (2014), Gomes (2016), Anastasia e Las Casas (2016), Grin e Abrúcio (2018b), Pereira, Alves e Mertens (2018), Madeira *et al.* (2018), Papi e Dimarco (2018).

Gomide, Pires (2014) e Vaz (2014) utilizaram as escalas como técnica para tratar dos dados que compõem cada uma das dimensões analisada. Por fim, Marenco (2017), Menicucci e Marques (2016), Souza (2016) e Marenco, Strohschoen e Joner (2016) utilizaram técnicas da estatística para chegar a índices de capacidade estatal. No presente estudo, as escalas se apresentam como a técnica mais adequada para comparar os quatro municípios sob análise a partir de seus recursos.

Com relação aos achados dos estudos do Quadro 9, algumas perguntas são necessárias. Quais variáveis e dimensões têm maior efeito sobre as capacidades estatais? É possível definir *ex-ante* se uma política atingirá os efeitos desejados analisando os seus estoques de recursos? E, diante da escassez desses recursos, a política em questão conseguirá surtir algum efeito sobre o problema que a gerou? A partir destas questões, examinaram-se os achados dos estudos do referido quadro. Mais do que buscar uma resposta definitiva para estas questões, a intenção foi verificar o que se repetia e o que havia de diferente entre eles. Pois sabe-se que a maioria deles é composta por estudos de caso, portanto não tem a ambição de produzir generalizações válidas para todos os casos que tratam de capacidade estatal na versão formativa (BORGES, 2007; GONZALEZ, 2008; REZENDE, 2011; DUPUY, 2012).

Gomide, Pereira e Machado (2017, p. 7) antecipam as respostas e concluem que o conceito de capacidade estatal é multidimensional e dinâmico, por isso a sua mensuração pode ser obtida "de maneira indireta, por meio de fatores observáveis (indicadores)". Especificamente sobre a burocracia presente na administração pública brasileira, tanto no plano federal quanto no âmbito dos municípios analisados nos estudos, verifica-se a existência de um "[...] compósito de perfis weberianos, gerenciais e patronagem" (MARENCO, 2017; SOUZA, 2016, 2017). E a existência de uma burocracia profissional nos moldes weberianos aumenta muito as chances de as políticas públicas serem providas a contento e conseguirem atingir muito dos objetivos propostos (MARENCO, 2017; SOUZA, 2016, 2017). Um outro ponto relevante a influir nos resultados das políticas públicas foi destacado por Grin e Abrúcio (2018b). Para os autores, a questão federativa se mostra um desafio adicional para implementação de políticas públicas nacionais, em que pese a autonomia local e as desigualdades de recursos entre os entes subnacionais (municípios). Os resultados delas podem ser diferentes do esperado, e as desigualdades entre os entes situados em uma mesma esfera podem se agravar, caso não haja aportes de recursos complementares por aqueles entes situados em esferas superiores para superar as desigualdades iniciais. Esta consideração é compartilhada pelos estudos de Marenco (2017), Madeira *et al.* (2018), Papi e Demarco (2018), Marenco, Strohschoen e Joner (2016).

Os estudos comparados, seja entre países, seja entre arranjos institucionais de políticas públicas, predominaram no Quadro 7: são 14 entre os 17 presentes (MARENCO, 2017; MENICUCCI; MARQUES, 2016; BICHIR, 2015; PIRES; GOMIDE, 2014a, 2014b; SOUZA, 2016; GOMES, 2016; ANASTASIA; LAS CASAS, 2016; GAITÁN; BOSCHI, 2016; GRIN; ABRÚCIO, 2018b; MADEIRA *et al.*, 2018; PAPI; DEMARCO, 2018; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017; VAZ, 2014). Em quase todos, as dimensões capacidades técnico-burocráticas e capacidades políticas são testadas de diversas formas. Os achados tendem a convergir para a interação entre as duas dimensões e mostram que elas se retroalimentam e fortalecem a capacidade estatal, seja dos municípios, seja da União. As conclusões de Vaz (2014, p. 4) expressam bem estas considerações:

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

A revisão da literatura brasileira sobre capacidade estatal, seja na versão formativa, seja na versão reflexiva, demonstra que a política educacional ainda permanece no limbo, tendo em vistas as análises a partir destas categorias. Com exceção do estudo de Martins *et al.* (2013), que trabalha com a capacidade estatal como variável independente, não foram encontrados outros estudos que examinassem os estoques de recursos disponíveis no interior dos entes da federação para promoção de políticas de Educação Básica. Porém, mesmo com este vazio, um achado relevante desta revisão é que o ambiente institucional e os arranjos institucionais das políticas públicas importam, pois têm forte relação com os seus resultados (VAZ, 2014; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). Particularmente, verifica-se que o ambiente federativo do país tem impacto nas políticas públicas (GRIN; ABRÚCIO, 2018b), ou seja, a questão federativa emerge como uma variável a ser considerada pelas análises das capacidades estatais, principalmente quando vigora um modelo centralizado como o que vem se desenhando no país (ARRETCHE, 2009, 2010, 2013). São as considerações finais do estudo de Grin e Abrúcio (2018b, p. 20) que destacam os efeitos do federalismo, das políticas centralizadas e das desigualdades dos entes subnacionais sobre os resultados destas:

> Assim, a dissonância federativa reduziu a convergência em torno do PMAT [Programa de Modernização da Administração Tributária] para promover capacidades estatais municipais ao estimular uma apropriação local desigual. As visões de *feds* e os *locals* mostram como tensões entre controle central e autonomia local geram problemas na cooperação federativa. O quanto o

> BNDES [Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social] foi consciente desse jogo é relevante, pois o programa incentivou os mais "aptos" em detrimento dos mais "necessitados". O PMAT pouco fez para reduzir essas disparidades, pois argumentar que os municípios são autônomos e decidem ou não a sua candidatura não alterou o *status quo* das desigualdades entre os menores e os maiores. A carência local de "capacidade de absorção" (Pressman, 1975) foi um limitador para a maioria das cidades receber apoio federal, ainda que a demanda fosse relevante.

A seguir, a literatura de implementação será revisada, com especial atenção às agências implementadoras. Pois, no ambiente institucional brasileiro, os municípios se comportam mais como agentes de implementação de normas formuladas, principalmente pelo governo federal.

4.3 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS EM UM AMBIENTE FEDERATIVO

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

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

principalmente, a partir de meados da primeira década deste século (SOUZA, 2006; FARIA, 2012).

Tradicionalmente, diferentes estudos de políticas públicas atribuem ao Estado um papel central no seu processo de produção e implementação (LECCA, 2012), pois estas seriam uma de suas competências e razões de ser (MENY; THOENIG, 1992; MULLER; SURELL, 2002; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). A partir do Estado, novos atores, ideias e outros elementos seriam incorporados ao ciclo das políticas. A quantidade e a variedade dos atores, dos recursos e das partes que compõem o ciclo e as políticas públicas dependem da abordagem teórica ou da forma conceitual com que são tratados. Pois, como destacam Muller e Surell (2002, p. 13), as políticas públicas podem ser definidas e tratadas desde uma abordagem mais ampliada, como "tudo o que o governo decide fazer ou não fazer", ou mais restritas, ao considerar que elas "[...] se apresentam como programa de ação governamental em um espaço geográfico". Essas acepções mais pragmáticas designam o processo pelo qual são elaborados e implementados os programas de ação pública coordenados por atores governamentais.

As políticas públicas também podem ser abordadas como ação pública. Estas abordagens, originadas da sociologia política francesa (MULLER; SUREL, 2002; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012; MAROY, 2008), expressam um conjunto de relações, de práticas e de representações que concorrem para a produção de modos de regulação de relações sociais politicamente legítimas. Esta sociologia política buscou romper com análises que enfatizavam a unicidade da ação governamental, o voluntarismo da decisão política, o fetichismo da decisão, a fim de considerar, em seus estudos, as interações entre os mais diferentes meios, recursos e atores para a resolução de problemas políticos. Lascoumes e Le Galés (2012) acrescentam a este respeito que, enquanto ações públicas, as políticas públicas, na maioria das vezes, são uma hipótese de trabalho e não constituem um programa estrito e racional, mas sim uma experimentação da qual se deveria observar a implementação. "*Les politiques publiques sont des puzzles à résoudre compte tenu de l'incertitude des fins e de celle inhérente à l'importance des jeux d'acters dans la mise en ouvre.*" [32] (LASCOUMES; LE GALÉS, 2012, p. 12). Para essa sociologia política, a fase de implementação expressaria com mais profundidade elementos centrais de políticas públicas específicas.

Entre as muitas formas de tratar e analisar as políticas públicas, aquelas que as concebem como um ciclo foram as que se tornaram mais populares (BAPTISTA; REZENDE, 2011; FARIA, 2012). O seu número e as suas fases variam segundo o analista, mas, em geral, incluem

[32] As políticas públicas são quebra-cabeças a serem resolvidos dada a incerteza de propósito e a incerteza inerente à importância do papel dos atores na sua implementação. (tradução nossa).

a agenda, a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação (SOUZA, 2006; BAPTISTA; REZENDE, 2011; FARIA, 2012). Esta tipologia influenciou análises com um ciclo deliberativo sequencial, formado por vários estágios em sequência e constituído por um processo do tipo *top down* no tocante às regras do jogo (FARIA, 2005). A sociologia política da ação pública, por sua vez, procura compreendê-las como 'apostas' de políticas públicas, que são efetivadas, de fato, na implementação (HASSENTEUFEL, 2011).

Apesar dos estudos de políticas públicas existirem desde as obras de Lasswell, nos anos de 1939 (BAPTISTA; REZENDE, 2011), foi especialmente após a obra de Pressman JL e Wildawsky (1973) que eles passaram a preocupar-se com a etapa da implementação. Apesar dos esforços dos formuladores na prescrição das atividades dos implementadores, Pressman JL e Wildawsky (1973) consideram que esses atores detêm razoável margem de autonomia. O que induziu as análises a examinar com mais cuidado as ações dos implementadores, ou seja, da *street level burocracy* (LIPSKY, 1980) e das agências 'executoras'. Estas últimas surgiram em estudos sobre a provisão de políticas públicas nacionais, especialmente em federações, cujos implementadores são os entes subnacionais ou as agências locais com grande autonomia perante os formuladores situados no governo federal (BERMAN, 1978).

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

Nos contextos de provisão de políticas públicas em que as relações ou interações acontecem pela via de agências, a literatura distingue pelo menos dois momentos na implementação: a macro e a microimplementação. Os ambientes federativos são especialmente propícios a este tipo de interação entre agências. O que torna o processo mais tenso e problemático, pois há configurações institucionais discrepantes entre os sistemas federais e locais, como afirma Berman (1978, p. 10):

> *The study of social policy implementation is so difficult because social service are delivered by local organizations (schools, hospitals, health care centers, police departaments, welfare agencies, and the like) that are relatively autonomous from federal or state control and, worse yet, have their own implementation problems. Implementing national policy thus consists of noto*

> *ne but two classes of problems. The federal government must execute its policy so as to influence local delivery organizations to behave in desired ways; we call this the macro-implementation problem. In response to federal actions, the local organizations have and carry out their own internal policies; we call this the micro-implementation problem. We hope to make it clear that macro-implementation is a very different process from micro-implementation.*[33]

A implementação em si já constitui um processo de apropriação situada de públicos, regras, ideias ou competências da ação pública. São as condições reais de recepção desses elementos que permitem ao analista reconhecer que políticas públicas não se difundem sem um relevante processo de tradução. Estas traduções produzem um "efeito de hibridização" decorrente das instituições, dos atores e relações sociais localizadas, ou seja, promovem a regulação intermediária dos sistemas de ação das políticas (MAROY, 2008). Diferentes políticas públicas desenvolvem instâncias intermediárias para sua implementação, e estas, por sua vez, carregam motivações políticas, graus diferenciados de competências necessárias, ou de sensibilidade para com as práticas administrativas em educação, como são os casos dos municípios brasileiros. Nos termos postos por Bowe, Ball e Gold (1992), os textos de políticas públicas[34] têm forte ligação com os contextos particulares em que elas foram formuladas ou implementadas.

Especificamente em cenários em que a implementação acontece por meio de interações entre agências, Berman (1978) sugere separar, para análise, os contextos da macro e da microimplementação. Estes dois contextos apresentam características próprias, e as relações entre eles são marcadas por tensões e adaptações. Estas últimas ocorrem mutuamente entre as agências envolvidas, tanto na macro quanto na microimplementação, assim como a mútua adaptação entre as normas e as agências. Ou seja, nos dois casos, ocorre o 'efeito da hibridização'. Além disso, nos processos que envolvem agências, observa-se uma relativa frouxidão entre elas, devido, principalmente, à relativa autonomia e aos problemas daquelas envolvidas na microimplementação. Berman (1978, p. 10) apresenta as diferenças entre os dois contextos no processo de implementação:

---

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

[34] Neste caso, estão incluídos seu desenho, os atores formuladores, os valores e objetivos pretendidos ou prescritos.

> *Essential differences between the processes of micro-implementation arise from their distinct institutional settings. Whereas the institutional setting for micro-implementation is a local delivery organization, the institutional setting for macro-implementation ins na entire policy sector, spanning federal to local levels*.[35]

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

> *One potentially useful concept is loose coupling (March and Simon, 1958; Glassman, 1973; Weick, 1976). The behavioral patterns among the public, private, and semi-public organizations and various actors in a policy sector can be seen constituting a loosely coupled structure. Loose coupling, which is intended to be a neutral term in the sense that "looseness" could be good or bad for implementation, suggest that (1) each organization has its own problems, perspectives, and purposes that reflect its particular structure and culture, and (2) each organization acts mores or less autonomously within the over-all macro-structure of the sector*.[36]

O conceito de acoplamento frouxo se mostra bastante útil para a análise do federalismo educacional brasileiro, particularmente dos processos de implementação da Lei nº 11.738/288, do piso salarial nacional para os profissionais da Educação Básica e da Meta 1 do PNE 2014-2024, casos analisados nesta tese. Afinal, estas normas foram formuladas pela União para serem implementadas pelos estados e municípios brasileiros, que, apesar da centralização federativa, dispõem de relativa autonomia para organizar os seus sistemas de ensino e formular programas

---

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

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

locais de educação escolar. A tensão relatada por Berman (1978) se mostra presente em um possível dilema, principalmente para os municípios, que se encontram divididos entre prover seus próprios programas educacionais ou implementar aqueles formulados pelo governo federal. Este dilema mostra-se mais acentuado quando, diante de recursos limitados, aderir aos programas federais poderia resultar em novos aportes de recursos, pois muitos deles são formulados com normas que preveem o regime de colaboração.

No próprio sistema educacional brasileiro, mudanças institucionais, programas e metas nacionais dependem significativamente da adesão dos entes subnacionais para sua efetivação. A importância desta adesão acha-se expressa na extensa literatura que advoga por um regime de colaboração entre os sistemas de ensino.[37] Entretanto estudo clássico sobre o federalismo brasileiro (ABRUCIO, 1998), ao tratar do ultrapresidencialismo, que vigorava nos governos estaduais, concluiu que o poder dos governadores sobre as lideranças políticas municipais não teria paralelo em outras federações, obstaculizando o fortalecimento do pluralismo político do tipo *top-down* e o papel positivo da gestão local na formação da cidadania. Para este autor, os municípios constituíam a base de sustentação das oligarquias regionais. Desse modo, a implementação local de políticas ou programas formulados centralmente requeria o consentimento das lideranças estaduais. Em um cenário como este, o processo de implementação se tornaria ainda mais complexo, pois multiplicaria as agências intervenientes e levaria a um distanciamento do desenho original da política (BERMAN, 1978; SILVA; MELO, 2000).

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

[37] Cf. o segundo capítulo deste estudo.

descentralização das *policy-making*? A resposta a esta indagação envolve análises sobre as capacidades de implementação em uma federação desigual.

Desse modo, o grau de incerteza quanto aos resultados das políticas de abrangência nacional e a discricionariedade dos governos implementadores estariam condicionados pelas estruturas sociais locais, em um contexto de desigualdades entre as jurisdições federativas (SOUZA, 2005; DUARTE; FARIA, 2010; ARRETCHE, 2010; REZENDE; LEITE; SILVA, 2015). Se, nestas últimas décadas, a União se armou de um conjunto de instrumentos políticos que lhe permitiu regular o sistema educacional pela via burocrática, mediante a prescrição normativa de regras estabelecidas centralmente, estas são operadas por diferentes governos locais, em contextos e condições desiguais. A União também regula as metas e os objetivos educacionais dos entes subnacionais, mediante a organização de um sistema de monitoramento e avaliação (CURY, 1997). Este sistema abrange informações sobre mais de 48 milhões de estudantes, matriculados em diferentes etapas e modalidades da Educação Básica, bem como sobre seus professores e suas escolas. Ao concentrar esse conjunto de informações, a regulação por desempenho do sistema educacional tripartite permitiria ao poder central deter informações para o exercício de sua função supletiva e redistributiva (BRASIL, 1988, art. 211), como estratégia de equalização das desigualdades. Na atualidade, programas e projetos federais condicionam a transferência de recursos aos governos subnacionais ao cumprimento de metas de desempenho, que nem sempre são atingidas, devido às condições sociais e institucionais dos governos locais.

Ao analisar diferentes abordagens teóricas sobre o Estado, Leca (2012) destaca, para a análise das políticas públicas, que o exame sobre o aumento da coordenação dessas políticas pelo Estado, em geral, é um caminho arenoso e difícil. *Governance* com governos envolve desde o uso sistemático de normas que expressam códigos de conduta, até a aferição da performance, dos níveis de *accountability*, do grau de corrupção, etc. No caso do sistema educacional brasileiro, esses requisitos têm-se difundido paulatinamente. A hipótese em estudo considera que a discricionariedade dos governos implementadores é fortemente influenciada pelas condições concretas do sistema municipal de ensino, denominadas, nesta tese, genericamente, como capacidade municipal de implementação. Além disso, o ambiente institucional desenhado a partir da CRFB/1988 e das normas nacionais e os arranjos institucionais específicos para cada programa têm influência nesta capacidade. Eles definem as arenas, os atores, os recursos, as regras e outras variáveis necessárias à provisão das políticas públicas; por este motivo, é necessário considerá-los nas análises de capacidade estatal. Nesse

sentido, a próxima seção retoma a discussão sobre o ambiente institucional e o município no contexto do federalismo educacional brasileiro.

4.4 O AMBIENTE INSTITUCIONAL BRASILEIRO, OS MUNICÍPIOS E A CAPACIDADE ESTATAL

A discussão de federalismo é essencial quando se analisam políticas públicas de caráter nacional no Brasil (CURY, 2008). Trata-se do ambiente institucional definido no texto da CRFB/1988, sob o qual se definem os arranjos institucionais para as políticas públicas setoriais, como destacam Gomide, Pereira e Machado (2017). No ambiente federativo que vem se instituindo no país a partir do texto constitucional, encontra-se também o que fora definido para a política educacional. A política de Educação Básica é parte dele, localiza-se no seu interior e sofre forte influência. Entretanto, neste estudo, o arranjo federativo para a política de Educação Básica será tratado como o ambiente institucional do qual emergiram a Lei Federal nº 11.738/2008, que estabeleceu o Piso Nacional para os Profissionais da Educação Básica, e a Lei nº 13.005/2014, que regulamenta o PNE e, com ele, a Meta 1. Estas normas definem o arranjo institucional em que os atores e as ações atuam para prover as políticas públicas nela delineadas (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017).

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

O federalismo brasileiro, desde a promulgação da CRFB/1988, passou por mudanças que vêm alterando as relações federativas e intergovernamentais entre os seus entes. O desenho que emergiu do texto constitucional mostrou-se ambíguo quanto ao tipo de federalismo desenhado para o país e permitiu aos analistas concluírem que o arranjo previsto era do tipo cooperativo (CURY, 2008; SAVIANI, 2008b; ARAÚJO, 2010, 2010a) ou competitivo (ABRÚCIO; SOARES, 2001). Estas interpretações decorreram, em grande medida, do caráter pouco esclarecedor de expressões como "regime de colaboração" (BRASIL, 1988, art. 211, *caput*) e "formas de colaboração" (BRASIL, 1988, art. 211, §4º), que induziam a previsão da cooperação federativa. Ao mesmo tempo, a inclusão dos municípios, a definição de

competências exclusivas[38] e a previsão de que os entes subnacionais tivessem as suas constituições próprias[39] traziam a ideia de um arranjo mais competitivo, com maior descentralização decisória e autonomia para eles. Se esta ambiguidade do texto constitucional é identificada em vários estudos (ABRÚCIO, 2005; ALMEIDA, 2005; SOUZA, 2005), outros destacam os dispositivos que asseguram à União o poder de alterar o *status quo* da federação em seu favor (ARRETCHE, 2009, 2010, 2013; SOUZA, 2013). Neste sentido, Arretche (2014, p. 17) afirma que há

> [...] evidências de que os constituintes de 1988 não desenharam instituições políticas que operassem no sentido de produzir *joint decision-traps*.[40] Em primeiro lugar, além de conferir ampla autoridade legislativa à União, não aprovaram regras para o processo decisório que exigem supermaiorias, ou ainda que impliquem uma multiplicidade de pontos de veto para que mudanças legislativas sejam aprovadas. Diferentemente, o Estado federativo brasileiro combina ampla autoridade legislativa para União com limitadas oportunidades institucionais para o veto dos governos subnacionais.

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

Após meados dos anos de 1990, a União retomou parte do protagonismo na definição de agenda e na proposição de políticas públicas, aumentando o seu poder de indução sobre os entes subnacionais para a adoção de políticas nacionais (ABRÚCIO, 2005; SOUZA, 2005, 2013; ARRETCHE, 2001, 2009, 2010, 2013). Utilizando-se dos recursos institucionais e do cenário político favorável, com a estabilidade econômica promovida pelo Plano Real e os resultados eleitorais de 1994, a União iniciou o processo de retomada da coordenação federativa

---

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

[39] Aos municípios é prevista a elaboração da Lei Orgânica Municipal (BRASIL, 1988, art. 29, *caput*), documento este que pode ser considerado como uma constituição de âmbito municipal.

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

(ABRÚCIO, 2005). Em uma trajetória contínua, fazendo alterações no texto constitucional através de emendas,[41] ela vem conseguindo alterar o *status quo* federativo e ampliar o seu poder sobre os demais entes da federação. E mais do que ampliar o seu poder de coordenação, a federação tem caminhado para um ambiente de centralização em um leque variado de políticas públicas. Portanto hoje parece haver um relativo consenso entre os estudos de que, dentro do contínuo proposto por Stepan (1999), o ambiente federativo brasileiro se mostra mais próximo do centralizado (ARRETCHE, 2010, 2012, 2013; MACHADO; PALOTTI, 2014; SOUZA, 2013).

Neste ambiente, o município figuraria como um importante provedor de políticas públicas, principalmente, as sociais. Eles dispõem de *status* jurídico e institucional de entes da federação, como os estados e a União (ABRÚCIO; SOARES, 2001), e também passaram a contar com "[...] receitas, responsabilidades e autoridade administrativa, fiscal e política" (MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017, p. 4). Abrúcio e Soares (2001, p. 59) destacam esta posição, mostrando também as suas limitações e chamando a atenção para sua independência relativa:

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

Este novo *status* atribuído aos municípios brasileiros não se efetivou em uma ampla autonomia que transformasse de fato estes entes em grandes provedores locais de políticas públicas, capazes de alterar significativamente as condições socioeconômicas das suas populações. Estudos têm dado destaque a limitações, problemas e desigualdades de diversas naturezas entre os municípios brasileiros, bem como ao modo como estes fatores têm afetado a provisão de políticas públicas (ABRÚCIO; SOARES, 2001; DUARTE; FARIA, 2010; ARRETCHE, 2002, 2004, 2010, 2014, 2015). Grin e Abrúcio (2018b, p. 1) caracterizam bem

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

o cenário e apontam os problemas de ordem administrativa que afetam o desempenho destes entes:

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

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

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

A política educacional seguiu o trajeto do ambiente institucional do federalismo brasileiro, ou seja, a partir de meados dos anos de 1990, vem se tornando centralizada. No entanto o arranjo previsto no texto constitucional permite que cada ente federado disponha de

seu próprio sistema de ensino (BRASIL, 1988, art. 211, *caput*). E cada um atenderia, prioritariamente, a uma etapa ou modalidade da educação escolar. Cabendo a Educação Básica aos estados subnacionais e aos municípios (BRASIL, 1988, art. 211, §§ 2º e 3º). Estes últimos ficaram responsáveis por prover também a Educação Infantil. A forma como o texto constitucional estrutura o ambiente federativo para a política educacional deixa espaço para a ambiguidade quanto ao tipo de federalismo, como se viu no primeiro e no segundo capítulos deste estudo.

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

Diante da ambiguidade do texto constitucional, da imprecisão do termo 'regime de colaboração' e dos poderes concentrados na União para alterar as relações federativas e intergovernamentais da política educacional, observa-se nesta política social um movimento parecido com o que aconteceu com a federação. Ou seja, o ambiente institucional moldado para a política de educação saiu de um contexto de fragmentação e ausência de coordenação para a centralização federativa, que parece buscar a homogeneização das normas para Educação Básica e resolver as desigualdades entre os entes subnacionais (CURY, 1997; ARRETCHE, 2010, 2013). Com a responsabilidade constitucional de legislar para a educação, a União, através da promulgação de emendas constitucionais (EC nº 14/1996) e de leis complementares como a LDBEN, passou a alterar o *status quo* federativo na segunda metade dos anos 1990. Com a institucionalização do Fundef, efetivamente implementado a partir de 1998, o processo centralizador ganhou o reforço da regulação por resultado (DUARTE, 2005; ARRETCHE, 2010; DUARTE; SANTOS, 2014).

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

> No arranjo atual, as transferências constitucionais, adotadas em 1988, **foram combinadas à limitação da autoridade dos governos locais, a partir de**

> **meados dos anos 1990, de modo a garantir que as receitas locais sejam efetivamente destinadas a realizar objetivos políticos estabelecidos pelas arenas decisórias federais**. Portanto, as políticas reguladas têm natureza distinta do *porkbarrel*, pois visam a reduzir a plena autonomia alocativa dos governantes subnacionais, pois estão assentadas sobre a crença de que os governantes locais provavelmente não destinarão suas receitas a programas sociais caso tenham autonomia decisória para alocar livremente suas receitas. (grifos nossos).

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

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

Embora a questão fiscal não configure a única variável explicativa para as capacidades estatais municipais, ela é considerada, juntamente com a burocrática, com especial relevância nos estudos de capacidade estatal (EVANS, 1993; EVANS; RAUCH, 2015; SOUZA, 2017).

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

2018); a centralização resolveu apenas em parte as persistentes desigualdades entre os municípios, restando ao seu papel equalizador atingir patamares mais adequados entre estes entes (DUARTE; FARIA, 2010); e a presença de um elevado contingente de municípios de pequeno porte, no quais grande parte da população vive dos programas federais de transferência de renda e de seguridade social, com reduzida capacidade fiscal e administrativa, fatores que afetam as suas capacidades estatais (REZENDE; LEITE; SILVA, 2015).

É neste ambiente institucional que as normas federais para a Educação Básica são formuladas pelo governo federal para serem implementadas pelos municípios brasileiros. Contexto este que levou à promulgação da Lei nº 11.738/2008 e do PNE para o decênio 2014-2024. Nestas duas normas federais, grande parte das medidas e metas são direcionadas aos municípios, a quem incumbe a sua implementação. Assim, o esforço deste estudo está em analisar os recursos de que dispõem os municípios estudados, para identificar se eles detêm capacidade estatal para implementá-las. Entretanto, antes de passar para a referida análise, vale destacar o conteúdo das duas referidas normas, pois ele define o arranjo institucional em que operam os atores para a sua provisão (GOMIDE, PEREIRA; MACHADO, 2017).

4.5 A LEI Nº 11.738/2008, A META 1 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024 E OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA A SUA IMPLEMENTAÇÃO

Esta seção tem a finalidade de identificar o arranjo institucional previsto na Lei Federal nº 11.738/2008 e na Meta 1 do PNE para o decênio 2014-2024. A análise tem a finalidade de descrever o campo e as regras com que os municípios devem operar para implementar as duas normas e identificar atores e possíveis tensões que influenciam a sua implementação. Na seção anterior, o objetivo foi descrever o ambiente institucional brasileiro em que os arranjos para as políticas específicas operam. A relação entre o ambiente e o arranjo institucional, assim como sua importância na definição do campo em que se desenvolvem as capacidades estatais municipais, são destacadas e descritas por Pires e Gomide (2014b, p. 13):

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

> entre as instituições e o desenvolvimento não deve se ater ao ambiente institucional, mas, sobretudo, aos arranjos de políticas específicas.

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

Em um esforço progressivo, os estudos têm ampliado o escopo de suas análises para além do Estado. Parte deles considera que a provisão de políticas públicas decorre dos recursos do Estado e também daqueles presentes e dispersos na sociedade, que precisam ser mobilizados para assegurar a sua implementação e sustentabilidade, a fim de atinjam os seus objetivos (MOKATE, 1999; MULLER; SUREL, 2002; BAPTISTA; REZENDE, 2011; PIRES; GOMIDE, 2014b). Nesse sentido, as políticas públicas aparecem na forma de regulação e/ou de governança, em torno das quais gravitam atores com seus recursos diversos (LECCA, 2012; MARROY, 2011; PINSON, 2015). Muller e Surel (2002, p. 51) explicam a gênese destas abordagens e, ao mesmo tempo, apresentam elementos para análises pautadas por elas:

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

Neste contexto, a partir desta noção sobre a complexidade em torno dos problemas que demandam ação governamental, enfrentá-los e mitigá-los torna-se uma tarefa difícil quando se considera o Estado o único responsável em prover a intervenção. Ao propor a ação, atores, agentes e beneficiários se mobilizam em torno da política, tornando-a uma ação pública. Marroy (211, p. 689) sintetiza esta abordagem de políticas públicas enquanto regulação ou ação:

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

Esta noção induz à percepção de que a linearidade atribuída às abordagens que tratam as políticas públicas como um ciclo formado por etapas sequenciais está defasada ou é desinteressante nas análises, devido ao contexto complexo em que políticas emergem e são implementadas (BERMAN, 1978). Entretanto, a despeito de todas as críticas, estudos que utilizam o ciclo mostram que, na realidade das políticas públicas, a linearidade não acontece, ao contrário disso, as etapas se misturam, pois as tensões e as ações dos atores, tanto para apoiá-las ou para evitá-las, acontecem em diversos momentos do ciclo. Nesse contexto, as políticas públicas são constantemente redesenhadas, e novas demandas são incorporadas, o que torna o processo complexo (BERMAN, 1978; SILVA; MELO, 2000; BAPTISTA; REZENDE, 2011). Em relação às políticas educacionais, Mainardes (2006, p. 48) considera este procedimento de análise extremamente útil para dar conta de todo processo de sua provisão,

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

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

A implementação, vista a partir da noção de ação pública, segue o mesmo roteiro da visão geral das políticas públicas. Ou seja, o Estado ou as agências estatais são parte relevante, porém não são as únicas no contexto. Neste caso, também valem os conceitos de governança e

de rede, tendo em vista o Estado através da sua liderança, conquistada legitimamente pelos instrumentos democráticos. Esta é uma das considerações de Frey (2000, p. 222), quando afirma que "[...] as '*policy networks*' ou '*issue networks*' são de grande importância, sobretudo enquanto fatores dos processos de conflito e de coalizão na vida político-administrativa". Nestas abordagens, a implementação não pode ser vista como mera execução, pois fatores diversos operam e interferem tanto nos resultados quanto nos efeitos que as políticas provocam.

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

Como forma alternativa às abordagens sequenciais,[42] em que a implementação aparece na última etapa do ciclo, como uma mera execução técnica do que está previsto no desenho da política expresso na norma, surgiram outras abordagens. Estas destacam este momento a partir da complexidade em que ele está envolvido. Nestes casos, o olhar do analista se estende sobre todos os momentos, pois considera-se que ele é permeado tensões, conflitos, acordos e consensos, ou seja, por processos políticos que acompanham toda a trajetória e não se concentram apenas na formulação, como previam as abordagens sequenciais. Marques (2013, p. 33) sintetiza e destaca as origens dos estudos de implementação que consideram esta etapa como parte do processo político de provisão das políticas públicas:

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

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

> preocupações muito mais intensas de análises do que havia sido até o momento.

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

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

> [...] de apropriação de uma ideia que, nesse sentido, é consequência da interação entre a intenção (expressa no plano) e os elementos dos contextos locais de ação. Com isso, é possível integrar os dois elementos principais dos modelos citados e inserir variáveis cognitivas, como ideias e visões de mundo dos atores. Isso se dá porque a interpretação da estrutura normativa de uma política pública é influenciada pelas concepções de mundo dos atores que irão executá-la e de suas condições materiais. Desse amálgama nasce a ação, a política pública de fato. (LIMA, 2013, p. 105)

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

Assim, conhecer o arranjo institucional se mostra uma tarefa relevante, pois permite conhecer o campo em que operam as capacidades e, por definir as regras, os atores, os recursos e também o alcance da autonomia dos implementadores para incorporar as demandas dos

interessados à política implementada.[43] Dessa forma, compreender o desenho das duas normas analisadas é necessário para entender o arranjo institucional delineado por elas e abstrair aspectos que influenciam a capacidade estatal e a implementação.

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

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

Como o vencimento é direcionado aos profissionais do magistério público da Educação Básica, a Lei nº 11.738/2008 define quem são estes profissionais, ou seja, os indivíduos ou categorias a serem contemplados pela norma. Neste caso, considera

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

Além do detalhamento de quem são os profissionais do magistério que devem receber o piso salarial, a Lei nº 11.738/2008 determina a extensão do benefício às aposentadorias e às

[43] Nogueira (1998) construiu uma tipologia para análise das políticas sociais em que se considera o nível de controle e previsibilidade por parte dos gestores públicos e o nível de autonomia dos implementadores. O autor destaca que há políticas públicas em que exige nível alto de programabilidade por parte dos gestores públicos e que os implementadores dispõem de pouco espaço para inovar e adaptar a política ao contexto ou às demandas dos seus beneficiários. Em outros tipos, devido às suas características, a programabilidade é baixa e a autonomia dos implementadores é alta, para que estes façam ajustes e consigam uma implementação em que se considerem as limitações de recursos e de conhecimento do cenário em que a norma será implementada. Este estudo considera que tanto a Lei nº 11.738/2008 quanto a Meta 1 do PNE 2014-2024 estão mais próximas deste último tipo, ou seja, baixa programabilidade e alta autonomia para os municípios implementarem.

pensões dos profissionais da Educação Básica (BRASIL, 2008, art. 2º, § 5º). O que deixa pouca margem para interpretações ou para que os entes nacionais não tenham a clareza daqueles que são os seus beneficiários. E ainda detalha ainda como deve ser a estrutura da jornada de trabalho, ao estabelecer um limite máximo de 2/3 (dois terços) para interação dos profissionais em atividades educacionais com os educandos (BRASIL, 2008, art. 2º, § 4º).

A Lei nº 11.738/2008 também prescreve as etapas do seu processo de implementação. Para isso, estabelece uma implantação "progressiva e proporcional" (BRASIL, 2008, art. 3º, caput). O seu detalhamento prevê que, em janeiro de 2009, os entes da federação deveriam acrescer "2/3 (dois terços) da diferença entre o valor" estabelecido pela lei e o "vencimento inicial da Carreira vigente" ao vencimento dos profissionais da Educação Básica cobertos por ela. No ano de 2010, todos as redes e sistemas de ensino da Educação Básica pública deveriam pagar integralmente o valor do piso estabelecido nacionalmente (BRASIL, 2008, art. 3º, inc. II e III). Outro ponto regulamentado diz respeito às "vantagens pecuniárias", que poderiam ser incluídas para o complemento do valor mínimo estabelecido para a remuneração dos profissionais até dezembro de 2009. Quanto aos profissionais que estivessem com remuneração acima do previsto nesta Lei, suas vantagens seriam resguardadas (BRASIL, 2008, art. 3º, § 2º). Ou seja, as vantagens salariais provenientes de planos de carreira ficaram de fora da remuneração inicial.

A previsão de complementação de recursos da União para os entes subnacionais cumprirem a Lei nº 11.738/2008 estava garantida pelos recursos Fundeb. Neste caso, ela deveria acontecer quando os recursos do fundo dos estados subnacionais e do Distrito Federal não atingissem o valor mínimo estabelecido nacionalmente para os alunos (BRASIL, 1988, art. 60, inc. V). Para ter acesso à complementação da União, a lei pormenoriza quais devem ser os procedimentos dos entes da federação necessitados. Nesse sentido, eles deverão justificar "[...] sua necessidade e incapacidade enviando ao Ministério da Educação solicitação fundamentada" (BRASIL, 2008, art. 4º, § 1º). Além da complementação financeira para os recursos mínimos do Fundeb, a União também fica responsável por cooperar tecnicamente com os entes federados que "não conseguir[em] assegurar o pagamento do piso". Esta cooperação se dará na forma de assessoria, para "planejamento e aperfeiçoamento da aplicação dos seus recursos" (BRASIL, 2008, art. 4º, § 2º).

A Lei nº 11.738/2008 previu a atualização do valor do piso a cada janeiro, a partir de 2009. E a base do cálculo do reajuste é o "[...] mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente" (BRASIL, 2008, art. 5º, *caput* e parágrafo único). Apesar de a fórmula de

cálculo estar definida nos termos da Lei nº 11.494/2007, cabe à União a última palavra sobre o valor anual do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN). Os entes da federação têm pouco a influir nesta decisão, pois, como previsto na Lei, é a União que tem a competência de defini-lo ou calcular o seu valor final.

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

Apesar de ser uma reivindicação que acompanha as lutas dos professores e demais profissionais da Educação Básica pública desde a promulgação da CRFB/1988, a aprovação e posterior implementação do piso salarial nacional para os profissionais da Educação Básica não foi tranquila, e dela resultaram tensões e conflitos que, pode-se dizer, ainda não foram devidamente solucionados (COELHO, 2016; LISBOA, 2015). Eles se expressam pelo menos de três formas: i) através do acionamento do judiciário, como foi o caso ADIn 4.167;[44] ii) através do não cumprimento da Lei, como é o caso de 1.100 municípios, que em 2013 não haviam feito o que a Lei determina (LISBOA, 2015); iii) ou fizeram ajustes, implementando somente parte dela (COELHO, 2016). No primeiro caso, em 2011, o STF decidiu pela sua constitucionalidade, o que fez com que os entes da federação não tivessem mais a quem recorrer para evitar a sua implementação. A alternativa que se tornou mais comum foram os ajustes que implementam apenas parcialmente os seus dispositivos e a adequam aos recursos disponíveis nos entes educacionais. O que é previsível quando se tem uma implementação envolvendo agências em que se configuram a macro e a microimplementação (BERMAN, 1978).

A Lei nº 11.738/2008 expressa bem o ambiente institucional do federalismo educacional brasileiro na sua forma centralizada. A falta de institucionalização de arenas de negociação federativas pode ser um obstáculo para que a União compreenda melhor as dificuldades enfrentadas pelos entes subnacionais. Uma das consequências disso é que esta lei deixa pouco espaço para que os entes subnacionais mais diretamente afetados busquem formas alternativas ou estabeleçam canais de negociações com os atores afetados, para implementá-la de acordo com os recursos que dispõem. Na perspectiva da capacidade política, descrita por Gomide e

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

Pires (2014), Pires e Gomide (2016) e Gomide, Pereira e Machado (2017) como fundamental para legitimação e inovação de uma política pública, verifica-se a ausência de previsão, no arranjo institucional da Lei nº 11.738/2008, de espaços para que isso aconteça. Este se mostra bastante rígido e fechado para inovações, na medida em que atribui à União, entre outras coisas, amplos poderes para definir o valor da remuneração básica, a forma de implementação e seus respectivos prazos, bem como a carga horária de trabalho dos profissionais da Educação Básica pública. O que pode ter sido a razão dos conflitos e da incompletude de sua implementação, como aconteceu com outros programas e políticas nacionais em que a União prevaleceu sobre os demais membros da federação, ao centralizar as relações federativas e intergovernamentais (GOMIDE; PIRES, 2014; FIANI, 2014; LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014; PIRES; GOMIDE, 2014b).

Os dispositivos da Lei nº 11.738/2008 estabelecem um arranjo institucional bastante centralizado, com definições detalhadas para os entes subnacionais a implementarem e reduzida margem para negociações e pactuações por parte dos entes subnacionais. Esta centralização segue o trajeto que vem se estabelecendo, desde meados da década de 1990, no ambiente institucional do federalismo brasileiro, ou seja, um federalismo mais centralizado e menos cooperativo. Particularmente no caso do piso salarial nacional para os profissionais da Educação Básica pública, talvez caibam as considerações de Arretche (2010, p. 590) sobre a centralização federativa no país, o que para a autora tem dois sentidos:

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

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

Se o arranjo institucional definido pela Lei nº 11.738/2008 apresenta estas características, cabe verificar se o cenário se repete para a Meta 1 do PNE 2014-2024, quanto à universalização da Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos de idade. O arranjo é definido no conteúdo da Lei nº 13.005/2014 e no próprio conteúdo da Meta 1, com suas respectivas estratégias. O PNE está previsto desde o texto original da CRFB promulgado

em 1988 (BRASIL, 1988, art. 214, *caput*). Porém o *caput* do dispositivo foi reformulado pela EC nº 59/2009. E manteve com a União a competência de formulá-lo, por se tratar de uma lei complementar.

O dispositivo constitucional que instituiu o PNE estabeleceu como objetivos, desde o texto da CFRB/1988, a articulação entre os Poderes Públicos para a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria na qualidade do ensino, a formação para o trabalho e a garantia da promoção humanística, científica e tecnológica do país (BRASIL, 1988, art. 214). O *caput* do artigo modificado pela EC nº 59/2009 passou a prever que o PNE deverá articular o "[...] sistema nacional de educação em regime de colaboração" e definir "objetivos, metas e estratégias de implementação", através de ações integradas que envolvam os poderes públicos das diferentes esferas federativas. A ele foi acrescido o Inciso VI, que prevê a vinculação dos recursos públicos para a educação ao PIB do país (BRASIL, 1988, art. 214). O texto constitucional, ao estabelecer que o PNE deverá definir objetivos, metas e estratégias de implementação, propõe a formulação de um documento com espaços reduzidos para negociações quanto à implementação, quase em uma versão *top down* e passível de questionamento por parte dos entes da federação, como aconteceu com a Lei do Piso.[45]

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

No texto da Lei nº 13.005/2014, vale destacar, o cumprimento de cada uma das metas segue o prazo estabelecido no PNE, portanto foi previamente definido (BRASIL, 2014, art. 3º). As metas foram definidas a partir dos indicadores elaborados pelo governo federal, tomando como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o Censo Demográfico e os Censos Nacionais da Educação Básica e Superior mais atualizados (BRASIL, 2014, art. 4º). A Lei nº 13.005/2014 também define as agências e os órgãos responsáveis por seu monitoramento e avaliação, neste caso, o MEC, a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Fórum Nacional de Educação. Estas agências têm ainda a responsabilidade de divulgar os resultados e propor políticas para o cumprimento das metas (BRASIL, 2014, art. 5º).

[45] Não se discute aqui como foi o processo de elaboração do PNE 2014-2024. A apresentação e a análise do Programa foram feitas no primeiro capítulo deste estudo.

Alguns outros dispositivos que estruturam o arranjo institucional de implementação da Meta 1 presentes na Lei nº 13.005/2014 são: a definição da destinação dos recursos para investimento em educação e fontes adicionais de recursos para estes investimentos (BRASIL, 2014, art. 5º, §§4º e 5º). O Fórum Nacional de Educação, que acompanhará a execução do PNE e realizará conferências nacionais, regionais, estaduais e municipais (BRASIL, 2014, art. 6º, §§ 1º e 2º). A constituição e institucionalização de arenas de negociação federativas em âmbito nacional, envolvendo as três esferas; e no âmbito estadual, os estados e os seus respectivos municípios (BRASIL, 2014, art. 7º). A exigência de que os entes subnacionais elaborem e promulguem seus planos municipais no espaço de um ano, a contar da publicação do PNE e em conformidade com ele. No detalhamento deste último dispositivo, a Lei estabelece os procedimentos para elaboração dos planos municipais e estaduais de educação (BRASIL, 2014, art. 8º). A Lei ainda prevê que os estados e municípios deverão estabelecer leis próprias para disciplinar a gestão democrática (BRASIL, 2014, Art. 9º), fazendo constar em seus planos plurianuais (PPA) dotações orçamentárias para cumprimento das metas do PNE e dos seus respectivos planos (BRASIL, 2014, art. 10º). Além da previsão da utilização do Sistema Nacional de Avaliação como fonte para avaliação da qualidade da educação nacional (BRASIL, 2014, art. 11º) e da institucionalização do SNE (BRASIL, 2014, Art. 13º).

O conteúdo da Meta 1 estabelece, entre outras coisas, a previsão de universalização, até 2016, da Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade, que é um dos programas analisados neste estudo. Nesta meta, são previstas 17 estratégias, algumas das quais, direcionadas às creches, bastante gerais, interferindo pouco no arranjo institucional. Aquelas direcionadas à pré-escola e, em alguma medida, que afetam a implementação são: previsão de reformas e adequação de prédios e equipamentos à Educação Infantil (Estratégia 1.5); promoção de formação inicial e continuada para aos profissionais desta modalidade de educação (Estratégia 1.8); atendimento à população do campo, indígena e quilombola, assim como regras para nucleação das suas unidades escolares, com vistas a garantir o direito destas populações (Estratégia 1.10); previsão de atendimento nas redes escolares de crianças com deficiências e transtornos diversos (Estratégia 1.11); preservação das especificidades da Educação Infantil e garantia de atendimento de crianças de 0 a 5 anos de idade em estabelecimentos que estejam de acordo com os parâmetros nacionais de qualidade (Estratégia 1.13); acompanhamento da frequência escolar das crianças, especialmente por parte dos beneficiários de programas de transferência de renda (Estratégia 1.14); promoção da busca ativa das crianças (Estratégia 1.15); levantamento de demanda por Educação Infantil (Estratégia 1.16); e estímulo ao acesso à Educação Infantil em tempo integral (BRASIL, 2014, Meta 1).

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

Mesmo com a centralização, o detalhamento e a rigidez dos procedimentos de implementação para os municípios, Gomide e Pires (2014, p. 13) destacam a importância dos arranjos institucionais para as políticas públicas. Os referidos autores consideram que esses arranjos asseguram espaços para negociação e inovação, pois afetam positivamente as capacidades estatais de implementação:

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

O detalhamento e a relação do tipo *top down* com os entes subnacionais na provisão da Meta 1 do PNE 2014-2024 revelam a preocupação, no desenho, com a promoção de atendimento equitativo a todos, em especial para os grupos sociais mais vulneráveis, e também com o alcance dos resultados previstos no tempo determinado. Por este motivo, apela-se para o controle burocrático e a regulação por resultados, através da promessa de colaboração, termo amplamente utilizado na legislação educacional brasileira para induzir os entes subnacionais a

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

Contudo tanto a Lei nº 11.738/2008 quanto a Meta 1 do PNE 2014-2024 cumprem o seu papel em definir o arranjo institucional para a sua implementação. Este, por sua vez, mobiliza tanto as capacidades técnico-burocráticas, que garantem a efetividade da ação estatal em prover uma determinada política pública, como as capacidades políticas, que as legitimam (COUTINHO, 2013). As primeiras envolvem a definição de atores, arenas, recursos, prazos, objetivos, entre outras coisas. As segundas envolvem as negociações, os acordos e consensos, a solução de conflitos, a incorporação de demandas. Gomide e Pires (2016, p. 127), ao referir-se aos arranjos institucionais complexos para implementação de políticas públicas, destacam os caminhos pelos quais as capacidades estatais devem ser analisadas neste contexto:

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

Porém, como já se destacou, as capacidades técnicos-administrativas incluem, neste estudo, as capacidades instalada, institucional, fiscal e técnico-burocrática. Cada qual com as suas variáveis específicas. Para a capacidade política, as variáveis são a base de apoio do prefeito na Câmara Municipal, a existência de associações de pais e de pessoas com deficiência e de sindicados de servidores públicos, especialmente os da educação municipal. A intensão é verificar o nível de intervenção e apoio destes atores na política educacional do município. Identificadas as características do arranjo institucional, a seguir são apresentadas algumas considerações sobre este capítulo.

4.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo se propôs a responder à seguinte questão: como o conceito de capacidade estatal emergiu e evoluiu na literatura e é utilizado para analisar a implementação de políticas públicas? O seu objetivo geral foi construir os fundamentos teóricos para a análise da capacidade estatal de implementação das normas federais de Educação Básica pelos municípios do estado de Minas Gerais. Para isso, procedeu-se à revisão da literatura especializada, para identificar como ela define, analisa e caracteriza a referida capacidade. Para realizar as análises, este estudo selecionou 61 publicações especializadas entre as mais de 100 identificadas através do descritor 'capacidade estatal'.

Inicialmente, buscou-se encontrar uma definição, e as dimensões de capacidade estatal na literatura utilizam este conceito em suas análises. Essa literatura apresenta uma definição que atravessou gerações de estudos e, entre outras, considera que o termo diz respeito à capacidade do Estado em prover as suas políticas públicas, mesmo diante da oposição de grupos poderosos (CINGOLANI, 2013). Esta concepção inicial partiu de uma ideia de Estado acima dos interesses e dos conflitos entre grupos sociais e políticos, considerando como dimensão fundamental a existência de uma burocracia weberiana insulada (EVANS, 1993; SOUZA, 2017, 2017a). Com o tempo e as novas gerações de estudos, o termo 'insulada' deu lugar a 'inserida', e a dimensão política ou democrática apareceu como ativo necessário à provisão das políticas públicas (EVANS, 1993; CINGOLANI, 2013). O conceito então incorporou esta dimensão política à capacidade estatal.

O estudo das publicações sobre capacidade estatal permitiu identificar que a maior parte das pesquisas foi publicada no momento em que o Estado ocupava posição central na provisão de políticas de desenvolvimento econômico e social. Internacionalmente, este movimento ocorreu no período conhecido como 'Era de Ouro do Estado', entre os anos de 1950 e 1970 (EVAN, 1993; CINGOLANI, 2013). No Brasil, as publicações coincidem com o período conhecido como ápice e crise do neodesenvolvimentismo, ou seja, após 2010. Nesse momento, o Estado brasileiro era um importante protagonista dos investimentos em políticas econômicas e sociais (MONTEIRO NETO, 2014; VERGOLINO, 2014; DE TONI; CERQUEIRA, 2018).

Capacidade estatal pode ser considerada um conceito complexo e polissêmico (GRIN, 2012). Para operacionalização deste tipo de conceito, a literatura propõe a sua decomposição em dimensões (BABBIE, 2003; GRIN, 2012). Para isso, ela utiliza diversas dimensões, a saber: capacidade burocrática, capacidade fiscal, capacidade institucional, capacidade de recursos, capacidade política, entre outras. Estas dimensões foram resumidas em duas: técnico-

administrativas e políticas (GOMIDE; PIRES, 2014). A primeira diz respeito à existência de burocracia weberiana, de recursos fiscais, institucionais e instalados, além de outros, que reforçam as "[...] habilidades do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a geração de resultados" (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 13). A segunda dimensão diz respeito às "[...] habilidades de inclusão de atores diversos (sociais, políticos e econômicos) e de negociação e condução de processos decisórios compartilhados envolvendo o processamento de conflitos, prevenindo a captura por interesses específicos" (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 13).

Foi a partir dessa literatura que este estudo definiu as dimensões de capacidade estatal municipal para implementação das normas federais de Educação Básica de que se utiliza. E, apesar do esforço em analisar o estoque de recursos dos municípios selecionados, apoia-se nela para sustentar a impossibilidade de dizer *a priori* se estas unidades federativas têm condições ou não de implementar as referidas normas. Isto somente é possível de aferir a partir da análise da implementação (BRONZO; COSTA, 2012; CINGOLANI, 2013). Porém não configura um obstáculo às análises dos estoques de recursos de cada uma das dimensões comparar os municípios e verificar aqueles que se encontram em melhores condições e com as mais altas capacidades perante os demais para implementar a Lei nº 11.738/2008 e atingir a Meta 1 do PNE 2014-2024.

Devido à complexidade do conceito de capacidade estatal e à ampliação da sua utilização nas análises, verificou-se o equívoco analítico que a literatura chama de circularidade ou tautologia (CINGOLANI, 2013; GOMIDE, PEREIRA; MACHADO, 2017; LOUREIRO *et al.* 2018). Para evitar este risco, alguns autores sugerem que, nos estudos de capacidade estatal, o termo deve ser utilizado de duas formas, a saber: nas versões reflexiva e formativa. Na primeira, a capacidade estatal aparece como variável independente, e o resultado de ter ou não capacidade estatal deve ser medido pela implementação de determinadas políticas ou programas. Na versão formativa, a referida capacidade aparece como variável dependente, e os estoques de recursos são as suas variáveis independentes (GOMIDE, PEREIRA; MACHADO, 2017). Como analisa os estoques de recursos dos municípios, este estudo utiliza o conceito nesta segunda versão.

Ambas as versões se transformaram em categorias para classificar a literatura selecionada para análise. O exame dos conteúdos concluiu que 69% dos estudos trabalham com o conceito na sua versão reflexiva. Ou seja, eles analisam a implementação e, a partir dela, consideram se o ente federado tem ou não capacidade estatal. Os temas e objetos deste primeiro conjunto de estudos são diversos, porém predominam as políticas ou programas de

desenvolvimento econômico. As diversas políticas e/ou programas sociais ficaram em segundo plano neste conjunto. A capacidade estatal do governo federal teve a atenção de 71% destes estudos; a dos estados subnacionais, a de 9%; e a dos governos municipais, a de 20%. Neste conjunto de estudos, 34% optaram por fazer estudos comparados, tanto dos estados nacionais com a União quanto entre diferentes municípios da federação. Os outros 66% realizaram estudos de caso simples. Entre os estudos comparados, identificaram-se pelo menos três técnicas distintas de análise: a descrição, a formulação de índices e a escala. Esta última se mostrou a mais adequada a esta tese.

Do total dos estudos selecionados, verificou-se que 31% deles estão na versão formativa. Os temas e objetos também variam bastante, entretanto as capacidades estatais para as políticas econômicas ocupam a atenção de 41% dos estudos; e as sociais, a de 18%. As análises da capacidade estatal do governo federal estão presentes em 70% dos estudos deste segundo conjunto. Os municípios aparecem em segundo lugar, com 30%, e não há nenhum sobre os estados subnacionais. A análise comparada foi utilizada em 53% dos trabalhos da versão formativa, e apenas 47% realizaram estudo de casos simples. As dimensões em que a capacidade estatal foi decomposta variam muito de autor para autor, entretanto a burocrática, a política e a fiscal foram as mais utilizadas e estão presentes em quase todos os estudos. Aparecem ainda a capacidade institucional, a democrática, a político-relacional, a de recursos instalados, entre outras.

O tema da educação apareceu em apenas dois estudos (MARTINS *et al.*, 2013; TRIPODI, 2018). Ambos estão na versão reflexiva e analisam a capacidade estatal a partir dos resultados da implementação. Martins *et al.* (2013) analisam como os municípios paulistas passaram a implementar as suas políticas de Educação Básica com a descentralização ocorrida a partir de meados dos anos 1990. Neste caso, a capacidade foi verificada a partir da gestão municipal da política de Educação Básica. Por sua vez, o estudo de Tripodi (2018) analisou a capacidade estatal do governo do estado de Minas Gerais na implementação da reforma gerencial de sua política educacional a partir do Choque de Gestão. Nos dois casos, os autores se debruçaram sobre os resultados para dizer se os atores políticos dispunham ou não de capacidade. Na versão formativa de capacidade estatal, não foram encontrados estudos sobre as políticas educacionais, o que revela um grande vazio. Em vista das desigualdades socioeconômicas dos municípios brasileiros (ARRETCHE, 2010, 2015; DUARTE; FARIA, 2010; REZENDE; LEITE; SILVA, 2015), há espaços de pesquisa que este estudo busca ocupar, para identificar as desigualdades de recursos diversos entre os municípios e como elas interferem nas suas capacidades de implementação das normas federais para Educação Básica.

Este estudo trata da capacidade estatal municipal para implementação das normas federais pelos municípios. Por este motivo, tornou-se necessário buscar aportes teóricos que tratassem do tema da implementação. Neste sentido, a literatura que considera as políticas públicas como um ciclo se mostrou a mais apropriada, por permitir identificar e analisar a referida etapa separada das demais, como destaca Mainardes (2006, p. 48):

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

Contudo essa mesma literatura reconhece que as etapas não são estanques nem isoladas, elas se misturam em um processo contínuo, em que as tensões, os conflitos e os redesenhos das políticas acontecem durante todo o seu ciclo (MENY; THOENIG, 1991; MELO; SILVA, 2000; MULLER; SUREL, 2002). Além disso, os estudos mostram que abordagens estadocentristas e *top down* são superadas por outras, que consideram o Estado como um ator relevante entre os que atuam na provisão das políticas públicas. Assim, termos como *governance*, *accountability*, diálogo e ação pública são incorporados tanto ao seu processo de provisão quanto às suas análises (LECCA, 2012). Estas abordagens policêntricas valem para a formulação, para a implementação e para a *street level burocracy*, ou agências implementadoras.

Outros temas que a literatura de implementação suscita são os implementadores. Por se tratar de municípios, no caso deste estudo, tratá-los como agências é o mais adequado e, nestas abordagens, identificar os contextos da macro e da microimplementação possibilita identificar fatores que afetam a implementação (BERMAN, 1978). Neste caso, as desigualdades socioeconômicas e de gestão entre os municípios brasileiros têm sido recorrentemente destacadas na literatura do país (DUARTE; FARIA, 2010; ARRETCHE, 2010, 2015; REZENDE; LEITE; SILVA, 2015). O vazio que permanece é efeito destas desigualdades nas capacidades municipais para a provisão de políticas de Educação Básica. Este é o desafio que se apresenta para este estudo: identificar e analisar como as desigualdades de recursos se associam às desigualdades de capacidade de implementação das normas federais para Educação Básica, como a Lei nº 11.738/2008 e a Meta 1 do PNE 2014-2024.

A literatura especializada chama a atenção para os efeitos do ambiente institucional, dos arranjos institucionais definidos pelas normas a serem implementadas e dos arranjos locais específicos para cada política pública sobre as capacidades estatais (PIRES; GOMIDE, 2014, 2016; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). Estas são variáveis que podem constranger

ou ampliar a capacidade municipal, na medida em que aumentam ou diminuem a autonomia e o poder destes agentes locais. No caso brasileiro, o ambiente institucional definido pelo texto constitucional de 1988 e complementado por outras normas federais desenha um federalismo centralizado para a política educacional. Além disso, o arranjo institucional previsto na Lei nº 11.738/2008, na Lei nº 13.005/2015 e no conteúdo da Meta 1 do PNE em vigor, em razão do detalhamento com que é descrito, restringe a autonomia dos municípios implementadores. O que expressa, ao mesmo tempo, a preocupação do governo federal em garantir a homogeneidade na implementação das normas e programas de Educação Básica e a sua desconfiança quanto aos interesses dos gestores municipais em implementar as normas federais, como destaca Arretche (2010).

Por fim, este ambiente centralizado, o arranjo institucional fortemente constrangedor e limitador da autonomia das agências implementadoras e os diferentes arranjos municipais de implementação, que variam de município para município, afetam principalmente a capacidade política. Com esta capacidade reduzida, a implementação torna-se mais custosa e problemática, o que tende a afetar a capacidade estatal municipal e os resultados destas duas normas federais, como prevê a literatura (PEREIRA, 2014a, 2014b; PIRES; GOMIDE, 2014b, 2016; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017).

5 OS MUNICÍPIOS E AS NORMAS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO BÁSICA: ANÁLISE COMPARADA DA CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DOS CASOS DE MINAS GERAIS

Resumo
Neste momento, a tese analisa os estoques de recursos e realiza a comparação das capacidades estatais para implementação da Lei nº 11.738/2008, que institui o Piso Salarial para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica, e da Meta 1 do PNE 2014-2024 dos quatro municípios selecionados no período de 2010, 2013 e 2017. Para que o estudo se desenvolva, retoma-se a pergunta original desta tese, a saber, como os estoques de recursos estruturam as capacidades estatais dos municípios de Minas Gerais classificados como capitais regionais[46] para implementar a Meta 1 do PNE 2014-2024 e a Lei nº 11.738/2008 em seus sistemas e redes de ensino? Para realizar as análises, considera-se capacidade estatal de implementação "[...] como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las" (SOUZA, 2016, p. 51). Esta forma de concebê-la apreende e reforça a importância dos recursos para os municípios implementarem as normas federais. Por se tratar de um conceito complexo e polissêmico, optou-se por decompor a capacidade estatal municipal nas dimensões instalada, fiscal, técnico-burocrática, de atendimento, institucional e política. Este capítulo se propôs a verificar a existência e a amplitude das desigualdades nos estoques de recursos dos municípios em cada uma das dimensões e também o modo como elas persistem ao longo do período analisado. Além disso, procura-se reafirmar que a posse dos recursos é condição necessária, porém insuficiente para garantir a implementação e a sustentabilidade das normas federais. A pesquisa aponta para a confirmação da desigualdade de recursos entre os municípios e, por esse motivo, alguns deles encontram-se em melhor situação que os demais em termos de suas capacidades estatais.

Palavras-chave: Capacidade estatal. Implementação. Desigualdade.

5. 1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 11.738, promulgada pelo governo federal em 2008, estabelece, entre outras coisas, o Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica (BRASIL, 2008). Trata-se de uma lei federal que afeta diretamente os estados subnacionais e os municípios, pois são estes os entes diretamente responsáveis pela oferta desta modalidade da educação escolar (BRASIL, 1988, art. 30 inc. VI; art. 211, §§ 2º e 3º). E, como as redes e os sistemas municipais e estaduais de ensino são responsáveis por mais de 80% das

[46] Nos estudos formulados pelo IBGE (2008) sobre a rede urbana brasileira em 2007, os quatro municípios selecionados para este estudo foram classificados como capitais regionais do tipo C, sob influência apenas da metrópole Belo Horizonte. Além destas, a rede urbana conta com metrópoles nacionais, metrópoles, centros de zona e centros locais (IBGE, 2008).

matrículas na Educação Básica,[47] são eles os principais responsáveis pela implementação desta norma. Cenário semelhante pode ser descrito para a Meta 1 do PNE 2014-2024. Esta prevê, entre outras coisas, a universalização da Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos de idade até o ano de 2016, que é também uma competência administrativa prioritária para os municípios (BRASIL, 1988, art. 30, inc. VI; art. 211, § 2º). Portanto trata-se de uma norma direcionada, principalmente, para os municípios brasileiros.

A publicação destas normas federais reforça uma das características atuais do federalismo educacional brasileiro, qual seja, a sua tendência à centralização, tema abordado nos dois capítulos iniciais desta tese. Isto acontece desde meados dos anos de 1990, quando o governo federal passou a formular com mais frequência normas e programas para a política de Educação Básica e a definir como aplicar e controlar parte importante dos recursos fiscais para esta política social. Entretanto, a literatura especializada tem demostrado a insuficiente participação da União no cumprimento do texto constitucional (DUARTE; FARIA, 2010; ARRETCHE, 2010, 2015), que prevê a sua "[...] função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios" (BRASIL, 1988, art. 211, §1º).

Tendo-se em vista este cenário de formulação centralizada e implementação localizada de normas federais, em que as desigualdades entre os entes subnacionais são uma realidade, principalmente entre os municípios, indaga-se: como os estoques de recursos estruturam as capacidades estatais dos municípios para implementar a Meta 1 do PNE 2014-2024 e a Lei nº 11.738/2008, que institui o Piso Salarial para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica em seus sistemas e redes de ensino? O objetivo é analisar, em perspectiva comparada, os estoques de recursos e verificar como eles estruturam as capacidades estatais de implementação dos municípios selecionados. Esta pergunta e este objetivo orientam a elaboração deste capítulo.

A questão proposta remete ao estudo das capacidades estatais dos municípios, pois estes são entes pactuantes e usufruem de prerrogativas de membros da federação (ABRÚCIO, 2005; SOUZA, 2005; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER 2017; GOMES; FERREIRA;

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

AMÂNCIO, 2017). Pois a capacidade estatal não é algo que se define a *priori*, em abstrato ou de forma definitiva; ela está associada à sua finalidade ou ao "para que" (GRIN, 2012; CINGOLANI, 2013; PIRES; GOMIDE, 2014b; VAZ, 2014). Assim, no cenário federativo brasileiro, marcado por amplas desigualdades entre os seus entes, é necessário analisar as configurações das capacidades de implementação para cada um dos programas de políticas públicas, mas consciente de que a disponibilidade de recursos é condição necessária e insuficiente para dizer se o município irá implementar os programas como estão desenhados e obter os resultados delineados no tempo previsto pelas normas federais (GRIN, 2012).

Assim, a análise das capacidades estatais dos municípios selecionados recai sobre os estoques de recursos de cada um deles para a sua política educacional, incluindo a implementação as duas normas federais estudadas. De forma particular, examinam-se as relações políticas locais, pois, no contexto democrático instituído a partir da promulgação da CRFB/1988, a Câmara de Vereadores e os diversos arranjos participativos locais, como os Conselhos Municipais, têm o poder de influir na implementação das políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014). Em geral, os estudos de capacidade estatal partem de duas dimensões, as capacidades técnico-burocráticas ou administrativas e as capacidades políticas (GOMIDE; PIRES, 2012; PIRES; GOMIDE, 2014b; LOUREIRO; MACÁRIO, 2014; VAZ, 2014; SANTOS, 2017). Na primeira, estão incluídas as variáveis internas ao Estado consideradas necessárias à implementação de políticas públicas, dentre as quais se destacam os recursos financeiros, a burocracia weberiana, marcos institucionais adequados e recursos materiais diversos. Na segunda dimensão, o destaque é para as relações entre Estado e sociedade. Trata-se dos arranjos e das formas de relação entre as agências estatais e os grupos de interesse na formulação e na implementação das políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2014b).

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

atores interessados e afetados pelos programas que compõem as políticas de Educação Básica (PIRES; GOMIDE, 2014b; VAZ, 2014; SANTOS, 2017). Entretanto ela não pode ser desconsiderada e será analisada, neste estudo, a partir dos arranjos participativos locais e da base de apoio do prefeito na Câmara de Vereadores.

Não se pode perder de vista que este é um estudo comparado com um número pequeno de casos. Este tipo de estudo, entre outras coisas, visa produzir explicações e estabelecer conexões profundas entre teoria e método, gerar análises de profundidade, contextualizar os casos e testar teorias (NÓVOA, 1995; BORGES, 2007; GONZALEZ, 2008; REZENDE, 2011; DUPUY, 2012). Parte destes objetivos foi trabalhado nos capítulos anteriores, dedicado à revisão da literatura e à contextualização do ambiente federativo e do arranjo institucional das normas federais. Neste capítulo, pretende-se fazer a contextualização dos casos selecionados e a análise de profundidade de cada um deles, bem como estabelecer vínculo entre os aportes teóricos levantados e os casos selecionados e emitir considerações sobre eles.

Para atingir esses objetivos, além desta introdução, a segunda seção deste capítulo é dedicada à análise dos estoques de recursos dos municípios e das suas capacidades estatais de implementação, a partir das dimensões a que aludimos anteriormente. Neste momento, acontece a análise descritiva e a comparação dos recursos de cada uma das capacidades, a partir de uma escala que classifica em alta, média e baixa capacidade. A seção três é dedicada à comparação final entre os quatro municípios. Por fim, são apresentadas algumas considerações sobre este capítulo.

5.2 CAPACIDADES ESTATAIS DOS MUNICÍPIOS

O ambiente institucional do federalismo educacional brasileiro centralizado e os arranjos institucionais[48] das duas normas apresentam certa rigidez e limites às negociações para inovações e ajustes na sua implementação. Por este motivo, aos municípios cabem implementá-las o mais próximo possível do que foram desenhadas. Os ajustes, se forem necessários, deverão acontecer em pequenas adaptações, pois as duas normas detalham os procedimentos de implementação. O que poderia levar os municípios a sacrificar recursos de outras políticas ou de seus próprios programas para direcioná-los à implementação da Lei nº 11.738/2008 e da Meta 1 do PNE 2014-2024. Ou ainda, poderia ocorrer aos municípios cumprirem apenas

[48] O ambiente institucional do federalismo educacional brasileiro é analisado no primeiro capítulo desta tese. Os arranjos institucionais definidos pela Lei nº 11.738/2008, pela Lei nº 13.005/2015 e pela Meta 1 do PNE 2014-2024 são apresentados no quarto capítulo.

parcialmente as duas normas, ou ir implementando-as de forma procedimental e aguardar por medidas judiciais exigindo o seu cumprimento e, com isso, negociar prazos e formas de implementação mais realistas com o poder judiciário (LISBOA, 2015; COELHO, 2016).

Apesar destas possibilidades, a análise dos estoques de recursos dos quatro municípios poderá indicar as suas capacidades estatais para implementar as normas federais e para sustentá-las no tempo, nos moldes previsto por Mokate (1999). Neste capítulo, os dados dos municípios são apresentados a partir das dimensões/capacidades de atendimento, fiscal, técnico-burocrática, institucional, de recursos instalados e política. A apresentação é seguida da análise descritiva e da comparação entre os municípios. A análise procura evidenciar os estoques de recursos, as suas características e o quanto eles afetam as capacidades específicas que compõem a capacidade estatal de cada um dos municípios. A sequência em que as dimensões/capacidades são apresentadas não significa que há uma hierarquia de importância entre elas. Trata-se de uma sequência aleatória. Porém procurou-se apresentar primeiro as dimensões intrínsecas aos governos municipais e, por último, a capacidade política. Pois esta última leva em conta recursos externos, originados das relações com a sociedade e com grupos de interesse na política educacional.

5.2.1 Os municípios e as suas características gerais

No capítulo referente à metodologia, apresentaram-se informações sobre os municípios para justificar a sua escolha como unidade de análise. Agora, retomam-se algumas delas, pois estudos consideram que fatores internos aos municípios, tais como a sua dinâmica populacional, afetam a capacidade estatal para implementação de políticas públicas, mesmo que estes fatores não estejam diretamente relacionados ao programa analisado (MARTINS, *et al.*, 2013; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017; GRIN; ABRÚCIO, 2018b). Isso é devido à inter-relação entre fatores que incidem sobre os problemas que afetam os municípios brasileiros, como, por exemplo, a pobreza. A percepção da incidência de inúmeros fatores causais nos fenômenos sociais coloca em xeque intervenções governamentais e análises que tendem a considerar apenas um ou poucos fatores, como destacam Veiga e Bronzo (2012, p. 1-2) em relação à pobreza.

Uma compreensão adequada da pobreza remete ao reconhecimento das múltiplas combinações entre e diversos vetores de vulnerabilidade, decorrentes dos ciclos de vida, dos territórios e áreas de moradia, das condições de saúde, do acesso a bens materiais e simbólicos,

do *status* social, da incorporação adversa no mercado de trabalho, de discriminações econômicas e sociais, dentre outros. Para superar a pobreza, as políticas devem responder ao conjunto de fatores que estão na sua base, atuando sobre os elementos estruturais que a perpetuam e a reproduzem. Mas, além das dimensões estruturais, há outros fatores que contribuem para a manutenção da pobreza, da marginalização e da exclusão. O reconhecimento desta complexidade impõe a necessidade de adotar como referência um olhar embasado pela perspectiva da integralidade, para situar estratégias e políticas públicas orientadas pelo combate à pobreza, principalmente a crônica, em toda sua amplitude.

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

Os quatro municípios deste estudo são classificados como Capitais Regionais do tipo C pelo IBGE (2008). Eles ocupam uma posição intermediária na rede urbana brasileira: estão abaixo das Metrópoles e acima dos Centros de Zona e Centros Locais (IBGE, 2008). No estado de Minas Gerais, os quatro casos selecionados compreendem a maior parte dos municípios que compõem este grupo, os quais se encontram sob a influência exclusiva de Belo Horizonte,[49] classificada como metrópole (IBGE, 2008). Por isso, a escolha atende a duas demandas, a saber: a primeira é trabalhar com municípios maiores, que, em geral, dispõem de mais recursos e maiores demandas, pois gozam de situação superior à de 98% dos municípios que compõem a rede urbana mineira (IBGE, 2008). Em segundo lugar, sem qualquer pretensão de generalizar os achados deste estudo, analisando-se as suas capacidades de implementação, espera-se lançar luzes sobre o cenário das dificuldades destes municípios, e de outros que se encontram em uma escala inferior na hierarquia da rede urbana mineira, em prover suas políticas educacionais constrangidos pelas normas federais.

Os quatro municípios encontram-se em diferentes regiões do estado de Minas Gerais.[50] Pelo lugar que ocupam na rede urbana do estado e por sua posição no território mineiro, eles

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

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

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

Entre os quatro municípios selecionados, Teófilo Otoni (T001) é o que se encontra na região com os piores indicadores de desenvolvimento social (IMRS/FJP, 2019). Nesta região, estão localizados sete dos dez municípios do estado de Minas Gerais com os piores índices de desenvolvimento econômico e social, segundo a Fundação João Pinheiro (2019). Ele é seguido pelo município de Governador Valadares (G001), que se encontra em uma região em que os municípios também apresentam problemas na oferta de bem-estar às suas populações. Os municípios de Divinópolis (D001) e Varginha (V001) estão em regiões mais desenvolvidas, cujas cidades apresentam indicadores sociais e econômicos melhores.[51] Alguns estudos associam as variáveis regionais aos cenários locais para explicar por que alguns municípios são mais bem-sucedidos do que outros em prover determinadas políticas públicas (MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017; MARENCO, 2017; GRIN; ABRÚCIO, 2018b). O próprio IBGE (2008, p. 15) reconhece que o desenvolvimento regional afeta a rede urbana e, consequentemente, os municípios:

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

> A distribuição dos níveis hierárquicos no território é desigual, confrontando áreas que contam com uma rede urbana estruturada – com a presença de níveis encaixados e situados a intervalos regulares – e áreas onde há ausência de alguns níveis hierárquicos intermediários. O Centro-Sul do País é um exemplo do primeiro caso, pois conta com um significativo número de metrópoles, capitais regionais e centros sub-regionais, com grande articulação entre si. As Regiões Norte e Nordeste, por sua vez, ilustram o segundo caso, já que apresentam distribuições truncadas em que faltam níveis hierárquicos, apresentando um sistema primaz. Este ocorre tanto em áreas da Amazônia e do Centro-Oeste, onde há esparsa ocupação do território, quanto do Nordeste, apesar de sua ocupação consolidada e, em muitas áreas, densa.

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

Na Tabela 2, a seguir, apresentam-se alguns indicadores sociais dos municípios analisados. A escolha destes indicadores tem a finalidade de apresentar um pouco das suas características gerais e de antever o quanto os governos locais estão constrangidos a prover determinadas políticas. Eles dizem respeito, principalmente, ao tamanho da população que vive em situação de pobreza ou de pobreza extrema. Em geral, é esta a parte da população que mais depende e recorre aos serviços públicos. E é quem mais precisa do apoio do Estado e de suas políticas públicas (VEIGA; BRONZO, 2012). Como já se destacou, o cenário influi nas capacidades estatais municipais, ou seja, ele pode revelar o quanto os problemas sociais locais disputam com a Lei nº 11.738/2008 e a Meta 1 do PNE 2014-2024 os recursos públicos dos municípios.

Tabela 2 – Indicadores sociais dos municípios

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

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

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

(2) População estimada.

(3) Taxas calculadas a partir dos dados do Censo Demográfico de 2010.

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

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

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

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

Duas perguntas emergem dos dados da Tabela 2: i) o que eles revelam sobre os municípios analisados? ii) Como o cenário apresentado por eles afetaria a capacidade estatal dos municípios para implementar as referidas normas federais? Poder-se-ia questionar a validade destes dados, pois alguns deles referem-se ao ano de 2010. Em relação a este último questionamento, é possível afirmar que o período temporal entre 2010 e 2019 foi relativamente curto para produzir mudanças significativas nos referidos municípios e afetar estes indicadores. Além disso, em entrevistas com os gestores das secretarias municipais de educação dos municípios, quando perguntados sobre programas de combate ao analfabetismo, por exemplo, eles disseram não haver iniciativas com esta finalidade em seus municípios, a não ser a introdução da modalidade de Educação de Jovens e Adultos em algumas escolas.

Quanto ao cenário dos municípios, ter uma população maior tem vantagens e desvantagens. As vantagens decorrem da maior oferta de recursos humanos, que são imprescindíveis para melhorar a gestão pública, ofertar bens e serviços públicos, prover desenvolvimento econômico, entre outras coisas. Alguns estudos de capacidade estatal mostram as vantagens decorrentes do tamanho do município. É o caso de Marenco, Strohschoen e Joner (2017, p. 11), que encontraram "[...] uma variação saliente na contribuição do imposto imobiliário urbano para a arrecadação municipal, conforme aumenta o tamanho de cada cidade". Este é tomado como *proxy* para mensurar a administração pública municipal mais profissionalizada. Ou seja, ter uma burocracia profissional reverte-se em maior arrecadação de tributos próprios e em maior autonomia municipal. Cenário este mais comum em municípios maiores (MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017).

Abrúcio e Grin (2018a, 2018b) também consideram que o tamanho do município afeta a sua capacidade de adesão a programas federais que exigem contrapartidas municipais, como o PMAT. Eles concluíram que, especificamente sobre este programa, as "[...] regras geraram uma apropriação desigual e configuraram uma assimetria de acesso em favor dos maiores municípios" (GRIN; ABRÚCIO, 2018a, p. 21). Neste caso, os programas federais tendem a ter a adesão dos municípios maiores, o que resulta no aumento das desigualdades entre as capacidades municipais, pois municípios menores ficariam em situação desvantajosa (GRIN;

ABRÚCIO, 2018a, 2018b). Nos casos analisado no presente estudo, Governador Valadares (G001) e Divinópolis (D001) levariam vantagem perante os demais, por possuírem população maior. Por isso, poderiam, ao mesmo tempo, produzir maior quantidade de recursos próprios e acessar programas federais que lhes agregariam vantagens adicionais em termos de capacidade municipal.

As desvantagens decorrem das demandas ampliadas por bens e serviços públicos nos municípios maiores. Estes tendem a ser mais urbanos, mais complexos e a ter organizações sociais mais ativas (IBGE, 2008). Isto tudo faz com que as disputas por recursos públicos sejam maiores, a fim de atender aos interesses dos diversos grupos que demandam políticas públicas específicas (CORRALES, 1999). Diante disso, os municípios de Varginha (V001) e Teófilo Otoni (T001) estariam em vantagem perante os demais, por terem população menor e, consequentemente, sofrerem menos pressão por políticas e programas. Por essa razão, suas administrações municipais teriam mais autonomia para implementar os programas federais.

Os outros indicadores demográficos da Tabela 2 são relevantes para dimensionar as dificuldades e as possibilidades dos municípios. Quando a taxa bruta de natalidade é elevada e a de crescimento demográfico não, há indícios de problemas, como nos casos de Teófilo Otoni e Governador Valadares. Estes dados sugerem algumas reflexões e questionamentos sobre as possíveis causas deste fenômeno contraditório. As elevadas taxas de natalidade seriam expressão das dificuldades da população local em conhecer e acessar métodos de planejamento familiar decorrentes de políticas de prevenção à natalidade? Se for isso, questiona-se a efetividade dos programas municipais de saúde da mulher. Por sua vez, o menor crescimento populacional seria motivado pela mortalidade infanto-juvenil? Ou pelas migrações para centros urbanos maiores e com mais recursos em busca de oportunidades? De qualquer forma, os dados revelam que estes dois municípios têm problemas maiores em sua dinâmica populacional em relação aos demais. Certamente, isso demandará políticas públicas para melhorar estes indicadores.

Por fim, destacam-se os dados relativos à taxa de analfabetismo, ao percentual de pobres e extremamente pobres e à esperança de vida ao nascer dos quatro municípios. Estes são indicadores relevantes das condições socioeconômicas das populações de quaisquer territórios. Nos três indicadores, os dados revelam que Teófilo Otoni encontra-se em uma situação bem mais complexa que os demais. Além destes problemas, este município apresentava, em 2010,

o maior percentual de população residente em área rural[52] entre os quatro casos analisados. O que agrava a suas condições em ofertar políticas de desenvolvimento econômico e social. Na sequência, encontra-se Governador Valadares, porém com dificuldades mais moderadas que o município anterior. O melhor cenário é o de Divinópolis. Com estes indicadores desfavoráveis, não estaria a administração pública do município de Teófilo Otoni pressionada a melhorá-los? Não teria que constituir programas locais ou aderir a programas constituídos em outras esferas de governo para combater a pobreza, reduzir o analfabetismo, melhorar a saúde pública, prolongar a esperança de vida de sua população e obter níveis satisfatórios de desenvolvimento?

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

Com relação às médias dos municípios do estado de Minas Gerais (IMRS/FJP, 2018), Teófilo Otoni é, entre os quatro municípios analisados, aquele que apresenta os números mais próximos dela. Os demais estão em situação mais favorável, em todos os indicadores. O destaque entre os dados é o percentual da população pobre e extremamente pobre de Teófilo Otoni, que está acima da média dos municípios mineiros. Este dado abre o questionamento sobre as dificuldades deste município para implementar o PSPN e cumprir com a Meta 1 do PNE 2014-2024. E reforça a necessidade do regime de colaboração para a política de Educação Básica e também de aprofundar o estudo e testar a hipótese de que a capacidade estatal depende

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

dos estoques de recursos desigualmente distribuídos entre os municípios e precisa estar vinculada a uma finalidade. Dessa forma, é relevante retomar as dimensões de capacidade estatal selecionadas para este estudo e os dados que compõem cada uma delas, pois as seções seguintes serão dedicadas a apresentar os dados e a analisá-los.

Quadro 10 – Capacidade estatal, dimensões e variáveis selecionadas

	Dimensões	**Variáveis**
Capacidade municipal de implementação das normas federais de Educação Básica	Capacidade de atendimento	População em idade escolar Taxa de atendimento de crianças em creches e pré-escolas Taxa de escolarização líquida
	Capacidade fiscal	Receita corrente líquida Receita corrente líquida *per capita* Receita corrente líquida para educação Receita corrente líquida *per capita* para educação Despesa com pessoal da educação Despesa com materialidade Despesa com construção e manutenção de escolas
	Capacidade técnico-burocrática	Docentes total: regime, idade, sexo, tempo de serviço (médio) Servidores da educação Plano de carreira
	Capacidade institucional	Plano Municipal de Educação Sistema Municipal de Educação PPA (destinação de recursos para as duas normas federais) Lei Orgânica Municipal Eleição de dirigentes escolares
	Dimensões	**Variáveis**
	Capacidade instalada de recursos	Prédios próprios e alugados Bibliotecas, laboratórios de informática e ciências Média de alunos por escola Média de alunos por turma
	Capacidade política	Base de apoio do prefeito na Câmara Municipal Conselhos de participação social Associações com interesse na educação Sindicato de profissionais da educação

Fonte: elaborado pelo autor.

As dimensões de capacidade estatal e das variáveis que compõem cada uma delas, a serem analisadas, são apresentadas no Quadro 10. A seleção das dimensões e das variáveis foi

orientada pela literatura e tem a finalidade de proporcionar análises descritivas e comparações. Algumas das variáveis, por exemplo, ter maior taxa de atendimento ou de escolarização líquida, são mais fáceis para mensurar a dimensão e/ou a capacidade específica. Porém há variáveis que necessitam da análise do seu conteúdo para identificar como ela afeta a sua referida dimensão. São os casos do plano de carreiras dos servidores da educação, da Lei Orgânica Municipal (LOM) e do Plano Municipal de Educação (PME). Há ainda as variáveis cuja a posse ou não têm implica maior ou menor capacidade, a exemplo do Sistema Municipal de Educação (SME), da previsão de receitas, no PPA, para pagamento do PSPN e para pré-escolas, de eleições frequentes para dirigentes escolares e de sindicato de profissionais da educação em atividade. Estas variáveis serão analisadas à medida que aparecerem em suas respectivas dimensões.

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

5.2.2 Capacidade de atendimento

A capacidade de atendimento é a primeira das dimensões das capacidades municipais de implementação das normas federais para Educação Básica a ser analisada. A sua definição deriva dos estudos de Ziblatt (2015) sobre a capacidade de atendimento na área de saúde pública das cidades alemãs no início do século XX, que envolveu, entre outras coisas, a capacidade local para atender às epidemias neste período. Porém a noção deste autor é abrangente e inclui, além da capacidade de atendimento, as capacidades fiscal e de recursos instalados. Apesar desta abrangência, o destaque é o reconhecimento do atendimento à população, que legitimou a ação do Estado e ampliou a sua capacidade de prover outras políticas públicas. Esta será a noção a ser adotada aqui, ou seja, a população atendida pela rede municipal de Educação Básica em relação ao total da população em idade de escolarização obrigatória, segundo o texto constitucional de 1988 (BRASIL, 1988, art. 208, Inc. I).

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

atendimento da população que procura por vagas nas escolas. E, por fim, ter uma dimensão do atendimento da população matriculada na etapa correspondente a cada faixa etária. Esta última, chamada taxa de escolarização líquida, também permite averiguar se a entrada e a saída de indivíduos na rede escolar municipal se equivalem ou se há grande retenção em determinada etapa, provocando grande distorção na idade/etapa correspondente.

Nas Tabelas 3, 4 e 5, apresentam-se dados que compõem as variáveis da dimensão capacidade de atendimento. Eles revelam os estoques de recursos de cada uma das variáveis. Estas são dimensionadas em uma escala que permite a comparação entre os municípios, ou seja, a partir da comparação entre os estoques dos municípios, verifica-se aquele ou aqueles que possuem um cenário de baixa, intermediária ou alta capacidade para cada uma dessas variáveis. A atribuição do nível de cada variável na escala depende do cenário de cada município em relação aos demais. Assim, ao final, será indicado a situação de cada um deles nesta dimensão. Este procedimento comparativo é semelhante ao desenvolvido em estudos que analisam as políticas desenvolvidas pelo governo federal (GOMIDE; PIRES, 2012, 2014; PIRES; GOMIDE, 2014a, 2014b; VAZ, 2014).

Com relação às variáveis e à própria dimensão de capacidade de atendimento, elas ultrapassam as dimensões canônicas de capacidade estatal, circunscritas em abordagens minimalistas deste conceito. Estas últimas priorizam os atributos e os recursos do próprio Estado e dão menor ênfase àqueles provenientes da sociedade (GRIN, 2012). Entretanto, na operacionalização do referido conceito, é possível recorrer a dados, indicadores e/ou variáveis que afetam o seu desempenho:

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

A utilização de indicadores diversos, com relação indireta ou implícita com a capacidade estatal, parece ser uma prática comum na literatura. Entende-se aqui que a capacidade de atendimento utiliza indicadores diretamente relacionados à capacidade estatal e outros não tão diretamente relacionados. Ela não expressa o estoque de recursos internos ao Estado, mas, a partir desta noção, ela diz sobre o estoque de serviços educacionais já prestados nos municípios e o quanto eles precisam melhorar ou expandir para atender às normas federais. Mais uma vez,

Gomide, Pires e Machado (2017, p. 8) reforçam que tanto as variáveis quanto as dimensões da referida capacidade fornecem fatores e atributos para validar o conceito:

> Se a pesquisa deseja tratar a capacidade estatal como variável dependente, deve-se identificar quais antecedentes a determinam: a capacidade estatal é a resultante da combinação de uma série de atributos ou fatores que devem ser observados empiricamente por meio da decomposição do conceito em suas partes constitutivas e da especificação de indicadores, conforme a teoria utilizada. Esses atributos constitutivos devem ser operacionalizados em indicadores, fornecendo uma validação para o conceito de capacidade estatal.

Os dados das Tabelas 3, 4 e 5 têm relação direta com os resultados da capacidade municipal para provisão de políticas educacionais. Na Tabela 3, a seguir, apresenta-se o total da população por etapa e modalidade da educação escolar. Os anos de referência são 2010, 2013 e 2017, datas que coincidem com a consolidação, o ápice e a crise do novo desenvolvimentismo brasileiro (MONTEIRO NETO, 2014; VERGOLINO, 2014; DE TONI; CERQUEIRA, 2018). Elas mostram o comportamento dos dados em momentos distintos e seus possíveis efeitos sobre as capacidades dos municípios. Com isso, é possível verificar como se comportam as demandas municipais que afetam a capacidade para atender às normas federais para a Educação Básica, no caso, a Lei nº 11.738/2008 e a Meta 1 do PNE 2014-2024.

Tabela 3 – População dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha por faixa etária – Minas Gerais – 2010, 2013 e 2017

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

Fonte: elaborada pelo autor com base no Censo Demográfico (IBGE, 2010).
Nota: (1) Divinópolis (D001), Governador Valadares (G001), Teófilo Otoni (T001) e Varginha (V001).

No período entre 2010 e 2017, a variação da população com idade escolar de atendimento prioritário por parte dos municípios (BRASIL, 1988, art. 211, §2º) revela um cenário diverso para cada município e cada uma das faixas etárias. Na faixa etária correspondente às creches, houve crescimento em todos os municípios, à exceção de T001, que apresentou uma redução de 6,1%. Quanto ao número de crianças com 4 e 5 anos de idade, público-alvo da pré-escola, todos os municípios apresentaram queda no período. O destaque, mais uma vez, fica para T001, com um percentual negativo de 21,2%. O que representa a queda mais acentuada entre os quatro municípios.

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

Quanto à população em idade de frequentar o Ensino Fundamental, com exceção de D001, os demais municípios apresentam redução neste indicador. A retração mais expressiva, mais uma vez, ficou com T001, que apresentou 21,4% e 25,7%, para os anos iniciais e finais, respectivamente. Esta dinâmica populacional tem reflexo direto na capacidade dos municípios em implementar as duas normas federais. Nesse sentido, eles precisarão expandir menos as suas redes de escolas e, consequentemente, necessitarão de menos turmas, escolas, professores e outros profissionais da educação, o que tem reflexo nos recursos para a educação. Especificamente por este indicador, todos municípios apresentam um cenário bastante favorável, com destaque para T001, com a melhor situação entre eles.

Os dados da Tabela 3 sugerem um cenário favorável aos municípios no que diz respeito às suas capacidades de implementação das referidas normas federais. O cenário que se desenha para esta parte da população estaria configurando uma janela de oportunidade populacional (MOLINA; FLEURY, 2000; MOLINA, 2002) que possibilitaria um reforço da capacidade destes municípios em ampliar a oferta de Educação Infantil, a fim de garantir o cumprimento das metas do PNE (2014-2024). Por estes dados, na escala proposta, T001 apresenta a mais alta capacidade, pois todas as faixas etárias a serem cobertas por suas redes de ensino encontram-se em queda acentuada. Por sua vez, o município G001 está em um cenário de intermediária

capacidade em relação aos demais. V001 e, particularmente, D001 apresentam as mais baixas capacidades de atendimento entre os municípios analisados.

A segunda variável analisada (Tabela 4) diz respeito à matrícula nas etapas de competência prioritária dos municípios. Os dados são relativos a todas as redes de ensino, e não exclusivamente às municipais. Os dados das matrículas são mais realistas do que os da população por faixa etária. Os primeiros são retirados do Censo Escolar, portanto atualizados anualmente. Enquanto os dados da população são estimados a partir dos números do Censo de 2010 (IMRS/FJP, 2010). Quanto a estes últimos, quanto mais distantes do ano de referência, maior tende a ser a sua distorção.

Tabela 4 – Matrícula por etapa da Educação Básica de oferta municipal prioritária em Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais – 2010, 2013 e 2017

Etapa	**Anos**	**Municípios**			
		D001	**G001**	**T001**	**V001**
Creche	2010	2.323	2.485	1.142	1.515
	2013	2.790	2.507	1.539	1.975
	2017	2.719	6.491	1.734	2.283
Pré-escola	2010	4.411	5.588	2.338	2.596
	2013	4.688	5.999	2.857	2.830
	2017	4.797	6.064	3.129	2.975
Ensino Fundamental Anos iniciais	2010	15.504	22.213	12.414	9.649
	2013	13.456	20.017	10.852	8.273
	2017	13.688	19.143	9.915	8.689
Ensino Fundamental Anos finais	2010	13.720	19.461	10.648	7.936
	2013	13.636	19.114	10.296	8.260
	2017	11.435	16.179	8.942	6.941

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

Para as análises, é necessário distinguir dois cenários: o das matrículas em creches e pré-escolas e o das matrículas no Ensino Fundamental. Entre os anos de 2010 e 2017, houve a expansão de matrículas nas creches em todos os municípios. D001 ampliou em 17%, G001 em 161,2%, T001 em 51,8% e V001 em 50,6%. Quanto à pré-escola para crianças de 4 e 5 anos de idade, as matrículas variaram positivamente: em D001, cresceram 8,7%; em G001, cresceram 8,5%; em T001, 33,8%; e em V001, 14,5%. Chama a atenção o crescimento das matrículas em

creches no município G001, com a ampliação de 161,2%; e em T001, as matrículas na pré-escola.

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

Os dados das Tabelas 3 e 4, quando aproximados, revelam melhor o cenário de atendimento dos municípios e o que ainda falta para atingirem os objetivos previstos pela Meta 1 do PNE e a universalização do Ensino Fundamental. Através deles, é possível saber o tamanho do atendimento da população em idade escolar obrigatória e verificar o quão distante estas localidades estão de cumprir a norma constitucional (BRASIL, 1988, art. 208, Inc. I). No que se refere às taxas de atendimento em creches para crianças de 0 a 3 anos de idade, o município G001, com 45%, é o que está mais próximo de atingir o previsto na referida meta. Na sequência, encontra-se V001, com 35,2%, e mais atrás T001, com 25%. A menor taxa é a de D001, com 23,2%. Na cobertura da pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos de idade, os dados mostram que V001, com 100% de atendimento, e T001, com 98,7%, atingiram o objetivo previsto. Os municípios de G001, com 89,6%, e de D001, com 87,4%, estão próximos de atingi-la, porém precisarão de um pequeno esforço para isso. Quanto ao Ensino Fundamental, tanto nos anos iniciais quanto nos finais, os quatro municípios já conseguiram universalizá-lo, e todos eles já atendem um total de crianças e adolescentes próximo a 100%.

Sobre a capacidade de atendimento, estes dados indicam que os quatro municípios não precisarão expandir suas redes de escolas para o Ensino Fundamental. Ao contrário disso, eles poderão utilizar a capacidade ociosa, já que atendem 100% daqueles que demandam esta etapa da educação escolar, e esta parcela da população vem diminuindo. O mesmo ocorre com a pré-escola; neste caso, T001 e V001, que já conseguiram a universalização e têm população decrescente, em breve terão espaços ociosos em suas escolas e poderão utilizá-los para expandir as suas creches. A partir destas considerações, utilizando-se a escala de baixa, intermediária ou alta capacidade, os municípios T001 e V001 apresentam alta capacidade quando se aproximam as Tabelas 3 e 4. Por sua vez, o município G001 apresenta uma capacidade intermediária; e o D001, a mais baixa entre os quatro.

O último conjunto de dados que compõem a capacidade de atendimento (Tabela 5) é a taxa de escolarização liquida. Este é um indicador importante, pois permite conhecer o acesso de crianças e adolescentes a creches, pré-escola e Ensino Fundamental. Ele indica a taxa de

crianças e adolescentes que frequentam a etapa da educação escolar adequada à sua idade (IMRS/FJP, 2019). Portanto um percentual elevado mostra um cenário virtuoso, em que o município procura cumprir a legislação educacional para garantia do direito à educação (BRASIL, 2008, Inc. I).

Tabela 5 – Taxas de escolarização líquida por etapa da Educação Básica nos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais – 2010, 2013 e 2017

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

Fonte: elaborado pelo autor com base em IMRS/FJP (2017) e Censo Escolar (IBGE, 2017).
Notas: * Dados sujeitos à retificação.
[(1)] Até o ano de 2024, matricular 50% da população na faixa etária de creche e universalizar o atendimento da etapa da pré-escola para crianças de 4 e 5 anos até o ano de 2016.
[(2)] O cálculo da população para o ano de 2017 é feito por estimativa (FJP, 2017). Por isso, a taxa de escolarização líquida para o referido ano deve ser tomada com cautela, pois à medida que se distancia do ano do Censo Demográfico de 2010, fatores diversos podem influir e tornar imprecisa a estimativa.

Na Tabela 5, está exposto o esforço empreendido para o cumprimento da Meta 1 do PNE.[53] Em relação às matrículas nas creches, observa-se que os números melhoraram sensivelmente entre 2010 e 2017, em todos os municípios. G001 apresenta um percentual de atendimento mais próximo da meta, pois sua taxa de escolarização líquida é a mais alta entre os quatro municípios. Os demais terão que fazer investimentos maiores para atendê-la e garantir 50% de suas crianças nas creches (BRASIL, 2014, Meta 1). G001 se destaca também pela rapidez com que ampliou as suas vagas e alocou as crianças em suas unidades escolares, praticamente multiplicando por quatro a sua escolarização líquida no período em análise.

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

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

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

Os dados das Tabelas 4 e 5 são sinalizadores do atendimento feito pela rede escolar dos municípios e permitem algumas considerações sobre o cumprimento da Lei nº 11.738/2008 e da Meta 1 do PNE 2014-2024. Em primeiro lugar, os municípios já estão próximos da meta, e as suas populações em idade escolar obrigatória encontram-se em declínio, configurando a janela de oportunidades demográficas (MOLINA; FLEURY, 2000; MOLINA, 2002). Em relação à escala de capacidade, G001 e V001 apresentam alta capacidade; T001, capacidade intermediária; e D001, baixa capacidade de atendimento em creche, a partir das taxas de escolarização liquida. Para pré-escola de 4 e 5 anos de idade, os municípios V001 e T001 apresentam alta capacidade. Enquanto G001 e D001 encontram-se com suas capacidades mais baixas. No Ensino Fundamental, T001, G001 e V001 apresentam alta capacidade, por terem taxas de escolarização líquida superiores a 90%. E D001 tem a capacidade mais baixa entre os quatro municípios.

Para finalizar a análise da capacidade de atendimento, será realizada uma aproximação entre o que se apurou com os indicadores presentes nas Tabelas 3, 4 e 5 para os municípios analisados. Cada uma das tabelas contém dados que configuram uma variável independente da capacidade de atendimento, que, por sua vez, configura-se como uma variável da capacidade estatal. A aproximação aqui segue o modelo analítico utilizado por Pires e Gomide (2014b) nas análises das capacidades do governo federal em implementar determinadas políticas nacionais.

Nesse sentido, eles afirmam que

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

Com adaptações, utiliza-se aqui a comparação da escala ou dos graus de cada uma das variáveis que compõem a capacidade de atendimento. Assim, os municípios foram avaliados a partir dos indicadores de cada uma das tabelas. Na Tabela 3, que mostra a dinâmica populacional, o município T001 é aquele que se encontra no melhor momento da janela de oportunidades demográfica, para todas as faixas de idade a serem atendidas nas ações previstas pela Meta 1 do PNE. Nesse sentido, ele apresenta alta capacidade de atendimento. Quando comparado ao primeiro, G001 apresenta vantagens demográficas menores, por isso lhe é atribuída uma capacidade média. Por fim, V001 e D001 estão apenas iniciando a transição demográfica, por isso ainda não dispõem de um cenário vantajoso e sofrem pressão para expansão no atendimento. Por este motivo, eles apresentam as mais baixas capacidades entre os quatro municípios analisados.

Os dados da Tabela 4, com o número de matrículas por faixa etária obrigatória, descrevem um cenário mais complexo. Para a creche, com 45% de atendimento da população nesta idade, G001 possui uma alta capacidade. Em seguida, com média capacidade, está V001, com 35,2% de atendimento. Já T001, com 25%, e D001, com 23,2%, possuem baixa capacidade. Na pré-escola, T001 e V001, que universalizaram esta etapa, apresentam alta capacidade. G001, com um número relativo de quase 90% de atendimento, tem média capacidade; e D001 apresenta baixa capacidade, por ter cerca de 85%. Para o Ensino Fundamental, os quatro municípios apresentam alta capacidade, por terem universalizado as matrículas nesta etapa da Educação Básica.

Por fim, a Tabela 5 mostra as taxas de escolarização líquida para os quatro municípios, nas etapas de creche, pré-escola e Ensino Fundamental – anos iniciais e anos finais. No primeiro caso, para a creche, G001 e V001 apresentam as mais altas capacidade, T001 detém média e D001 apresenta a mais baixa capacidade entre os quatro. Na pré-escola para crianças de 4 e 5 anos de idade, V001 e T001 apresentam alta capacidade, por terem matriculado praticamente todas as crianças nesta idade em suas escolas. G001 e D001 apresentam capacidades intermediárias, porque ainda precisam garantir a cerca de 20% das suas crianças a matrícula

nesta etapa de ensino. Para o Ensino Fundamental, tanto nos anos iniciais quanto nos finais, G001, T001 e V001 têm alta capacidade. Já o município D001 apresenta uma capacidade intermediária nestas etapas da Educação Básica.

Por fim, no Quadro 11, a seguir, é apresentada a síntese da avaliação de capacidade de atendimento, com base nos dados das Tabelas 3, 4 e 5:

Quadro 11 – Comparando capacidade de atendimento

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

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

Sem considerar o peso de cada uma das variáveis, pois é difícil mensurar quais delas têm maior ou o menor peso, mas tão somente um cenário melhor ou pior em cada uma das variáveis que compõem capacidade de atendimento, no Quadro 11, verifica-se que o município T001 detém uma capacidade de atendimento alta. Por sua vez, G001 e V001 apresentam capacidades intermediárias. E, finalmente, diante do cenário apresentado nas Tabelas 3, 4 e 5, D001 apresenta a mais baixa capacidade de atendimento entre os quatro municípios.

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

5.2.3 Capacidade fiscal

Nos estudos de capacidade estatal, a fiscal é uma das mais citadas. Na versão reflexiva, ela aparece sob a forma de maior capacidade do Estado em arrecadar tributos de seus cidadãos (CÁRDENAS, 2015; CHUDNOVSKY, 2015). Cárdenas (2015, p. 60) expressa bem o significado atribuído a este termo nesta versão:

> [...] *la dimensión 'fiscal', que es la capacidad del Estado para recaudar ingresos de lá población (incluida la habilidad para gravar los ingresos). La capacidad estatal fiscal es indispensable para que el Estado puede proporcionar bienes públicos o involucrarse en la redistribuición entre los diferentes grupos de la sociedad*

Há estudos que examinam a capacidade técnico-burocrática e utilizam como *proxy*, para mensurá-la, a arrecadação de tributos da sociedade realizada pelo governo. Para estes estudos, quanto maior o volume dos recursos arrecadados, mais próxima está a administração pública do modelo burocrático weberiano, ou seja, maiores são a sua autonomia e competência técnica (EVANS, 1993; MARENCO; JONER; STROHSCHOEN, 2017).

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

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

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

Para identificar a capacidade fiscal dos municípios, este estudo optou por trabalhar primeiro com as receitas municipais, que são recursos financeiros que podem ser utilizados para financiar as suas políticas educacionais. Foram selecionadas a receita corrente líquida, a receita corrente líquida *per capita*, a receita corrente líquida para educação e a receita corrente líquida *per capita* para educação. Os dados estão colocados na Tabela 6, a seguir:

Tabela 6 – Receitas totais e receitas para educação nos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais – 2010, 2013 e 2017

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

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

A pergunta que se faz neste momento é: como os dados das receitas presentes na Tabela 6 apresentam a capacidade fiscal dos municípios analisados? Em primeiro lugar, a receita corrente líquida mostra o montante de recursos de que eles dispõem para investir em políticas públicas. Se, aparentemente, o montante parece grande diante das demandas, ele pode ser, na verdade, insuficiente. Porém vale destacar que houve crescimento do montante entre 2010 e 2017, em todos os quatro municípios. Em termos percentuais, G001 teve o maior aumento, com 104,7%; T001 vem em seguida, com um aumento de 93,9%; V001 cresceu 92,3%, o terceiro maior crescimento; e D001, que aumentou suas receitas correntes líquidas em 76,5%, ficou em último lugar.

Um outro dado que ajuda a compreender se as receitas correntes líquidas se converteram em investimento é o "esforço de investimento" (TCE/MG, 2019). Porém este dado não está presente na Tabela 6, mas é calculado com base neles. Por este motivo, para dimensionar a medida com que os recursos fiscais estão se convertendo em políticas públicas, é importante mencioná-lo. No período entre 2010 e 2017, verifica-se que o percentual investido caiu muito, ou seja, D001, que investia 11,87% no primeiro ano de referência, ao final do período passou a investir 4,79% de suas receitas líquidas. G001 teve redução de 13,38% para 1,24%; T001 passou de 8,83% para 0,75%; e, finalmente, V001 baixou de 5,49% para 2,48%. Esta redução no esforço de investimento aponta para uma realidade que resulta da crise do

neodesenvolvimentismo, ou seja, os entes da federação estão utilizando os seus recursos para cobrir despesas de manutenção das políticas públicas que já estão em operação e reduzindo os novos investimentos (DE TONI; CERQUEIRA, 2018).

A análise dos dados das receitas líquida correntes mostra que G001 e D001 levam grande vantagem sobre V001 e, principalmente, sobre T001. Por exemplo, em 2017, G001 tinha duas vezes e meia os recursos de T001 para investir em suas políticas públicas. E D001 quase duas vezes os valores de T001. Os recursos financeiros são fundamentais para implementação de qualquer política pública, especialmente as das duas normas federais sob análise. Mokate (1999, p. 24) destaca a importância dos aportes financeiros para que uma política pública produza resultados efetivos e sustentáveis ao longo do tempo: "[...] *la capacidad de una iniciativa de mantener un adecuado flujo de recursos financieros para así garantizar la continuidad de los efectos esperados*". E destaca a preocupação do Banco Mundial com a provisão de projetos, programas e/ou políticas sociais, pois as políticas podem contar com pouco apoio e aportes de recursos (financeiros, técnicos, sociais, ambientais, institucionais e de governabilidade), por isso não resolver os problemas que as motivaram. O que agravaria o cenário e aumentaria o desperdício de recursos. A partir das análises destes recursos, o Banco Mundial "[...] *asigna una calificación de sostenibilidad de 'probable', 'incierto' o 'improbable*' (MOKATE, 1999, p. 30) para os programas de políticas públicas.

Com base nos números dos recursos das receitas líquidas, G001 e D001 apresentam a mais alta capacidade fiscal entre os quatro municípios. Por sua vez, V001 apresenta capacidade intermediária; e T001, a mais baixa. O mesmo se aplica aos recursos das receitas líquidas correntes para a educação nos municípios. Neste caso, G001 e D001 apresentam alta capacidade; V001, capacidade intermediária; e T001, a mais baixa capacidade entre os quatro municípios. Reconhece-se aqui que os recursos fiscais são fundamentais para o pagamento do PSPN e para ampliação da cobertura e do acesso de crianças de 4 e 5 anos à pré-escola. Porém é preciso relacioná-los ao número de demandantes, ou seja, às crianças matriculadas nas redes de ensino dos municípios, para verificar se eles garantem a implementação e a sustentabilidade destas políticas no nível local, como prevê Mokate (1999).

Os dados relativos às receitas líquidas correntes *per capita* são bastante esclarecedores sobre a capacidade fiscal dos quatro municípios. Eles dizem qual o valor das receitas líquidas será destinado a cada habitante. Com isso, é possível ter uma visão mais realista do montante de recursos em relação às demandas dos beneficiários. Estes dados podem expressar com maior precisão a capacidade fiscal para implementação e sustentabilidade das duas normas federais (MOKATE, 1999). Assim, verifica-se que as receitas líquidas correntes *per capita* subiram

muito entre os anos de 2010 e 2017, e os destaques foram T001 e G001, que quase dobraram o seu valor. Por sua vez, D001 e V001 tiveram crescimentos menores que os dois primeiros. Isso significa que os quatro municípios ampliaram os seus recursos fiscais, ao passo que o número de beneficiários diminuiu, como demonstrado na Tabela 3, o que aumenta as suas capacidades fiscais.

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

O último indicador da Tabela 6, que é também uma variável independente de capacidade fiscal, é a receita corrente líquida para educação *per capita*. Esta é uma variável importante, pois possibilita dimensionar a quantidade de recursos financeiros que de fato são destinados à educação, bem como o valor individual por aluno. O que favorece a comparação. Ter um montante grande de recursos financeiros e, igualmente, de beneficiários pode indicar baixa capacidade fiscal. Porém, mesmo dispondo de receitas correntes líquidas mais baixas, mas de um número menor de alunos na sua rede de ensino, o município pode gozar de uma situação melhor para ampliar os seus investimentos em programas educacionais. Volta aqui a preocupação do Banco Mundial destacada por Mokate (1999): os recursos financeiros são necessários para implementação e sustentabilidade das políticas públicas.

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

fim do período analisado, estaria em condições semelhantes às dos demais. Entretanto o que se vê é o aumento desta diferença. O que poderia ser um indicativo de que os municípios mais pobres estariam ficando para trás e vendo ampliar-se a diferença em relação aos mais ricos quanto aos recursos para educação. E que o regime de colaboração ainda é uma promessa não cumprida pela União.

Quanto às receitas *per capita* para educação, em termos nominais, os municípios V001 e D001 são os que apresentam os maiores valores para o ano de 2017. Próximo a eles, em uma situação intermediária, está o município G001. Com os valores mais baixos e bem distante dos demais, está T001, com a mais baixa capacidade. Em termos de capacidade fiscal para este indicador, considera-se que V001 e D001 apresentam alta capacidade fiscal; G001, apesar de próximo aos primeiros, apresenta valores mais baixos e, por isso, pode ser considerado como município de média capacidade. Por fim, T001, tem as receitas *per capita* para educação mais baixas e, portanto, detém baixa capacidade fiscal.

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

Tabela 7 – Despesas com educação nos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais – 2010, 2013 e 2017

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

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

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

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

Nesse sentido, entre os quatro municípios, D001 apresenta os maiores valores com despesas de pagamento de pessoal da educação em 2017. O que pode ser um indicativo de dificuldades futuras se as suas fontes de receitas não crescerem na mesma proporção, já que esta é uma despesa contínua definida em Lei Federal. V001 apresenta gasto menor e uma relativa estabilidade no período, indicando, talvez, que já proporcionava vencimentos próximos ao valor do Piso quando da promulgação da norma federal, precisando fazer ajustes menores nos salários de seus profissionais da educação.

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

Quanto às outras despesas (construção, manutenção, aquisição de equipamentos e outros materiais destinados às escolas com recursos de MDE), o comportamento dos valores de despesa é crescente em todos os municípios. Estes dados sugerem algumas hipóteses, uma das quais a de que este crescimento dos gastos com equipamentos, construção, reformas e adequações nas unidades escolares foram feitos para cumprir as Metas do PNE de

responsabilidade municipal. Mas este crescimento pressiona os municípios e torna mais difíceis novos investimentos, até mesmo a manutenção das despesas atuais, caso as receitas não cresçam na mesma proporção.

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

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

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

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

O outro indicador da Tabela 7 que ajuda a compor o cenário da capacidade fiscal para implementação das políticas educacionais é o gasto *per capita* em atividades de educação. Em geral, os quatro municípios tiveram um aumento significativo no período em análise. Com exceção de T001, as diferenças dos valores entre os municípios não são tão grandes. Individualmente, destacam-se V001, com o maior valor absoluto e o maior crescimento de gastos, e T001, que ampliou em 91,2% os seus gastos *per capita* em educação no período. Estas variáveis/indicadores apontam para três considerações não excludentes: primeira, a elevação dos gastos pode ser uma decorrência das normas federais impositivas para implementação dos municípios; segunda, pode indicar também um maior comprometimento por parte das administrações locais com as políticas de educação; e, por último, pode indicar dificuldades futuras quanto à ampliação dos gastos em educação diante de outras políticas municipais.

Ao verificar o quanto cada um dos indicadores/variáveis da Tabela 7 afeta a capacidade fiscal dos municípios, é preciso tomar alguns cuidados. Neste caso, a referida tabela apresenta gastos municipais em educação. Portanto, quanto mais elevados eles estiverem, maiores as dificuldades para ampliá-los e fazer frente a novas demandas para a política educacional. Reforça-se que a comparação acontece entre os próprios municípios; trata-se de verificar e identificar aqueles que apresentam as melhores capacidades fiscais examinando-se os seus gastos. Assim, em termos absolutos, não é possível dizer qual(is) dos municípios está(ão) em melhores condições ou enfrentando maiores dificuldades para fazer frente às despesas com os profissionais da educação. Porém, em termos percentuais, no ano de 2017, o último da série, verifica-se que D001, por consumir 85,9% dos seus recursos em despesas com pessoal da educação, apresenta a mais baixa capacidade entre os quatro municípios. Em seguida, vem T001, numa situação intermediária. Os melhores cenários seriam, respectivamente, V001 e G001. Entretanto suas despesas também são elevadas.

Com relação às outras despesas municipais com educação, verifica-se que V001 é aquele que mais empenhou recursos em 2017, com 27,7% das suas receitas nesta política social.

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

Com relação ao cumprimento da vinculação de gastos mínimos em educação (BRASIL, 1988, art. 212, *caput*), verifica-se que D001 e T001, no ano de 2017, apresentaram percentuais mais elevados, portanto teriam dificuldades em aumentá-los no futuro, o que poderia reduzir a sua autonomia e a sua capacidade fiscal (CÁRDENAS, 2015; GRIN; ABRÚCIO, 2018b; GOMIDE, 2016). O que confere a estes municípios menores capacidades. G001, entre os quatro, foi aquele que apresentou um cenário intermediário. E V001, que se manteve no limite mínimo, é quem está em uma situação mais favorável para expandir os seus gastos. Por fim, a última variável da Tabela 7 a ser considerada é o gasto *per capita* em atividades de educação no ano de 2017. Neste caso, V001 e G001, por apresentar os maiores gastos, teriam dificuldades em aumentá-los, o que pode vir a diminuir tanto a sua autonomia quanto a sua capacidade fiscal. D001 apresenta um valor intermediário, o que dá a ele possibilidades maiores de ampliá-los. E T001 é o município que apresenta o mais baixo valor entre os quatro. Por este motivo, poderia ampliá-lo, pois tem a justificativa de serem mais baixos comparativamente aos de outros municípios do mesmo porte e em situação similar. O que eleva a sua capacidade diante dos demais.

No Quadro 12, a seguir, é apresentada a síntese das variáveis/indicadores presentes nas Tabelas 6 e 7, que compõem o cenário das capacidades fiscais dos quatro municípios, para que se efetue a comparação. Destaca-se que se trata de uma ‘fotografia’ do momento para cada uma das variáveis e que o cenário pode mudar com o tempo. Apesar de a série histórica compreender os anos de 2010, 2013 e 2017, este último é tomado como referência para a comparação, por ser aquele mais próximo dos dias atuais e, por isso, estar mais apto a servir de base para

identificação dos cenários. A série permite a observação da evolução dos dados e de como a política educacional é legitimada pelas gestões municipais.

Quadro 12 – Comparando a capacidade fiscal dos municípios

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

Fonte: elaborado pelo autor com dados das Tabelas 6 e 7 desta tese.

O Quadro dez foi elaborado a partir dos dados que compõem as variáveis presentes nas Tabelas 6 e 7 para o ano de 2017. Para o procedimento de comparação, utilizou-se a escala de baixa, intermediária e alta capacidade. Em seguida, examinou-se qual das três situações predomina em cada município. Assim, foi possível chegar a um resultado final para a capacidade fiscal. Reafirma-se, por oportuno, que este é um procedimento para análise comparada utilizado nos estudos de Pires e Gomide (2014a, 2014b, 2016) e Gomide e Pires (2012). Assim, o município G001 ficou com a mais alta capacidade fiscal entre os quatro, porque foi aquele que, individualmente, apresentou o maior número de variáveis em situação melhor que as dos demais. D001 e V001 apresentaram um cenário semelhante, cujas variáveis descrevem um cenário intermediário. Por fim, T001, por ter apresentado o cenário mais complexo e difícil quanto às suas variáveis, é o município com a mais baixa capacidade fiscal entre os quatro selecionados.

Como visto, a capacidade fiscal dos municípios em análise apresenta-se como um limitador das suas capacidades de implementação das normas federais de Educação Básica. Seus orçamentos se encontram altamente comprometimentos com o financiamento de suas políticas educacionais. D001 chega a comprometer quase todos os seus recursos para educação com o pagamento de pessoal e a manutenção de sua rede escolar. Os outros não ficam muito distantes deste cenário. Todos eles têm perto de 90% de suas receitas utilizadas para estas

finalidades. Novos investimentos dependem da expansão das receitas, que, por sua vez, depende ou do crescimento econômico do país, ou da ajuda das esferas estadual e federal. O que suscita a seguinte questão: estariam os governos federal e do estado de Minas Gerais em condições e com disposição de contribuir com estes municípios? A União exerceria, na educação, a sua função constitucional "[...] redistributiva e supletiva de forma a garantir equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino"? (BRASIL, 1988, art. 211, §1º). E o regime de colaboração para a fortalecimento das capacidades estatais municipais, quando se efetivaria? Os dados fiscais mostram somente a ampliação do comprometimento das receitas municipais, sem grandes aportes federais que pudessem melhorar o cenário das capacidades municipais.

O que se sabe é que, nos estudos de capacidades estatais de implementação, a fiscal é recorrentemente citada, pois interfere na autonomia da agência ou dos entes governamentais para prover suas políticas públicas (CINGOLANI, 2013; VERGOLINO, 2014; CÁRDENAS, 2015; BICHIR, 2016; GAITÁN; BOSCHI, 2016; GOMIDE, 2016; GRIN; ABRÚCIO, 2018b). Sem este tipo de recurso, os agentes governamentais não teriam como implementar os seus programas. Nesse sentido, Cárdenas (2015, p. 60) afirma que "[...] *la capacidad estatal fiscal es indispensable para que el Estado pueda proporcionar bienes públicos o involucrarse en la redistribución entre los diferentes grupos de la sociedad*". Na mesma direção, porém considerando o federalismo fiscal no país e a necessidade de autonomia por parte dos entes subnacionais para custearem as suas políticas públicas e com isso fortalecer a capacidade do Estado brasileiro, Vergolino (2014, p. 66) argumenta:

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

Portanto, no ambiente institucional desenhado pela CRFB/1988, com poderes desigualmente distribuídos, tanto para legislar quanto para tributar, e com a União definindo não só as fontes de receitas mas também como estas devem ser empregadas, a autonomia dos demais entes para implementar as normas federais depende muito dos recursos fiscais transferidos. A menor participação da União no financiamento da Educação Básica mostra-se como mais um limitador da capacidade fiscal dos municípios, que passam a depender das

transferências voluntárias ou vinculadas a programas federais para ampliar seus investimentos e melhorar suas políticas educacionais (ARRETCHE, 2010; DUARTE; FARIA, 2010; GOMIDE, 2016; MARENCO; JONER; STROHSCHOEN, 2017).

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

5.2.4 Capacidade técnico-burocrática

As Tabelas 8 e 9 trazem dados sobre as capacidades técnico-burocráticas dos municípios. A literatura especializada tem dado especial atenção a esta dimensão da capacidade estatal, por considerá-la fundamental na provisão de políticas públicas (EVANS, 1993; REPETTO, 2003; CINGOLANI, 2013; PIRES; GOMIDE, 2014b; EVANS; RAUCH, 2015; GEDDES, 2015; MARENCO, 2017; MARENCO; JONER; STROHSCHOEN, 2017).

Cingolani (2013, p. 28), reconhece a sua centralidade ao argumentar que

> *The administrative capacity of the state is rooted in the Weberian tradition regarding the modern state and the existence of a professional and insulated bureaucracy (e. g. Weber 1978). This type of bureaucracy outlives rulers and is deemed as an essential for the impersonal implementation of policies. In general, it is conceived that implementation capacity occurs only after an effective establishment of sovereignty and a stable military control over territory, and requires both skilled officials and financial resources (Skocpol 1985: 16). This dimension of state capacity is perhaps the most widely referred to in the literature, and often times closely related to good governance (E.g. Fukuyama 2004, 2013).*[54]

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

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

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

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

Em termos de políticas públicas, o reconhecimento da importância da burocracia implementadora surgiu com os estudos de Lipsky (1980). O autor reconhece nela a capacidade de recriar ou redesenhar a política na ponta do sistema público, quando o serviço é entregue aos beneficiários e à população em geral. Marques (2013, p. 33-34) compartilha das considerações de Lipsky (1980):

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

Mesmo que nesta tese as análises recaiam sobre os municípios como agências implementadoras, ter professores e outros profissionais da educação favoráveis ao programa a

ser implementado tende a influenciar positivamente a capacidade estatal municipal, a obter resultados melhores na implementação e a diminuir as resistência quanto ao esforço adicional que as inovações ou novidades produzem em suas rotinas (REPETTO, 2003; CINGOLANI, 2013; EVANS; RAUCH, 2015). Na Tabela 8, a seguir, apresentam-se dados sobre os professores dos quatro municípios analisados. Esta caracterização é importante, porque a remuneração, a aposentadoria e outros direitos e benefícios da carreira docente estão diretamente ligados ao sexo, à idade, ao tempo de serviço, à escolaridade, entre outros fatores.

Tabela 8 – Características do corpo docente dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais – 2010 a 2017

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

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

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

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

Em termos de quantidade de professores, no período de 2010 a 2017, observa-se um comportamento diferente entre os municípios e as etapas da escolarização analisadas na Tabela 8. Para a creche, G001 e V001 aumentaram; e D001 e T001, diminuíram. Para a pré-escola, com exceção de T001, que aumentou a quantidade de professores, os outros três municípios diminuíram. Esperava-se que, com a promulgação da Lei nº 13.005/2014, que institucionalizou o PNE 2014-2024 e, com ele, a sua Meta 1, os municípios ampliariam a oferta e o atendimento das crianças de 0 a 3 anos. Com esta ampliação, eles teriam que aumentar o número de seus docentes, o que não aconteceu em alguns casos.

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

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

Os dados sobre idade e sexo dos professores presentes na Tabela 8 são relevantes para identificar quais dos municípios encontram-se mais pressionados em relação à sua capacidade burocrática e, consequentemente, à sua capacidade estatal de implementação. Eles estão associados a um conjunto de direitos sociais, trabalhistas e previdenciários que afetam de forma diferente homens e mulheres. A aposentadoria, por exemplo, é um direito que afeta a

capacidade estatal, pois afeta, particularmente, a capacidade burocrática. Para garanti-las, os professores precisam contribuir para previdência social por no mínimo 30 anos e ter idade mínima de 55 anos; já as professoras precisam de 25 anos de contribuição e no mínimo 50 anos de idade para se aposentar (BRASIL, 1988, art. 40, § 5º). Um outro exemplo destes direitos com reflexos diferentes para homens e mulheres diz respeito à licença-maternidade. Neste caso, estas últimas têm direito a um mínimo de 120 dias, enquanto a licença-paternidade prevê apenas cinco dias de afastamento (BRASIL, 1988, art. 7º, Incs. XVIII e XIX; art. 10º, § 1º).

Visto desta forma, a partir dos casos citados anteriormente, é possível considerar que ter uma rede de ensino com um maior número de mulheres docentes e com idade avançada indicaria dificuldades adicionais quanto à capacidade burocrática e estatal de implementação? Deste ponto de vista, sim. Pois as administrações teriam que recorrer a contratações temporárias para substituições dos professores afastados, haveria maior rotatividade deles nas escolas, com reflexos na implementação e, provavelmente, nos resultados escolares (SOARES, 2002). Levando-se em conta estas considerações e tomando-se o ano de 2017 como referência, em relação à creche, G001 leva vantagem sobre os demais, por ter uma leve presença de homens em maior quantidade do que nos outros municípios analisados. Quanto à idade, a situação melhor é a de V001, por ter um conjunto com menos idosos. Na pré-escola, T001 é aquele que tem o menor percentual de mulheres, e com idades mais baixas, por isso seu cenário é mais favorável. Para os anos iniciais do Ensino Fundamental, o melhor cenário é o de G001, com menor percentual de mulheres e um corpo docente mais jovem. Por fim, para os anos finais desta última etapa da Educação Básica, G001 é o município com o melhor quadro, pois apresenta um percentual maior de homens, e com as idades mais baixas.

Para uma melhor compreensão da capacidade burocrática, como prevê a literatura (REPETTO, 2003; CINGOLANI, 2013; EVANS; RAUCH, 2015), é necessário analisar os dados sobre os aspectos mais técnicos dos docentes e das suas atividades. Neste caso, trata-se da sua formação acadêmica, das formas de contratação, da remuneração, do número médio de estudantes por professor, entre outras coisas. A Tabela 9, a seguir, traz estes dados para identificação da capacidade técnica dos professores das redes de ensino dos municípios em estudo.

Tabela 9 – Características técnicas dos docentes dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais – 2010 a 2017

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

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

Notas: * Dados sujeitos à retificação.

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

(2) Estes dados foram extraídos da Prova Brasil (2013 e 2017). Eles dizem respeito ao percentual dos professores que responderam aos questionários e aos dos dados fornecidos pelas secretarias escolares. Portanto os dados podem estar subdimensionados. Entretanto servem como referência, pois este é um dado relevante quando se analisa a capacidade burocrática.

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

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

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

> É certo que a capacidade técnico-administrativa para implementação de políticas de desenvolvimento pode existir tanto na presença quanto na ausência de democracia – por exemplo, o caso dos Estados desenvolvimentistas arquetípicos do Leste Asiático ou mesmo da América Latina. No entanto, no caso brasileiro atual, a consolidação da democracia tem imposto à ação estatal requisitos voltados à inclusão e à relação com os atores afetados na tomada de decisão, na promoção da *accountability* e no controle de resultados. Isto demanda novas capacidades do Estado, além das necessidades de uma burocracia profissional, coesa e meritocrática. Ou seja, no contexto de um ambiente institucional caracterizado pela existência de instituições representativas, participativas e de controle (social, burocrático e judicial), são necessárias também capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, o processamento dos conflitos decorrentes e a formação de coalizões políticas de suporte para os objetivos e as estratégias a serem adotadas.

Ter uma burocracia profissional aparece como uma condição necessária (GRIN, 2012) para o sucesso das políticas públicas. Esta consistiria em ter profissionais capacitados, com formação adequada ao exercício de suas funções; acesso aos cargos públicos por meio de concursos que lhes garantam a estabilidade perante as mudanças no cenário político local; e condições de trabalho que lhes permitam exercer as suas funções e obter bom desempenho. Estas são algumas das características técnicas que fazem parte da capacidade burocrática (PIRES; GOMIDE, 2014a, 2014b; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017). Na Tabela 9, elas estão expressas na escolaridade dos docentes, se sua formação inclui a licenciatura, exigência básica para docência, na forma de contratação ou acesso ao cargo de professor e no número de matrículas por docente.

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

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

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

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

Em termos individuais, para a creche, no ano de 2017, o melhor cenário era o de G001. Em condição intermediária, apareceram D001 e T001. Por sua vez, o percentual mais baixo de professores com licenciatura em creches foi o de V001. Na pré-escola, o cenário se inverte; V001 apresentava as melhores condições; G001 e D001, uma situação intermediária; e T001, o

percentual mais baixo de docentes com licenciatura em sua rede escolar. No Ensino Fundamental, tanto para os anos iniciais quanto para os finais, V001 tinha o melhor cenário, com quase 100% de seus docentes com licenciatura. Um pouco abaixo e em uma situação intermediária, estavam D001 e T001, e o quadro mais desfavorável era o de G001.

Um outro dado relevante a respeito da autonomia e da capacidade burocrática presente na Tabela 9 é a forma de contratação do docente. Neste caso, ser estatutário garante uma autonomia maior, pois significa que o docente acessou a vaga mediante concurso público, como prevê a legislação brasileira (BRASIL, 1988, art. 37, Inc. II). Os quatro municípios ampliaram o percentual de docentes nesta condição ao longo do período. Porém, no ano de 2017, V001 e D001 apresentavam o melhor cenário, ao passo que D001 aparecia em uma situação intermediária. Com um percentual bem menor, T001 detinha uma capacidade mais baixa.

Por fim, o último dado da Tabela 9 sobre a capacidade burocrática é o número de matrículas por docente. Este dado pode indicar dois cenários: o primeiro sobre as condições de trabalho dos docentes. Neste caso, ter um número maior de matrículas pode significar mais alunos por professor, portanto mais esforços destes para proporcionar condições que favoreçam o ensino e a aprendizagem e maior desgaste em suas rotinas de trabalho. Soares (2002, p. 18) sugere que "[...] as turmas menores, de 13 a 20 estudantes, vêm sendo associadas a um rendimento mais positivo, principalmente quando os alunos têm uma origem socioeconômica menos favorecida". Este é o caso das redes públicas; são elas que atendem a esta parcela da população (INEP/MEC, 2018). Em relação a estes dados, verificam-se poucas diferenças entre os quatro municípios, e os números tiveram poucas variações no período em análise. O segundo cenário envolve a capacidade de atendimento, pois o município que apresenta o maior número de matrículas por docente terá que contratar mais professores para cumprir a Meta 1 do PNE e não comprometer o aprendizado dos seus alunos, nem a saúde de seus docentes.

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

estava em vantagem, enquanto G001 e T001 mantiveram-se em posição intermediária; e V001, em desvantagem diante dos demais municípios. Nestas duas últimas etapas, todos os municípios ficaram acima do recomendado por Soares (2002) em termos de matrículas por docente.

Os dados da Tabela 9 descrevem um cenário complexo no que diz respeito às capacidades burocráticas. Em relação à escolaridade, tomando-se como referência o ano de 2017 e comparando-se os quatro municípios, D001 e V001 possuíam a mais alta capacidade burocrática do grupo, G001 estava em uma posição intermediária, e T001 apresentava a capacidade mais baixa entre eles. Quanto à formação/licenciatura, a comparação permite dizer que V001 apresentava a mais alta capacidade; e D001, uma capacidade intermediária. Já G001 e T001 detinham as mais baixas quanto a esta variável. Quanto ao percentual de docentes contratados pela via de concursos, ou seja, em regime estatutário, os dados revelam que o município D001 apresentava a posição mais alta entre os quatro analisados; V001, a intermediária; e G001 e T001, as mais baixas capacidades burocráticas nesta variável. Por fim, o número de matrículas por docente. Neste caso, o município T001 estava em uma situação favorável; D001 e G001, em uma posição intermediária, ao passo que V001 detinha a capacidade mais baixa entre os quatro municípios.

A literatura de capacidade estatal que utiliza a capacidade burocrática como uma das suas dimensões considera que remuneração/valorização, mecanismos de progressão que estimule o empenho e o compromisso com as atividades estatais são variáveis importante para medir esta capacidade (PIRES; GOMIDE, 2016; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017; MARENCO, 2017; SOUZA, 2017). Os mecanismos de progressão dependem de o município ter ou não plano de carreira, e nele, dos critérios para se obter esta vantagem. Além dessas, outras variáveis como tempo de carreira, carga horária semanal de trabalho e o número de escolas em que trabalha afetam a capacidade técnico-burocrática dos docentes. Elas serão apresentadas a seguir, no Quadro 13. Porém, devido a dificuldades, tanto para conseguir os dados precisos mais antigos quanto para apresentá-los, será utilizado como referência apenas o ano de 2017, o último do período em análise.

Quadro 13 – Caracterização da situação dos professores dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais – 2017

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

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

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

O Quadro 13 apresenta mais dados importantes sobre a capacidade burocrática. Alguns deles estão presentes no plano de carreira e de vencimentos dos municípios, como a carga horária de trabalho, a remuneração e as formas de progressão na carreira docente – por tempo de serviço ou por escolaridade. No caso da carga horária, é fixado um limite para quem ocupa um cargo completo, porém há fracionamentos nos cargos ocupados pelos docentes, principalmente nos anos finais do Ensino Fundamental, o que cria jornadas de trabalho diferenciadas.[55] No caso desta variável, os quatro municípios contemplam em seus planos a Lei nº 11.738/2008, que prevê 1/3 das jornadas de trabalho de seus docentes para preparação das atividades escolares. A segunda coluna do Quadro 13 apresenta dados sobre a jornada de trabalho; os municípios D001, T001 e V001 preveem jornadas menores e a possibilidade de o professor aumentar a sua carga horária semanal com aumento de salário. G001 define em seu plano 40 horas semanais de trabalho. Na prática, o que está previsto na lei se efetiva; a primeira coluna mostra que, nos três primeiros municípios, as jornadas dos docentes variaram de 20 a 39 horas, enquanto 71% dos docentes do último município têm jornadas de 40 horas semanais.

As possibilidades de progressão nas carreiras docentes estão previstas nos planos de todos os quatro municípios. As variações salariais por escolaridade são pequenas, porém a mais estimulante é a do município D001, e a menos atrativa é a do município V001. Assim, estudar melhora o vencimento básico em 24% no primeiro caso; no segundo, em apenas 10%; e nos demais, em 18%. Se, por um lado, o estímulo à qualificação profissional por meio da escolarização melhora a capacidade burocrática (MARENCO, 2017; SOUZA, 2017), por outro, pressiona capacidade fiscal do município. Nesse sentido, D001 é o município mais pressionado, e V001 o que sofre menos pressão.

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

[55] Informações sobre cargos com carga horária menor e/ou fragmentado, foi obtida por meio de entrevistas com gestores municipais de educação em Divinópolis, Teófilo Otoni e Varginha.

Quanto à remuneração, em 2017, o piso salarial dos docentes brasileiro era R$ 2.298,80, o que equivalia a 2,4 salários-mínimos.[56] Todos os quatro municípios pagavam o mínimo para a maioria dos seus docentes, proporcionalmente à jornada de trabalho. O município de V001 era o que remunerava melhor, pois 91% dos seus docentes tinham remuneração que variava de 2 a 4 salários-mínimos, ou seja, entre R$ 1.874,00 e R$ 3.748,00. O cenário mais adverso era o de G001, em que apenas 67% dos professores gozavam desta remuneração. Estes dados podem ser completados pelos da Prova Brasil; estes últimos mostram que, neste mesmo ano, no Ensino Fundamental, 73% dos docentes do município D001, 64% dos docentes de G001, 67% dos docentes de T001 e 91% dos de V001 recebiam salário bruto de R$ 2.342,01. Portanto um pouco acima do valor do PSPN.

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

A variável ‘tempo como professor’ pode ser vista de duas formas, a saber: ter um número grande professores com tempo elevado de docência indica uma rede de ensino mais experiente e atraente, que fixa melhor os seus servidores. O outro lado é que esta rede teria grande parte de seus docentes próximos da aposentadoria, visto que, pelo texto constitucional de 1988, esta é uma categoria profissional com previsão especial (BRASIL, 1988, art. 40, § 5º). Neste caso, haveria maiores gastos para substituir aqueles que se afastariam da docência para se aposentar. Para a capacidade burocrática, o maior número de anos nas atividades é considerado um dado favorável, pois indica que o servidor está mais ambientado e capacitado para executar as rotinas das suas funções, garantindo níveis mais alto de legitimidade e reforçando a autonomia do município (MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017;

[56] As informações sobre o valor do PSPN foram retiradas do site: https://bit.ly/30otxbG. Acesso em: 1º out. 2018. O salário-mínimo nacional determinado pelo Ministério da Fazenda era de R$ 937,00, segundo o Decreto Federal nº 8.948, de 29 de dezembro de 2016. Disponível em: https://bit.ly/388YBie. Acesso em: 30 out. 2018.

MARENCO, 2017; SOUZA, 2017). Assim, V001 apresenta os melhores indicadores, D001 figura em uma posição intermediária, e T001 e G001 têm os cenários mais desfavoráveis entre os municípios da análise.

O último conjunto de dados do Quadro 13 diz respeito ao número de escolas em que os docentes das redes municipais trabalham. A literatura tem apontado que trabalhar em um número menor de escolas favorece o desempenho das funções docentes e produz ganhos quanto ao trabalho escolar (SOARES, 2002; MADAUS; AIRASIAN; KELLAGHAN, 2008; BROOKE; SOARES, 2011). Além disso, trabalhar em muitas escolas exige do docente mais tempo de deslocamento, gasto com transporte, entre outras coisas. Sob este ponto de vista, trabalhar em apenas uma escola pode ser um dado favorável para a capacidade técnico-burocrática dos docentes. Neste caso, o município G001 é o que tem o maior percentual de seus docentes trabalhando em apenas uma unidade escolar, por isso apresenta o melhor cenário. Os outros três municípios apresentam o mesmo percentual de seus docentes nesta situação.

Assim, os dados do Quadro 13 para a variável 'carga horária semanal de trabalhada' demonstram que os municípios D001 e V001 apresentam os melhores indicadores, T001 aparece em uma posição intermediária; e G001, na mais baixa entre os quatro. Quanto à 'carga horária no plano de carreira', D001 e T001 estão em vantagem, V001 encontra-se em uma situação intermediária, pois os professores das suas creches têm carga horária semanal de 40 horas, e o município G001 possui o cenário mais desvantajoso para os seus docentes em comparação aos demais. Em relação à variável 'progressão' por escolaridade, D001 é o município que apresenta o melhor cenário, G001 e D001 estão uma situação intermediária, e V001 detém a situação menos favorável entre os quatro. No que tange à 'progressão' por tempo de serviço, V001 apresenta o melhor quadro; numa posição intermediária está D001, e em situação semelhante, mas pior em relação aos demais municípios, estão G001 e T001. No tocante aos vencimentos, V001 é o município com melhor remuneração e valorização dos seus docentes, D001 está em uma situação intermediária, ao passo que os cenários mais desfavoráveis estão com T001 e G001. No que diz respeito ao tempo de carreira, V001 apresenta o melhor cenário para os docentes, porém o mais desfavorável em relação à capacidade fiscal. Em seguida vem o município D001, com um cenário intermediário. T001 e G001 oferecem a situação mais desfavorável para seus docentes, mas a melhor no que concerne à capacidade fiscal. Por fim, em relação ao número de escolas em que os docentes trabalham, G001 leva vantagem sobre os demais.

No Quadro 14, a seguir, apresenta-se o cotejamento entre as variáveis que compõem a capacidade técnico-burocrática. Mais uma vez, cabe ressaltar que esta técnica de comparação é

utilizada em algumas das pesquisas sobre capacidade estatal no Brasil (PIRES; GOMIDE, 2014a, 2014b) e consiste em classificar em alta, intermediária e baixa a referida capacidade. A comparação é feita a partir dos dados dos próprios municípios; assim, aquele que apresenta o melhor cenário tem a capacidade mais alta, o que apresenta condições medianas tem capacidade intermediária e aquele com as piores condições apresenta a mais baixa capacidade. A análise dos estoques de recursos dos municípios poderá dizer qual(is) dentre eles possui(em) a maior quantidade para sustentar a implementação do programa proposto.

Quadro 14 – Cotejo das capacidades técnico-burocráticas dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais – 2017

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

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

Para a construção do Quadro 14, foram utilizados os dados do Quadro 13 e das Tabelas 8 e 9. Para cada uma das variáveis foi utilizada uma escala composta por três situações: baixa, intermediária e alta capacidade.[57] A definição da capacidade técnico-burocrática de cada um

[57] Esta técnica é utilizada em diversos estudos comparativos de capacidade estatal para comparar políticas entre si quando não há um padrão de referência para a comparação, o que impõe a necessidade de identificar as diferentes situações entre elas. Esta técnica consiste em atribuir a cada cenário uma característica da escala (baixa, intermediária e alta) (PIRES; GOMIDE, 2014, 2014a). Pires e Gomide (2014, p. 20) descreveram a técnica da seguinte maneira: "[...] a análise comparativa dos casos estudados prosseguirá em duas etapas. Primeiramente, cada um será apresentado [...]. A descrição dos programas ou políticas busca revelar, primordialmente, seus objetivos, os arranjos político-institucionais que dão sustentação a sua implementação e os resultados alcançados. Os casos serão avaliados uns em relação aos outros em um contínuo que envolve graus (alto, médio e baixo) de capacidades estatais (técnico-administrativa e política) e de resultados (execução e inovação)".

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

Se a capacidade técnico-burocrática é bastante estudada nos estudos de capacidade estatal de implementação, a institucional não tem a mesma visibilidade. Entretanto trata-se de um importante recurso para os municípios e outras agências, que será o objeto de análise a seguir.

5.2.5 Capacidade institucional

Na literatura de capacidade estatal, a dimensão institucional aparece de diversas formas. Ela se apresenta em definições mais abrangentes, que incluem outras dimensões, como a fiscal e a burocrática (FERNÁNDEZ; PUENTE, 2014; BICHIR, 2015, 2016; MELÉNDEZ; BOCANEGRA; ROUSSEAU, 2017). Outras, mais restritas, associam-na aos arranjos institucionais (GOMES; FERREIRA; AMÂNCIO, 2017; SANTOS, 2017), aos arranjos participativos (GOMES, 2016; SANTOS, 2017), ou a tomam como instrumento de articulação federativa (MONTEIRO NETO, 2014; BRANDÃO, 2014; LIMA, 2018). Estas diferentes formas de definir a capacidade institucional dificultam identificar quais são as suas características e as variáveis que poderiam expressar com maior precisão o que esta dimensão representa para as capacidades estatais. A definição de Gomes, Ferreira e Amâncio (2017, p. 91) não é muito abrangente, pois enfoca os aspectos intrínsecos ao Estado, mais especificamente os considerados institucionais para este estudo:

> Ao se estudar a formulação de políticas sociais, não há como não pensar nos arranjos institucionais que dão sustentação aos processos decisórios e que abarcam as relações das instituições políticas com os requisitos jurídico-organizacionais necessários à constituição de capacidades técnico-administrativas. Esses arranjos dizem respeito à forma como são organizados administrativamente os entes federativos, os instrumentos legais que deve respeitar, além dos mecanismos de coordenação, de transparência, de prestação de contas e de controle. Portanto, as características da dimensão

> institucional-administrativa são evidenciadas pelas determinações legais, normas administrativas editadas em cada área de política pública e nos padrões históricos de organização político-administrativa e de relações dos gestores públicos com os grupos sociais cujos interesses estão afetos à área

A despeito das diferentes abordagens sobre a capacidade institucional, o destaque é o reconhecimento da sua importância para que o Estado tenha condições de prover as suas políticas públicas. No caso específico deste estudo, para que os municípios disponham dos instrumentos institucionais-administrativos para implementar o PSPN e a Meta1 do PNE 2014-2024.

Entretanto, apesar da abrangência e da quantidade de variáveis da capacidade institucional, algumas das destacadas nos estudos servem de referência para definir quais irão compor este estudo. Este é o caso de Fernández e Puente (2014, p. 103), que consideram como medidas desta dimensão de capacidade estatal o desenvolvimento normativo e a fiscalização. Gomes, Ferreira e Amâncio (2017, p. 98) consideram a "[...] capacidade técnica e de gestão, recursos humanos, coordenação interorganizacional e interfederativa, juridicidade" como externalizações e, ao mesmo tempo, variáveis da capacidade institucional. Grin (2012, p. 56), por sua vez, recorre a Grindle (1996), para definir o que considera como a dimensão institucional e as suas respectivas variáveis, a saber, "[...] o Estado como a autoridade que efetiva as 'regras do jogo' condicionadoras da regulação econômica e do comportamento político dos atores". Este autor considera que o fortalecimento das arenas decisórias locais pelas esferas federativas, situadas em patamares mais altos, seria uma condição necessária, mas não suficiente, para a implementação de políticas federais nos municípios brasileiros. Por fim, vale destacar o estudo de Monteiro Neto (2014, p. 56), que utiliza como variáveis da dimensão institucional a "[...] capacidade de execução do programa de governo; execução do Plano Plurianual (PPA); burocracia qualificada (gestão); visão estratégica; atração de investimento privado".

As variáveis apontadas por estes estudos orientaram as escolhas daquelas que são utilizadas neste estudo. Não foi uma escolha aleatória; ela seguiu critérios de importância para a gestão municipal da política educacional. Nesse sentido, optou-se por examinar documentos que definem os arranjos institucionais e ampliam a autonomia e a capacidade municipal de provê-la ou implementá-la. Considera-se que o aumento da autonomia pode ser importante para que a administração municipal faça ajustes na implementação das duas referidas normas, mesmo que o arranjo institucional definido por elas pormenorize em detalhes a atuação dos implementadores. Por mais paradoxal que possa parecer, ao mesmo tempo, esta autonomia pode dar aos governos dos municípios a chance de mobilizar recursos diversos, fortalecendo a sua

capacidade estatal de implementação (PIRES; GOMIDE, 2014a, 2014b). Tendo-se em vista que os instrumentos normativos desenham os arranjos locais de implementação, foram selecionados os seguintes: o município ter o sistema municipal de educação; a Lei Orgânica Municipal; o Plano Municipal de Educação; Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias que contemplem a expansão da pré-escola e das creches, bem como a remuneração dos profissionais da educação; Conselho Municipal de Educação em pleno funcionamento; e Plano de Cargos e Salários para o pessoal da educação que garanta o pagamento do Piso Salarial previsto na Lei nº 11.738/2008.

O Quadro 15, a seguir, traz informações sobre os instrumentos institucionais selecionados. A análise recorrerá ao conteúdo de cada um deles, dando destaque à presença ou não de dispositivos legais que contemplem e reforcem a capacidade dos governos dos quatro municípios para implementar as duas normas federais. Os instrumentos selecionados são os mais atuais em cada um dos municípios, portanto, ao contrário das tabelas anteriores, este quadro não tomará como referência os anos de 2010, 2013 e 2017. Somente para análise dos instrumentos orçamentários o ano de 2017 será tomado como referência.

Quadro 15 – Instrumentos de capacidade institucional dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais

Município/ Instrumento	Lei Orgânica Municipal (LOM)	Plano Municipal de Educação (PME)	Plano Plurianual (PPA)	Conselho do Fundeb	Sistema Municipal de Educação (SME)	Conselho Municipal de Educação (CME)	Plano de Cargos e Salários (PCS)
D001	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
G001	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
T001	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
V001	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim

Fonte: elaborado pelo autor com base nos Portais das Prefeituras – CEE/MG (2017) e TCE/MG (2017).

Todos estes instrumentos normativos que compõem os arranjos institucionais dos municípios estão previstos na legislação federal[58] e são de cumprimento obrigatório, com exceção da institucionalização do sistema municipal de ensino. O dispositivo constitucional estabelece a obrigação (BRASIL, 1988, art. 211, *caput*), porém o parágrafo único da LDBEN, prevê que "[...] os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de Educação Básica". Como em Minas Gerais não há

[58] A LOM e o PPA estão previstos, respectivamente, no *caput* do Art. 29 e no Inciso I do Art. 165 da CRFB/1988. O Conselho Municipal do Fundeb, no *caput* e no Inciso IV do Art. 24 da Lei 11.494/2007; o PME, no *caput* do Art. 8º da Lei nº 13.005/2014; e o PSPN, no *caput* do Art. 6º da Lei nº 11.738/2008.

sistema único de Educação Básica, os municípios vinculam-se ao sistema estadual. A escolha por instituir um sistema municipal decorre, na maioria dos casos, do desejo da administração local em ter mais autonomia, como destaca Sarmento (2004, p. 22),

> A opção do município em criar o Sistema Municipal de Ensino confirma-se como uma prerrogativa federativa em função da autonomia municipal, implementando suas próprias políticas, independente do governo federal e estadual. Sem dúvida, as mudanças municipais ocorreram induzidas por políticas no âmbito federal e estadual, mas o rumo dado à apropriação das novas possibilidades firmou-se em função do contexto e das características de cada município.

Apesar do argumento da autonomia, o processo de criação de sistemas municipais de ensino em Minas Gerais vem ocorrendo de maneira lenta. Até o ano de 2004, somente nove municípios optaram por este caminho (SARMENTO, 2004), e até o ano de 2017 apenas 32 organizaram o seu sistema municipal de ensino (CEE/MG, 2017). O que, em certa medida, contraria o achado de Sarmento (2004, p. 11) a respeito da avaliação das administrações municipais de educação sobre as consequências da institucionalização dos sistemas:

> Em geral, os municípios consideraram que a criação do Sistema proporcionou condições para melhor organização da rede escolar municipal e contribuiu para a solução dos principais problemas na área da educação. A ampliação do atendimento à Educação Infantil e à Educação de Jovens e Adultos foi destacada. Um outro aspecto que o Sistema fortaleceu foram os valores e a cultura locais permitindo a adequação do ensino à realidade da região.

Apesar destas considerações, a gestora pedagógica da Secretaria Municipal de Educação do município V001,[59] quando perguntada sobre o fato de este município não dispor de um sistema municipal de educação e, portanto, estar vinculado ao sistema estadual de Minas Gerais, e se isso afetava a autonomia local em prover sua política educacional, respondeu que

> [...] não há quaisquer interferências da Secretaria Estadual de Educação e nem da Superintendência de Regional de Ensino no dia a dia da Secretaria Municipal de Educação. Pelo contrário, o governo do estado através da Secretaria Estadual de Educação e da SRE tem sido parceiro, mesmo com as dificuldades financeiras do momento. (Entrevistada A).

[59] Entrevista realizada em outubro de 2018, como parte dos documentos para elaboração deste estudo. Apesar de a solicitação da entrevista ter sido dirigida ao secretário municipal de educação do município V001, este argumentou ter outros compromissos e não pôde nos atender, transferindo o encargo para a coordenadora pedagógica municipal. Aos quadros dos municípios D001, G001 e T001, esta questão não foi apresentada, pois estes dispõem de sistemas de ensino próprios. Porém, perguntados se ter um sistema próprio aumentava a autonomia, seus representantes foram unânimes em dizer que a Secretaria Estadual de Ensino não interfere em suas políticas educacionais.

Como a legislação federal, com exceção do sistema municipal de educação, praticamente unifica os instrumentos de gestão da política educacional nos municípios, é preciso analisar os seus conteúdos, para verificar se há neles diferenças e inovações relevantes. No Quadro 16, a seguir, são apresentados os dispositivos legais que regulamentam a remuneração docente e a Educação Infantil, diferenciam os municípios analisados e são novidades:

Quadro 16 – Arranjos institucionais para a política educacional dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais[(1)] (continua)

Município/ instrumento	Lei Orgânica Municipal	Plano Municipal de Educação	Plano Plurianual 2018-2021	Plano de Cargos e Salários
D001	Art. 115- O poder público municipal elaborará o plano bienal, a ser aprovado pelo Conselho Municipal de Educação.	Universalizar a Educação Infantil na Pré-Escola para as crianças de 04 a 05 anos até 2015. Ampliar a oferta em Creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até três anos até o final do primeiro quinquênio do Plano Decenal, e de até 70% até o final do segundo quinquênio do Plano. Fortalecer o Conselho Municipal de Educação e os Conselhos Escolares como instâncias participativas e democráticas. Aprimorar o processo de eleição de diretores das unidades escolares. Garantir que, no prazo de cinco anos, os professores da rede pública de ensino tenham especialização correspondente à sua área de atuação. Promover, gradualmente, até 2024, a isonomia da carga horária através da implementação gradual da jornada de trabalho de 40 horas para os professores titulares de cargo efetivo. Estabelecer, no prazo de dois anos, uma data base para correção e aumento dos vencimentos salariais dos servidores da educação das redes pública e privada que não a possuem.	**Programa 9**: Desenvolvimento do Ensino: Promover ações com vistas a melhorar a qualidade educacional da rede municipal de ensino de forma a ampliar o acesso e as taxas de conclusão, como fortalecer o ensino por meio de novas formas e possibilidades de desenvolvimento dos conteúdos curriculares, diversificando as situações de aprendizagens. **Programa10:** Infraestrutura Educacional: Garantir o funcionamento adequado das unidades educacionais de ensino municipal, por meio do provimento adequado de infraestrutura física, operacional e de segurança (obras, mobiliário, equipamentos, tecnologia de informação, transportes)	Lei nº 7290/2011: Art. 1º O regime jurídico dos Servidores Públicos Municipais da Educação de natureza estatutária. Art. 3º A investidura nos cargos públicos municipais depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão, declarados em lei, de livre nomeação e exoneração. Art. 8º Ficam instituídas, na forma desta lei, as seguintes carreiras que integram a classe de cargos públicos de provimento efetivo do Quadro Geral de Pessoal da Educação: I - Profissionais ou Servidores do Magistério: a) Professor Nível Superior; b) Supervisor Orientador de Ensino; II - Servidor Técnico de Nível Superior: a) Secretário Escolar III - Servidor Técnico de nível médio: a) Técnico Escolar b) Técnico de Informática c) Assistente Educacional IV - Servidor de Apoio Administrativo: a) Agente de Manutenção Escolar b) Agente de Serviços Escolares

Quadro 16– Arranjos institucionais para a política educacional dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais[(1)] (continuação)

Município/ instrumento	Lei Orgânica Municipal	Plano Municipal de Educação	Plano Plurianual 2018-2021	Plano de Cargos e Salários
				Lei nº 7290/2011 c) Auxiliar de Serviço Escolar. Art. 9º , § 4º O menor vencimento atribuído a cargo ou função pública não poderá ser inferior a um salário mínimo e meio. Art. 16 Na construção da Tabela de Vencimento dos Servidores da Educação considerar-se-á, para cálculo da progressão vertical por escolaridade, os seguintes percentuais somados respectivamente sobre o salário base: I - Profissionais ou Servidores do Magistério: a) Progressão de 6% (seis por cento) para os profissionais que tenham concluído o curso de Pós-Graduação na Área da Educação em instituição autorizada pelo MEC; b) Progressão de 8% para os profissionais que tenham concluído o curso de Mestrado na Área da Educação em instituição autorizada pelo MEC; c) Progressão de 10% para os profissionais que tenham concluído o curso de Doutorado na Área da Educação em instituição autorizada pelo MEC.

Quadro 16– Arranjos institucionais para a política educacional dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais[(1)] (continuação)

Município/ instrumento	Lei Orgânica Municipal	Plano Municipal de Educação	Plano Plurianual 2018-2021	Plano de Cargos e Salários
G001	Art. 176 Os recursos públicos destinados à educação pré-escolar e a creches serão aplicados prioritariamente no atendimento às áreas habitadas por população de baixa renda. Art. 183 O plano de expansão da rede física escolar. Art. 192 Fica assegurada ao servidor da rede municipal de ensino, enquanto em exercício na zona rural, a percepção de gratificação de no mínimo 20% (vinte por cento) de seus vencimentos.	Meta 1: Consolidar, em 2016, a universalização já alcançada em 2015 da oferta da Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches, de forma a alcançar em 2020 a oferta de vagas equivalente, no mínimo, a 50% da população de crianças de até 3 (três) anos. Meta 6: Consolidar a educação em tempo integral nas unidades educacionais municipais, iniciada e universalizada em 2010, e ampliar a oferta da educação em tempo integral nas escolas estaduais, inclusive no Ensino Médio, para alcançar, no mínimo, 50% das escolas e da matrícula. Meta 16: Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da Educação Básica, até o último ano de vigência deste PNE. Meta 17: Valorizar os (as) profissionais do Magistério das Redes Públicas de Educação Básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste plano.	Programa Remuneração de Pessoal: Remuneração dos servidores da Secretaria de Educação. Programa adequação e melhoria da rede física: Melhorar a qualidade dos espaços físicos da rede para que haja um melhor aproveitamento acadêmico e maior segurança para os alunos e servidores, assim como ampliar a capacidade de atendimento à comunidade. Programa qualidade de vida escolar: prover alimentação de qualidade para os alunos da rede e transporte escolar para os alunos da zona rural.	**Lei Complementar nº 199/2015** **Art. 1º** A jornada semanal de trabalho dos servidores da carreira de Atividades em Educação e dos demais servidores lotados nas escolas municipais, em órgãos do sistema municipal de ensino e entidades conveniadas, é de 40 horas. §1º A jornada semanal de trabalho dos professores terá distribuição prevista na Lei nº 11.738/2008. **Art. 2º** Assegura aos professores municipais efetivos na regência, com jornada de 40 horas semanais, reajuste nos seus vencimentos no início de cada ano letivo pela variação do piso salarial nacional do Magistério, ou, se maior, pela estimativa de variação para o município do valor do Fundeb, aplicando-se essa variação, com a garantia de, no mínimo, repor as perdas inflacionárias. **Lei nº 170/2014** **Art. 7º** - Para fins da Progressão e Promoção Funcional ficam instituídos, na tabela de vencimentos, 2 padrões com 26 níveis cada um, representados de A a Z, totalizando 52 níveis. § 3º A tabela salarial de que trata o *caput* deve obedecer sempre à proporção de 6% entre os padrões verticalmente e de 3% entre os níveis horizontalmente, para todas as Carreiras, Classes e Cargos.

Quadro 16– Arranjos institucionais para a política educacional dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais[(1)] (continuação)

Município/ instrumento	Lei Orgânica Municipal	Plano Municipal de Educação	Plano Plurianual 2018-2021	Plano de Cargos e Salários
T001	Art. 178 O ensino público municipal será ministrado com base nos seguintes princípios: 2 - gratificação mínima de dez por cento sobre o vencimento do cargo do professor ou especialista de educação que se submeter à reciclagem e nela for aprovado; 5 - gratificação mínima de dez por cento sobre o vencimento de professor e/ou do especialista de educação que, de preferência habilitado ou reciclado, se disponha a prestar os seus serviços em local inóspito ou em regiões adversas.	Para a Educação Infantil, a pré-escola para crianças de 4 e 5 anos de idade, as creches e os profissionais da Educação Básica este município repetiu o que está previsto no PNE 2014-2024.	Programas relacionados à melhoria da qualidade em educação; Remuneração do pessoal da educação; Expansão e melhoria da rede física escolar municipal; Garantia de alimentação, transporte e material escolar.	**Lei 6381/2012** Art. 2º O piso salarial dos servidores do magistério municipal será de R$ 1.451,00 mensais, para os profissionais da educação Básica, para jornada de, no máximo, 40 horas, conforme Lei Federal nº 11.738/2008. **§ 2º** Entende-se por servidores do magistério aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação pedagógicas, exercidas no âmbito das unidades escolares de Educação Básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional**.** Art. 4º O Plano de Cargos, Carreiras e Vencimento obedecerá aos princípios de: II - Concurso público – A investidura em cargo público de provimento efetivo do sistema de carreira será mediante concurso público de provas, ou de provas e títulos. Art. 33 O servidor efetivo terá direito à progressão horizontal de um grau de vencimento, desde que satisfaça os seguintes requisitos: 1. Estar em efetivo exercício do cargo e cumprir o interstício mínimo de 2 (dois) anos de efetivo exercício.
V001	Art. 178 O Município assegurará a valorização dos profissionais do ensino, com a garantia, na forma da Lei, do plano de carreira, para o magistério público, com piso de vencimento profissional e com ingresso exclusivamente por concurso público, de provas e títulos, realizado periodicamente, sob o regime jurídico único, adotado pelo Município para seus servidores.	Para a Educação Infantil, a pré-escola para crianças de 4 e 5 anos de idade, as creches e os profissionais da Educação Básica este município repetiu o que está previsto no PNE 2014-2024.	Art. 2º São estabelecidas para o quadriênio 2018/2021 as seguintes diretrizes norteadoras da execução dos programas e ações a cargo dos órgãos municipais: III – Elevação do nível de escolaridade da população; IV – Melhoria das condições gerais das instituições escolares;	**Lei nº 3226/1999** Art. 4º. [...]. § 1º Por força das definições anteriores, o ingresso no cargo do aprovado em concurso público, será sempre classificado como: classe padrão 1 - nível A. Art. 5º A movimentação do servidor dentro dos quadros funcionais, dar-se-á por: I - Progressão II – Promoção.

Quadro 16– Arranjos institucionais para a política educacional dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais[(1)] (conclusão)

Município/ instrumento	Lei Orgânica Municipal	Plano Municipal de Educação	Plano Plurianual 2018-2021	Plano de Cargos e Salários
V001	§ 1º Pelo menos a cada 2 (dois) anos, deve ocorrer concurso público, para preenchimento das vagas existentes na rede municipal do ensino. § 4º É assegurado aos professores um adicional sobre seu salário mensal, para atividades extraclasse, conforme Lei. Art. 179 Direção e vice-direção de escola, com caráter de Função Gratificada, será exercida por detentor de cargo de magistério, eleito para mandato de 4 (quatro) anos, pelo voto direto e secreto de professores, servidores da escola, alunos e pais de alunos.		V - Aumento do número de vagas com construção de novas escolas e creches e ampliação das existentes.	Art. 10 A Progressão se dará a cada interstício de 01 (um) ano de efetivo exercício, contados do ingresso na classe ou no último padrão de vencimento, e outorgará ao servidor um acréscimo salarial de 1% (um por cento) incidente sobre o salário base do cargo. Art. 23 Será concedido aos servidores Mérito por Titulação, entendido esse, a graduação funcional com vinculação ao cargo ocupado, nos seguintes parâmetros: a) 01 (um) Curso de pós-graduação = percepção de 2% incidente sobre o salário base; b) 01 (um) mestrado = percepção de 3% incidente sobre o salário base; c) 01 (um) doutorado = percepção de 5% incidente sobre o salário base. Lei 5.916/14- Carreira do Magistério. Art. 3º Jornada de trabalho obrigatória: Educador Infantil 40 horas semanais; Professor Nível PI e PII da Educação Infantil, Ensino Fundamental anos iniciais e finais terão jornadas de 20 horas semanais, com 1/3 para jornada extraclasse.

Fonte: elaborado pelo autor com base nos portais das Prefeituras.

Nota: [(1)] Nos instrumentos institucionais analisados serão destacadas as inovações apresentadas em relação aos demais. Aquilo que é comum aos quatro municípios ou que é cópia do governo federal não será apresentado.

A análise dos conteúdos das normas municipais, permite ver que há uma tendência por parte dos governos subnacionais, pelo menos nos municípios analisados, em reproduzir a legislação federal no nível local. Talvez as restrições para que os entes subnacionais legislem apenas dentro dos princípios defendidos pelo texto constitucional (BRASIL, 1988, arts. 25 e 29, *caput*) podem estar influenciando nesta reprodução. Por isso, a escolha por identificar as inovações nos instrumentos institucionais selecionados em relação à remuneração e à carreira dos docentes, bem como à organização da Educação Infantil, pode indicar que, por razões políticas de nível local, as administrações municipais e outros atores conseguiram níveis maiores de autonomia e, por isso, de capacidade institucional (GOMIDE; PIRES, 2012).

Está certo que os arranjos institucionais envolvem mais que normas. Entretanto elas expressam o cenário e podem ser entendidas como resultado das tensões, interações e consensos entre os atores que atuam e conseguem se expressar em um determinado momento (MULLER; SUREL, 2002). Por isso, examinar o arranjo institucional a partir das normas não esgota as suas análises, mas pode indicar o nível de autonomia local, a inclusão e negociação com atores locais, entre outras coisas. Pires e Gomide (2014b, p. 13) reforçam esta consideração ao afirmar que "[...] os arranjos institucionais, por seu turno, compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares". Nestes termos, as análises das normas dizem muito sobre a capacidade institucional dos municípios analisados.

Assim, procurou-se destacar nas leis orgânicas dos municípios, em especial nos seus capítulos sobre a política educacional, o que elas trouxeram de novidades para organização das suas redes de ensino no que tange à Educação Infantil e à carreira docente. Em geral, os quatro municípios tenderam a reproduzir em suas legislações o que preveem as normas federais. D001 traz como novidade a previsão de planos bienais a serem definidos e aprovados pelo seu Conselho Municipal de Educação. Este dispositivo, se implementado, ampliaria os espaços democráticos locais para a provisão de sua política educacional. G001, em sua LOM, apresenta como inovações a previsão de destinação prioritária dos recursos para áreas vulneráveis, plano de expansão da sua rede física escolar e acréscimo de 20% na remuneração dos professores que optarem por trabalhar no meio rural. Pode-se inferir que estes dispositivos expressam, ao mesmo tempo, a constatação de desigualdades que demandam a atuação da administração municipal e a preocupação com a expansão da rede escolar de maneira planejada. T001 apresenta duas novidades em relação à carreira e à remuneração de seus docentes. A primeira busca estimular formação e qualificação contínuas, e a segunda incentiva os docentes que optarem por trabalhar em áreas vulneráveis. Por sua vez, V001 estabelece, em sua LOM, a

previsão de plano de carreira, concurso público a cada dois anos, adicional extraclasse para as carreiras do magistério municipal e eleições para diretor e vice.

Os PMEs dos quatro municípios tenderam a reproduzir o PNE 2014-2024. D001 e G001 conseguiram ser mais inovadores e introduziram metas mais ambiciosas do que aquelas que constam no plano nacional. T001 e, principalmente, V001 se mantiveram no limite das metas nacionais e inovaram pouco. Entre as metas de D001, os destaques são: previsão de universalização da pré-escola até o final de 2015, 70% de atendimento das crianças em suas creches até o ano de 2025, garantir especialização de seus docentes até 2020, isonomia na carga horária semanal e data base para reajuste de vencimentos dos seus trabalhadores em educação. Em seu plano, G001 apresenta como novidade a consolidação da universalização da pré-escola, 50% de atendimento às crianças de 0 a 3 anos em suas creches até 2020 e equiparação salarial entre os docentes e os demais profissionais com escolaridade equivalente até 2021. T001 e V001 repetiram para Educação Infantil e para os docentes o previsto nas metas do PNE, portanto não inovaram.

Nos planos plurianuais 2018-2021 dos quatro municípios, há a previsão de destinação de recursos para remuneração, construção e reformas de prédios escolares, transporte e merenda escolar e material didático. Procurou-se então identificar programas que se diferenciassem uns dos outros. Neste caso, D001 apresenta o Programa Qualidade em Educação, que visa ampliar o acesso, as taxas de conclusão e elaborar novas formas de desenvolvimento curriculares, e o Programa Infraestrutura Educacional com vistas à estrutura física, operacional e de segurança escolar. G001 apresenta três programas: Remuneração do Pessoal da Educação, Melhoria da Rede Física e Qualidade de Vida Escolar. Estes três programas têm como objetivos garantir remuneração adequada aos profissionais da educação, expandir o atendimento com qualidade nas unidades escolares e fornecer transporte aos estudantes da zona rural e alimentação aos alunos da rede municipal. T001 apresenta um programa de remuneração do pessoal da educação que assegure remuneração condizente com a norma federal e um programa de expansão e melhoria da rede física que assegure o atendimento com qualidade a todos que acessarem a rede. V001 apresenta um programa para aumento da escolaridade da população do município e outro para melhoria das condições gerais e aumento no número de vagas das suas unidades escolares.

Quanto aos planos de carreira e remuneração, verifica-se que os quatro municípios ou atenderam ao previsto na Lei nº 11.738/2008, ou promulgaram novos, ou fizeram adequações nos seus. Os pontos em comum são o acesso à carreira pela via de concursos públicos, os reajustes anuais de, no mínimo, o percentual do PSPN e as carreiras com progressão por tempo

e escolaridade. As diferenças se fazem notar, principalmente, em relação ao número de níveis para a progressão horizontal (tempo de serviço) e vertical (escolaridade) e aos valores acrescidos aos vencimentos a cada novo nível. D001 apresenta percentual maior para aqueles profissionais que se qualificarem em curso de pós-graduação. G001, no seu PCS, prevê duas formas para os reajustes salariais anuais que asseguram vantagens maiores aos seus profissionais, ou seja, as bases são ou o reajuste do Fundeb, ou o do PSPN. Aquele que for maior passa a vigorar. T001, além da garantia do PSPN, assegura a progressão bianual para os seus profissionais da educação. E V001 estabelece, além do pagamento do PSPN, progressões e garantia de tempo extraclasse remunerado, em consonância com a Lei nº 11.738/2008.

Ao comparar cada um dos instrumentos institucionais presentes no Quadro 16, verifica-se, em relação à LOM, que os municípios D001 e G001, com a previsão de elaboração de planos com a participação social, apresentam as inovações que asseguram maior capacidade institucional. Quanto aos PMEs, D001 e G001 apresentam metas mais ambiciosas, que ultrapassam as previstas no PNE. Os municípios T001 e V001 apenas reproduziram no nível local o que a lei federal propôs para a Educação Infantil e a remuneração dos profissionais da educação. Os PPAs dos quatro municípios se equilibram quanto à previsão de programas. No entanto, D001, ao prever a previsão de programas com vistas à ampliação das taxas de acesso e de conclusão, assim como novas formas de desenvolvimento dos conteúdos curriculares, e V001, ao prever a elevação do nível de escolaridade da sua população, apresentam novidades em relação aos demais municípios analisados. Por fim, os PCS dos quatro municípios são bem parecidos, mas G001 inova ao propor um mecanismo a mais de correção salarial anual para além das progressões e do reajuste do Piso Nacional.

Para cotejar a capacidade institucional dos quatro municípios, o Quadro 17, a seguir, apresenta a síntese dos dados presentes nos Quadros 15 e 16. É importante recordar que os padrões de comparação levam em conta os quatro municípios, neste caso, as inovações apresentadas nos instrumentos de política local que definem os arranjos institucionais, pois a legislação federal estabelece obrigatoriedade para todos eles, com exceção da constituição de sistemas municipais de educação. Assim, haverá duas categorias: alta capacidade institucional e baixa capacidade. A definição de qual delas se encaixa município depende do instrumento e das novidades trazidas por ele.

Quadro 17 – Comparação entre as capacidades institucionais dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais

Variáveis/Municípios	D001	G001	T001	V001
Lei Orgânica Municipal – LOM	Alta	Alta	Alta	Alta
Plano Municipal de Educação – PME	Alta	Alta	Alta	Alta
Plano Plurianual – PPA	Alta	Alta	Alta	Alta
Conselho do Fundeb	Alta	Alta	Alta	Alta
Sistema Municipal de Educação – SME	Alta	Alta	Alta	Baixa
Conselho Municipal de Educação – CME	Alta	Alta	Alta	Alta
Plano de Cargos e Salários – PCS	Alta	Alta	Alta	Alta
Inovações na LOM	Alta	Alta	Baixa	Baixa
Inovações no PME	Alta	Alta	Baixa	Baixa
Inovações no PPA	Alta	Baixa	Baixa	Alta
Inovações no PCS	Baixa	Alta	Baixa	Baixa
	Alta	Alta	Baixa	Baixa

Fonte: elaborado pelo autor.

Para reduzir o nível de discricionariedade, a definição da mais alta ou mais baixa capacidade institucional está relacionada à existência dos instrumentos que definem os arranjos institucionais nos municípios e que revelam o nível de autonomia das administrações, através das inovações. Ela não tem a finalidade de generalizar, mas sim de verificar, nos casos estudados, a partir de uma análise mais qualitativa o município que está em um cenário melhor. Pires e Gomide (2014a, 2014b) experimentaram este procedimento analítico em relação a um conjunto de políticas federais e afirmam, em relação a esta técnica que

> Tal esquema analítico permite a percepção de gradações de capacidades (...), evitando categorizações dicotômicas em termos da existência ou não de capacidades políticas e técnico-administrativas. Assim, todo arranjo institucional possuirá, em dado momento do tempo, capacidades e debilidades. A questão é saber em que grau essas capacidades se manifestam ante os objetivos propostos e os desafios enfrentados por uma dada política pública (PIRES; GOMIDE, 2014b, p. 15- 16).

Nos termos previstos por Pires e Gomide (2014a, 2014b), a gradação se aplica a outras capacidades, inclusive, a institucional, como é o caso deste estudo. O outro procedimento para análise é a seleção das variáveis. Neste sentido, mesmo em um ambiente institucional que estabelece um federalismo centralizado no país e arranjos institucionais que limitam a autonomia dos implementadores, como são os casos da Lei Federal 11.738/2008 e da Meta 1 do PNE 2014-2024, a inovação nos instrumentos locais para implementação destas normas

aparece como um bom preditor de capacidade institucional local. E é por este o caminho que se percorre neste momento para se comparar esta capacidade entre os quatro municípios.

Parte da literatura considera que os municípios brasileiros não dispõem de capacidade institucional para prover determinadas políticas públicas (LIMA, 2018). Porém, a noção de instituições "*como las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, enmarcando las posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores*" (REPETTO, 2003, p, 8), permite dizer que tal previsão de Lima (2018) pode não ser confirmada pela realidade dos municípios analisados aqui. Neste sentido, verificou-se que eles dispõem desta capacidade e que ela se expressa na promulgação de normas próprias e com inovações em relação as federais. Os dados dos quadros 15 e 16 mostram que eles dispõem deste tipo de recurso, porém ele apresenta-se desigualmente distribuídos.

Desta forma, partindo-se de uma dimensão mais restrita de capacidade institucional (GRIN, 2012; FERNÁNDEZ; PUENTE, 2014) e pelos resultados das análises, verifica-se que municípios D001 e G001 apresentam um cenário melhor, dispõem de maior quantidade de recursos institucionais. Por isso, eles se destacam com as mais altas capacidades em relação aos demais. E T001 e V001, para efeito de comparação, apresentam capacidades mais baixas, entre eles. Contudo, isso não significa que estes últimos não possuam recursos institucionais para a sua capacidade estatal, já que estes são definidos à medida da implementação, como afirmam Repetto (2003) e Cingolani (2013).

Partindo para a capacidade instalada de recursos, nas suas análises os procedimentos serão os mesmos, ou seja, a comparação acontecerá entre os municípios e mediante os estoques de recursos de cada um, sem cair na dicotomia de ter ou não a referida capacidade. Trata-se de verificar frente aos seus recursos aquele município que está em melhor situação. Entretanto, como serão utilizados dados quantitativos é possível classificar estas últimas capacidades em alta, intermediária e baixa. Para escolha das variáveis que serão analisadas, segue a orientação da literatura e os dados disponíveis dos quatro municípios, como se verá a seguir.

.

5.2.6 Capacidade instalada de recursos

Não são muitos os estudos que se dedicam a analisar a capacidade instalada de recursos, entre os quais se destacam as abordagens de Mann (2015) e Ziblat (2015). No Brasil, os estudos de Martins *et al.* (2013), Bichir (2015), Menicucci e Marques (2016), Gomes, Ferreira e

Amâncio (2017) utilizam esta dimensão em suas análises da capacidade estatal. Porém todas estas abordagens utilizam o termo de maneira bem ampla e incluem entre as variáveis desta dimensão os recursos fiscais, técnicos e outros mais específicos, relacionados aos recursos instalados, como postos de atendimento, hospitais, agências de atendimento social, etc.

Ainda em relação ao conceito de capacidade instalada de recursos, ao observar as variáveis que cada uma das abordagens citadas considera, não há uma que se limite a destacar apenas os equipamentos e os recursos materiais utilizados pelas agências públicas para prover as suas políticas. Esta é uma dificuldade presente; contudo, apesar dela, encontrar um conceito específico é necessário para definir os dados e as variáveis a serem considerados para análise.

Ziblat (2015, p. 133) apresenta uma definição que traz importantes contribuições, apesar de utilizar o termo capacidade infraestrutural estatal,

> *Cuando utilizo el término "capacidad institucional o del gobierno", aludo, de modo restringido, al nível de desarrollo de las tecnologías de gobernanza de un gobierno o, de manera más precisa, a la capacidad de un gobierno de implementar sus objetivos sin importar si esa unidad de gobernanza es local o central. Por último, "el "poder infraestructural estatal" es un concepto más amplio e que no se refiere a la capacidad de agencias públicas específicas, sino a la tres dimensiones de gobierno: su capacidad, su alcance territorial total y su peso o presencia en las vidas de los ciudadanos* [...]. *De este modo, la "capacidad" del gobierno es un componente del poder infraestructural más amplio del Estado*.

O estudo de Menicucci e Marques (2016, p. 40) sobre os fatores que afetam a capacidade estatal de implementação das políticas de saúde reconhece como uma das suas dimensões a capacidade instalada, e a variável selecionada pelos autores é a "[...] média mensal de leitos disponíveis no SUS por mil habitantes". Martins *et al*. (2013, p. 815), em estudo sobre a capacidade institucional dos municípios paulistas na gestão da Educação Básica, recorrem aos estudos de Lessik e Michener (2000) para identificar as dimensões e as variáveis a serem analisadas durante a mensuração desta capacidade e, dentre a várias selecionadas, destacam a gestão de equipamentos, a infraestrutura e os materiais de apoio e suporte:

> [...] avaliações de capacidade institucional: funções administrativas e de suporte (procedimentos administrativos e sistemas de gestão, gestão financeira, gestão de recursos humanos, **gestão de equipamento**, **infraestrutura**, informação, entre outros); funções técnicas/programas (planejamento, monitoramento e avaliação, e uso e gestão de conhecimento técnico); estrutura e cultura da organização (capacidade de liderança e estilo, valores organizacionais, governança e relações externas); e **recursos** (humanos, financeiros e **materiais de apoio e suporte**). (grifos nossos)

Os estudos comparados de Bichir (2015) sobre o Brasil, a Argentina e a África do Sul na implementação de programas de transferência de renda destacam a vantagem brasileira para prover o Programa Bolsa-Família. Esta é decorrente, dentre outras coisas, "[...] das estruturas institucionais já desenvolvidas, em particular o CadÚnico e a capilar rede de equipamentos públicos da assistência social" (BICHIR, 2015, p. 49). Os equipamentos públicos também aparecem nos estudos Mann (2015), com o nome de "infraestrutura". Este autor chama a atenção para importância dessa dimensão para assegurar aos Estados os poderes necessários para prover políticas públicas de desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, argumenta que

> *Las cuatro fuentes de poder* [político, militar, ideológico, infraestrutural] *tienem sus "infraestructuras", si con esa palabra nos referimos a los medios sistemáticos a través de los que se transmitem la información y las órdenes. Asimismo, en general, dependen de las mismas infraestructuras – caminos, ferrocarriles, sistemas educativos, redes informáticas, etcétera – aunque las utilizarán de diversas maneras y para distintos fines*.

Verifica-se assim que os recursos infraestruturais ou capacidades de recursos instalados são necessários às capacidades estatais de implementação. Em relação à capacidade dos quatro municípios para implementar a Lei nº 11.738/2008 e o PNE 2014-2024, optou-se por examinar primeiro a distribuição das unidades escolares dos sistemas e redes de ensino por localização no território; a evolução no número de matrículas por etapa; a organização do atendimento das redes municipais nas etapas iniciais da Educação Básica; o Ideb e o fluxo no Ensino Fundamental por município. Estes indicadores/variáveis estão, respectivamente, nas Tabelas 10, 11, 12 e 13.

A Tabela 10, a seguir, traz dados sobre a distribuição da população dos municípios em seus territórios, a área territorial de cada um deles, o número de escolas municipais e sua distribuição na área urbana e rural. A pergunta a ser respondida é: como estes dados afetam a capacidade municipal de implementação? A resposta a esta questão permitirá identificar os municípios que se encontram em melhor situação perante os demais.

Tabela 10 – Escolas municipais por etapa ofertada da Educação Básica, municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais – 2010, 2013 e 2017

Municípios	População em 2010 (unidade/%)		Área do território em km²	Anos	Total(1)		Educação Infantil		Ensino Fundamental	
	Urbana	Rural			Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
D001	207.573 97,40	5.503 2,60	708,1	2010	57	6	49	6	28	6
				2013	54	6	45	5	27	5
				2017	51	3	36	3	27	3
G001	253.234 95,90	10.360 4,10	2.342,3	2010	28	22	22	16	20	22
				2013	29	19	20	13	20	18
				2017	41	15	36	14	22	13
T001	110.059 87,60	24.674 22,40	3.242,2	2010	29	30	26	6	7	29
				2013	29	30	26	8	7	29
				2017	31	26	30	11	7	25
V001	119.099 96,70	4.021 3,30	395,4	2010	26	8	19	8	11	8
				2013	27	8	20	8	11	8
				2017	28	6	22	6	10	6

Fonte: Censo da Educação Básica (INEP/MEC, 2018).
Nota: (1) Uma mesma escola pode ofertar, simultaneamente, turmas de Educação Infantil e de Ensino Fundamental, portanto o total de escolas difere do número de escolas por etapa.

Os dois primeiros dados da Tabela 10 que afetam a capacidade de implementação dos municípios são o tamanho do território e a dispersão da população nele. No primeiro caso, ter um território maior pode ser visto de duas formas, uma das quais positiva, pois assim eles teriam mais recursos e mais espaço para expansão econômica. Porém esta é uma possibilidade que pode não se efetivar se não houver recursos públicos para investimentos em desenvolvimento econômico e social. Assim, ter um território grande pode ser um problema, pois cobrir com políticas públicas toda a sua extensão exige recursos adicionais que, na maioria das vezes, são escassos para atender às demandas da sua população. Por isso, o município T001, por ter o maior território, estaria nas condições mais desfavoráveis entre os quatro. Numa posição intermediária, estaria G001; e nos melhores cenários, neste caso, V001 e D001.

O outro dado da Tabela 10 que não é um recurso instalado propriamente dito, mas que afeta a capacidade instalada é a distribuição da população pelo território municipal. Neste caso, ter um número grande e/ou um percentual alto de seus moradores residindo em áreas dispersas dificulta o acesso da população aos serviços e políticas públicas necessários à melhoria dos seus indicadores sociais. O que exige esforços e gastos maiores para a construção de equipamentos para a provisão e o atendimento de suas necessidades. Ao mesmo tempo, maior concentração populacional em espaços mais reduzidos pode facilitar a construção dos referidos equipamentos públicos e o acesso da população de maneira mais fácil e menos onerosa para a administração municipal. Neste caso, o município T001 também está em desvantagem, por ter o maior número absoluto e o maior percentual de moradores dispersos por sua zona rural, em um território que também é o maior entre os quatro municípios analisados. Portanto ele apresenta pior cenário. Em uma posição intermediária, aparece G001, não pelo seu percentual, mas pelo segundo maior número de moradores residindo em área rural. Em um cenário bem melhor, encontram-se D001 e V001, com percentuais e números bem mais baixo de moradores fixados em meio rural.

No período entre 2010 e 2017, o número de escolas rurais diminuiu em todos os quatro municípios. Isto pode ser resultado da redução no número de moradores nas zonas rurais (IMRS/FJP, 2019) ou da nucleação das escolas nesta parte do território, fenômeno que ocorre em diversos municípios brasileiros. O menor percentual de redução no período foi o do município T001, com 13%. Em seguida, vem V001, que reduziu em 25%; G001, que diminuiu em 31%; e D001, que reduziu pela metade, em 50%. Apesar de G001 ter reduzido mais que V001, o seu número de escolas rurais é bem maior que o deste último. O maior número de escolas rurais de T001 pode ser reflexo da dispersão da sua população e do tamanho do seu território. Disso decorre uma outra dificuldade que afeta a capacidade instalada de recursos, qual seja, equipar as escolas com luz, água tratada, professores capacitados, salas de aula

adequadas, cozinha, refeitório, etc. E desta dificuldade origina-se uma outra, que é o baixo rendimento dos alunos matriculados em escolas com reduzidos recursos pedagógicos (SOARES, 2002; MADAUS; AIRASIAN; KELLAGHAN, 2008; BROOKE; SOARES, 2011). Nesse sentido, o município T001 encontra-se em larga desvantagem perante os demais. Em seguida, vem G001, com uma capacidade intermediária. E, em uma situação bem mais confortável, estão os municípios V001 e D001.

O número total de escolas para a Educação Infantil mostra um cenário distinto para cada um dos quatro municípios. Na zona rural, com exceção de T001, que aumentou o número de unidades no período de 2010 a 2017, os demais municípios diminuíram. No perímetro urbano, D001 reduziu o seu número de escolas, e os demais aumentaram. O destaque é G001, que aumentou em 63% o número de suas escolas urbanas no período. A abertura de escolas pode ser um indicativo do esforço dos municípios em cumprir a Meta 1 do PNE 2014-2024. E o número delas pode significar que o município ainda não dispõe de unidades suficientes para atender à demanda por Educação Infantil, por isso o investimento. E, do ponto de vista da capacidade instalada de recursos, a redução no número indica que o município já tem unidades escolares em quantidade suficiente e, talvez, até mesmo vagas ociosas, o que lhe permitiria fechar as unidades com número reduzido de alunos. Levando-se em conta estas considerações, nesta etapa/modalidade da educação escolar, D001 e V001 apresentam um cenário melhor, pois o primeiro reduziu e o segundo manteve o número de escolas. G001 está em uma situação intermediária, pois ampliou em 4% o número de unidades. E T001, em uma situação desvantajosa, pois aumentou em 28% o número de escolas de Educação Infantil no período.

No Ensino Fundamental, todos os quatro municípios diminuíram as suas unidades escolares do meio rural no período em análise. D001 e G001 foram os que mais reduziram, com 50% e 40%, respectivamente. V001 teve uma redução de 25%, portanto uma posição intermediária. E, por fim, T001 foi o que menos reduziu as suas unidades escolares rurais, com 13% de redução. No meio urbano, nesta etapa da educação básica, D001 e V001 reduziram as suas unidades escolares em 10% e 4%, respectivamente. T001 manteve o mesmo número de escolas no período. E G001 ampliou em 10% o número de suas escolas entre 2010 e 2017. Em termos de capacidade instalada de recursos para o Ensino Fundamental, os municípios D001 e V001 estão em vantagem perante os demais, por ter o maior número de escolas situadas em áreas urbanas e por ter reduzido o seu número, tanto na área urbana quanto na rural. G001 apresenta um cenário intermediário, pois, apesar do maior número de unidades escolares, o que torna a gestão mais complexa, conseguiu uma boa redução e maior concentração no perímetro urbano. T001 é o município com o cenário mais desvantajoso, pois tem um grande número de

unidades escolares, a maior parte delas situadas em áreas rurais, e conseguiu reduções mais discretas no número delas.

A Tabela 11, a seguir, mostra a evolução do número de matrículas nas redes municipais dos quatro municípios. Estes dados estão diretamente ligados a capacidade de recursos instalados porque mostra a quantidade da população atendida pelas escolas municipais, a expansão por etapa do ensino básico e se há esforços para cumprir a Meta do referido PNE.

Tabela 11 – Evolução do número de matrículas por rede pública municipal, de acordo com etapa da Educação Básica, municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minas Gerais – 2010, 2013 e 2017

Municípios	Anos	Creche	Pré-escola	Ensino Fundamental	
				Anos Iniciais	Anos Finais
D001	2010	1.226	3.373	6.988	3.758
	2013	1.585	3.680	5.928	3.752
	2017	1.690	3.788	5.273	2.855
G001	2010	926	3.359	8.039	6.144
	2013	649	4.107	6.575	5.102
	2017	3.918	4.627	6.547	3.521
T001	2010	57	1.846	4.371	2.402
	2013	228	2.207	4.260	2.051
	2017	256	2.584	4.044	1.798
V001	2010	862	1.667	5.096	3.016
	2013	1.151	1.906	4.252	2.744
	2017	1.524	1.942	4.416	1.339

Fonte: elaborada pelo autor com base em Censo Escolar (INEP/MEC, 2018) e em Qedu/Fundação Lemann (2019).

No período entre 2010 e 2017, a expansão das matrículas para a Educação Infantil variou positivamente nas redes próprias dos quatro municípios. T001 e G001 obtiveram uma variação de 323% e 349% para creches, respectivamente, e de 40% e 38% para pré-escolas. V001 ampliou as suas matrículas nas creches em 76%, e em 16% nas pré-escolas. E D001 ampliou as matrículas nas creches em 37% e nas pré-escolas em 11%. No Ensino Fundamental, tanto nos anos iniciais quanto nos finais, todos os municípios tiveram redução no número de matrículas. Nos anos iniciais, D001, com 24%, e G001, com 18%, foram os que mais reduziram no período. V001 reduziu em 13%, e T001 reduziu apenas 7% de suas matrículas nesta etapa. Para os anos finais, V001 e G001, com 55% e 42%, respectivamente, foram os que mais reduziram. T001, com 25%, e D001, com 24%, reduziram menos o número das matrículas nesta etapa do Ensino Fundamental.

Como estas variações nos dados das matrículas presentes na Tabela 11 afetam a capacidade instalada de recursos e a capacidade estatal de implementação dos municípios analisados? E qual(is) município(s), a partir destes dados, detém(êm) a melhor capacidade? A redução no número de matrículas, tanto nos anos iniciais como nos anos finais do Ensino Fundamental, aumenta os recursos instalados disponíveis para a Educação Infantil. Os municípios que mais reduziram seriam aqueles que estariam em condições melhores. Neste caso, D001 e G001 apresentaram o melhor cenário e, por isso, teriam maior capacidade. V001, com uma redução média quando comparada à dos demais, estaria numa posição intermediária. E T001, com uma redução bem mais baixas que a dos demais, teria uma capacidade mais baixa. As matrículas nas creches e pré-escolas indicariam o esforço municipal para atender à norma federal e ampliar a capacidade de atendimento. Assim, nos dois casos, T001 foi o que mais expandiu suas matrículas, portanto o que mais ampliou sua capacidade. Próximo a ele está G001, com as segundas expansões mais altas. Numa posição intermediária em relação a este conjunto de municípios, está V001, com uma expansão média. E a expansão mais baixa foi a do município D001.

Pode-se especular sobre as razões destes diferentes comportamentos quanto às matrículas. Ou seja, grande expansão na Educação Infantil e redução no Ensino Fundamental. A dinâmica populacional associada à quase universalização do Ensino Fundamental no final dos anos de 1990 e o compartilhamento desta etapa do ensino básico com a rede estadual por determinação legal (BRASIL, 1988, art. 211, §2º e 3º) podem ser as razões desta diminuição. Entretanto foge ao escopo deste estudo compreender os fatores deste fenômeno. O objetivo aqui é analisar os estoques de recursos que afetam a capacidade de implementação. Apesar disso, o comportamento dos dados relativos às matrículas é sinal de ajustes na oferta de vagas, ou de que é possível fazer ajustes na oferta a fim de atender à Meta 1 do PNE em vigor, sem que para isso seja necessário expandir a abertura de novas escolas e turmas ou contratar professores.

A evolução no número de matrículas não é um indicador que isoladamente forneça uma boa dimensão dos recursos instalados dos quatro municípios. Na verdade, ele apresenta mais os esforços municipais para atender às demandas decorrentes da Meta 1 do PNE e os ajustes feitos na oferta de vagas. Assim, outras variáveis que afetam esta capacidade precisam ser buscadas, para definir um cenário mais preciso e dimensionar melhor a posição dos municípios no que diz respeito a quem possui a capacidade mais alta. Nesse sentido, a Tabela 12, a seguir, apresenta dados sobre a organização do atendimento das redes de ensino dos quatro municípios:

Tabela 12 – Organização do atendimento das redes municipais de ensino nas etapas iniciais da Educação Básica, municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais – 2010, 2013 e 2017

Municípios	Anos	Nº de escolas	Total das matrículas na rede municipal	Nº de turmas nas escolas municipais	Turmas /escolas	Alunos/ escola	Alunos/turma	
							Pré-escola	Ensino Fundamental
D001	2010	63	14.119	871	13,6	224,1	19,8	24,1
	2013	60	13.368	837	13,7	222,8	19,8	24,9
	2017	54	11.916	788	14,5	220,6	19,5	20,3
G001	2010	50	17.542	969	20,6	350,8	19,3	26,3
	2013	48	15.784	922	19,2	328,8	18,8	23,9
	2017	56	14.695	985	17,5	262,4	18,6	25,3
T001	2010	59	8.619	447	7,6	146,0	16,8	25,1
	2013	57	8.518	518	8,7	149,4	17,7	24,2
	2017	57	8.426	490	8,6	147,8	16,9	25,5
V001	2010	34	9.752	610	17,9	286,8	16,2	25,7
	2013	35	8.902	601	17,1	254,3	16,4	23,4
	2017	34	7.697	568	16,7	226,3	20,4	26,9

Fonte: elaborado pelo autor com base no Censo Escolar (INEP/MEC, 2018) e no IMRS/FJP (2017).

A Tabela 12 traz um conjunto de dados necessários, mas não suficientes (GRIN, 2012), que permitem uma aproximação melhor à capacidade instalada. O número de unidades escolares e de matrículas de cada um dos municípios, além de mostrar o tamanho das redes municipais de ensino, revelam a complexidade para administrá-la. Ou seja, quanto maior a rede de ensino, mais problemas e tensões para resolver. Assim, ter uma rede com muitas escolas e muitos alunos pode ser um indicativo de maiores dificuldades de gestão e de gastos. Nesse sentido, os municípios T001 e G001 teriam maior dificuldade, por ter os maiores números de unidades. D001 vem logo abaixo, em uma situação intermediária, e V001, com o menor número, teria o melhor cenário. Quanto às matrículas, G001 e D001 estão bem à frente dos demais, por possuí-las em maior número. T001 aparece em uma posição intermediária, e V001, com número bem menor, está em uma situação mais favorável.

O número de turmas, modalidades de ensino e alunos por escola é indicativo da complexidade de gestão das redes de ensino e também das unidades escolares. Nesse sentido, escolas maiores, com grande número de alunos e de turmas e várias etapas do ensino básico e

modalidades de ensino tendem a ter uma gestão mais complexa[60] (SOARES, 2002; BROOKE; SOARES, 2011). Os dados da Tabela 12 mostram que os municípios G001 e D001 são os que possuem o maior número de turmas. V001 está em uma situação intermediária, e T001, com o menor número, apresenta o melhor cenário. Quanto ao número de turmas por escolas, G001 e V001, por apresentar os maiores números, estão em uma situação mais desfavorável. D001, com um número médio menor, está em uma situação intermediária. E T001, por ter um número médio de turmas por escola bem menor do que os dos demais municípios, apresenta uma situação bem mais favorável. Isto acontece, em grande medida, porque um número grande de turmas por escola, além de complexificar a gestão, dificulta a abertura de novas turmas, pois acredita-se que as unidades devam estar no limite de suas capacidades.

O número de alunos por escola e por turma são variáveis importantes, pois um grande número de alunos exige novas turmas, mais salas de aula e novos investimentos. Quanto às turmas, Soares (2002, p. 18) sugere "[...] turmas menores, de 13 a 20 estudantes". O mesmo pode ser aplicado às escolas, ou seja, unidades com número grande de estudantes tendem a ter maiores problemas e tensões, o que poderia afetar o desenvolvimento escolar. Verifica-se, neste último caso, que G001 está em uma situação mais desfavorável que os demais. Por sua vez, V001 e D001 estão em um quadro intermediário, pois apresentam um número médio de estudantes por escola em patamar intermediário. E T001, com um número médio bem mais baixo, é aquele que apresenta o melhor cenário no período em análise. No que diz respeito ao número de alunos por turma, na pré-escola, V001 e D001, com as maiores médias, apresentam o cenário de maior dificuldade entre os quatro municípios. G001, com um número menor que os dois primeiros, está em uma situação intermediária. E T001 apresenta o melhor cenário entre eles, pois tem o menor número médio de alunos por turma.

Os dados da Tabela 13 completam os da Tabela 12, pois desagregam por etapas e modalidades da Educação Básica as informações sobre a média de alunos por escola. Esse é um importante indicador da capacidade de recursos instalados, pois mostra quais redes têm escolas no limite de suas capacidades e, por isso, precisarão construir ou ampliar mais unidades escolares.

[60] Sobre a complexidade da gestão escolar, o Inep informa que, com "[...] base nos dados disponíveis do Censo da Educação Básica, considerou-se que a complexidade de gestão está relacionada às seguintes características: porte da escola, número de turnos de funcionamento, quantidade e complexidade de modalidades/etapas oferecidas". Disponível em: https://bit.ly/36WAMK7. Acesso em: 23 jul. 2018. A complexidade da gestão do sistema de ensino municipal pode ser considerada a complexidade agregada das suas unidades escolares.

Tabela 13 – Média de alunos por escola, de acordo com a etapa da Educação Básica, municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais – 2010, 2013 e 2017

Municípios	Anos	Creche	Pré-escola	Ensino Fundamental	
				Anos Iniciais	Anos Finais
D001	2010	23	62	206	111
	2013	32	74	186	118
	2017	44	98	176	96
G001	2010	25	89	192	147
	2013	20	125	174	135
	2017	79	93	187	101
T001	2010	2	58	122	67
	2013	7	65	119	57
	2017	7	64	127	57
V001	2010	32	62	267	159
	2013	41	69	224	145
	2017	55	70	276	84

Fonte: elaborada pelo autor com base no Censo Escolar (Inep/Mec, 2018) e em Qedu/Fundação Lemann (2019).

No período analisado todos os municípios ampliaram o número de seus alunos em creches e pré-escolas. O que demonstra que eles estão se esforçando para cumprir com o previsto pela legislação federal. Nas creches, os municípios T001 e D001, com aumentos de 250% e 216%, respectivamente, foram aqueles que mais ampliaram o número de vagas. Numa posição intermediária está D001, com uma expansão de 91%; e com menor crescimento está V001, com 71%. Em termos absolutos, G001 é o município com o maior número médio de alunos por escola. Em uma posição intermediária estão V001 e D001; e com um número bem menor que os demais, T001. Na pré-escola, a maior expansão no período foi a do município D001, com 58%. A expansão intermediária ficou por conta de V001 e T001, com 13% e 11%, respectivamente. E a menor expansão registrada foi a de G001, com apenas 5%. Em números absolutos, D001 e G001 apresentaram as maiores quantidades médias de alunos por escola. V001 ficou em uma posição intermediária; e T001, na mais baixa. Para estes casos, adota-se aqui o critério de que o menor número de alunos por escola dá ao município vantagens perante os demais em relação à capacidade instalada de recursos. Por isso, em relação às creches, T001 teria a maior quantidade, V001 e D001 teriam uma quantidade intermediária; e G001, a menor quantidade deste recurso. Na pré-escola, T001 estaria novamente em vantagem; V001, em uma posição intermediária, e com menor capacidade estariam G001 e D001.

Para os anos iniciais do Ensino Fundamental, no período entre 2010 e 2017, os números médios de alunos por escola alteraram pouco. D001 e G001 apresentaram redução, ao passo

que T001 e V001 aumentaram um pouco os seus números. Assim, em termos percentuais, D001 reduziu em 15%; e G001, em 3%. Por sua vez, T001 aumentou em 4%; e V001, em 3% o número médio de alunos em cada uma das suas escolas. Em números absolutos, no ano de 2017, V001, com 276 alunos por escola, apresentava o maior média e o cenário mais desfavorável para expansão da sua rede escolar. Numa posição intermediária, estavam os municípios G001 e D001, com 187 e 176 alunos por escola, respectivamente. E o cenário mais favorável entre os quatro da análise foi o do município T001, com um número médio de 127 alunos por escola.

Nos anos finais do Ensino Fundamental, no período entre 2010 e 2017, todos os quatro municípios diminuíram o número médio de alunos por escola. O que indica que todos eles perderam alunos nesta etapa da Educação Básica. A maior redução ficou a cargo de V001, com 47%. Numa posição intermediária, G001 reduziu em 31%. E as menores reduções aconteceram em T001, com 15%, e D001, com 14%. Em números absolutos, os municípios G001 e D001 eram aqueles que tinham as maiores quantidades médias de alunos por escola. V001 ficou em uma posição intermediária; e T001, com os menores números.

Em termos da capacidade de recursos instalados, para o Ensino Fundamental, tanto nos anos iniciais como nos finais, um número médio de alunos por escola menor é um indicador de maiores recursos. Assim, para os anos iniciais, o município T001 apresentava a maior capacidade, V001 e D001 detinham capacidades intermediárias, e G001 se destacava com a menor quantidade. Nos anos finais, em 2017, o cenário dos recursos instalados mostrava que G001 e D001 possuíam a menor quantidade deste recurso, V001 apresentava uma posição intermediária; e T001, a maior quantidade entre os quatro municípios analisados neste estudo.

Para completar a análise sobre a capacidade dos recursos instalados, o Ideb,[61] as taxas de aprovação e a nota média da Prova Brasil podem ser considerados indicadores da qualidade da educação ofertada pelas redes municipais de ensino. Eles ajudam a compor o cenário dos quatro municípios; neste caso, se os índices forem baixos, significa que os governos municipais devem investir recursos para melhorá-los. O que afeta a capacidade instalada para atender à Meta 1 do PNE, reajustar os salários dos docentes e manter o pagamento PSPN. Os dados relativos a estes indicadores são apresentados na Tabela 14, a seguir:

[61] O Ideb "[...] foi criado, em 2007, pelo Ministério da Educação [...]. Aportado em um programa de governo denominado Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Ideb foi apresentado à nação como uma ferramenta inovadora de aferição de resultados educacionais de estados, municípios, redes de ensino e escolas, pretensamente com vistas à melhoria da qualidade da Educação Básica brasileira. Por possibilitar acompanhamento de metas educacionais por escola, representa um mecanismo de monitoramento do ensino ofertado no país, em um contexto em que a sociedade brasileira é conclamada oficialmente a assumir compromisso com a melhoria da qualidade da educação" (SCHNEIDEIR; NARDI, 2014, p. 8).

Tabela 14 – Ideb e fluxo no Ensino Fundamental, municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais – 2011, 2013 e 2017

Municípios	Anos	Ideb		Taxa de aprovação (%)		Prova Brasil Nota média	
		Ensino Fundamental		Ensino Fundamental		Ensino Fundamental	
		Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais
D001	2011	6,0	5,1	0,96	0,88	6,21	5,82
	2013	6,0	4,5	0,96	0,87	6,28	5,18
	2017	6,6	5,0	0,96	0,89	6,83	5,62
G001	2011	4,9	4,0	0,95	0,86	5,18	4,6
	2013	5,0	4,1	0,94	0,89	5,28	4,56
	2017	5,3	3,6	0,94	0,79	5,66	4,62
T001	2011	5,4	4,7	0,90	0,77	5,97	6,07
	2013	5,8	4,5	0,97	0,77	5,8	5,78
	2017	5,9	4,8	0,95	0,77	6,21	6,25
V001	2011	5,8	5,2	0,94	0,89	6,2	5,78
	2013	6,1	5,1	0,95	0,90	6,46	5,71
	2017	6,7	5,7	0,96	0,91	7,04	6,33

Fonte: elaborada pelo autor com base na Prova Brasil (INEP/MEC, 2018).

O governo federal, através do PNE 2014-2024, estabeleceu como metas para as redes e sistemas de ensino públicos, as seguintes médias do Ideb para o Ensino Fundamental: em 2017, 5,5 para os anos iniciais e 5,0 para os finais. Para o ano de 2019, a média nacional prevista foi de 5,7 para os anos iniciais e de 5,2 para os finais. E em 2021, respectivamente, 6,0 e 5,5 (BRASIL, 2014, Meta 7). Estas médias nacionais se apresentam como patamares mínimos para os municípios atingir. Em relação às médias dos municípios sob análise, nos anos iniciais, verifica-se que eles tiveram crescimento ao longo do período analisado e, com exceção de G001, cumpriram a meta prevista para o ano de 2017. V001 e D001 tiveram o melhor desempenho em suas redes de ensino. T001 ficou em uma posição intermediária, e G001 apresentou uma média menor que a dos demais.

Nos anos finais do Ensino Fundamental, o cenário é mais complexo. Enquanto V001 e T001 tiveram um ligeiro aumento em suas médias do Ideb no período, G001 e D001 diminuíram as suas. Individualmente, verifica-se que V001, com uma média acima da prevista, é o município com o melhor desempenho. D001 ficou manteve-se na média, portanto ocupa uma posição intermediária. T001 ficou um pouco abaixo da meta, porém bem próximo a ela. E G001 ficou bem abaixo da meta dos demais municípios, por isso, em um cenário mais desfavorável. O Ideb, juntamente com outros instrumentos, tem se apresentado como um indicador de qualidade, indutor de comportamentos e instrumento de regulação federal sobre os sistemas e

redes de ensino dos entes subnacionais, particularmente os municípios brasileiros. Duarte e Junqueira (2013, p. 169) identificam este fenômeno:

> No campo educacional, métodos e processos vão se diversificando, tanto quanto as identidades e os procedimentos profissionais dos que atuam nos sistemas de ensino. Formas situadas de agir são portadoras de valores diversos e nutrem-se de interpretações do social e das redes de relações que as estruturam politicamente. A regulação normativa do sistema educacional brasileiro, que reconhece como entidade federativa os municípios, possibilita a estes a formulação legislativa no âmbito de suas competências, especialmente na normatização da Educação Infantil e da parte curricular diversificada. No entanto, **a difusão de testes padronizados de aferição da aprendizagem dos alunos e dos procedimentos de avaliação de desempenho dos profissionais dissemina ações e preocupações voltadas para os resultados**. Ou seja, a natureza profundamente política das regulações pode conduzir a melhorar os resultados do conjunto do sistema, mas a ênfase posta nos resultados pode gerar, também, efeitos de performatividade. (grifos nossos).

A partir da abordagem das autoras, por figurar como uma das metas do PNE 2014-2024, é possível inferir que os municípios estão empenhando esforços e recursos para melhorar o seu desempenho no Ideb. O que se espera é que as ações das administrações municipais voltadas para a melhoria do seu desempenho sejam direcionadas a investimentos em equipamentos, reforços escolares, melhor remuneração e condições de trabalhos do pessoal da educação e outros insumos escolares. Visto desta forma, o Ideb afeta a capacidade de recursos instalados.

Outro indicador de desempenho presente na Tabela 14 é a taxa de aprovação. Trata-se de um indicador importante para medir o fluxo dos estudantes no seu processo de escolarização. Neste caso, taxas maiores indicam menor reprovação, repetência e evasão dos alunos na sua vida escolar. Verifica-se que, para os anos iniciais do Ensino Fundamental, no período analisado, todos os municípios procuraram manter seus índices acima de 90%. Neste caso, a maioria dos alunos que ingressavam no primeiro ano conseguia concluir o quinto ano no tempo adequado. A diferença de valores entre os municípios neste indicador e nesta etapa do Ensino Fundamental é muito pequena. Considera-se que todos eles têm uma alta capacidade.

Nos anos finais do Ensino Fundamental, os municípios D001 e V001 melhoraram um pouco, apresentando uma variação positiva. T001 manteve-se no mesmo patamar, e G001 diminuiu o seu indicador no período analisado. No ano de 2017, observa-se que V001 e D001 têm as melhores taxas, portanto maior capacidade instalada de recursos. E G001 e T001, com taxas bem mais baixas, apresentaram um cenário menos favorável. Estes últimos necessitarão de investimentos para reduzir a reprovação, a repetência, a evasão e o abandono em suas escolas. Reforça-se aqui que este é um importante indicador de qualidade educacional da rede

de ensino (IMRS/FJP, 2018). Ele afeta diretamente a capacidade instalada, pois taxas mais baixas indicam que mais crianças e adolescentes apresentarão maior defasagem na relação entre a idade e a série adequada e menor desenvolvimento educacional (RIANI, 2008).

O outro indicador presente na Tabela 14 é a nota média municipal da Prova Brasil. Trata-se de um importante indicador de aprendizagem, apesar das críticas aos testes padronizados (SCHNEIDER; NARDI, 2014). Mesmo com todas estas críticas, ter uma nota média maior pode indicar que a política educacional do município cumpre a sua tarefa de promover o aprendizado das crianças e dos adolescentes. Assim, no período entre 2010 e 2017, observa-se que todos os quatro municípios melhoraram as suas médias para os anos iniciais do Ensino Fundamental. O destaque ficou para V001, que conseguiu melhorar em 14%. D001 e G001 conseguiram melhorar em cerca de 10%. E T001 obteve a menor melhoria, com acréscimo de apenas 4% à média municipal na Prova Brasil. Em termos de média, no ano de 2017, para esta etapa do Ensino Fundamental, V001 obteve a melhor e, por isso, apresentava a maior capacidade instalada para este indicador. D001 e T001 obtiveram médias intermediárias e, portanto, capacidades correspondentes. G001, com a média mais baixa, apresentava a menor capacidade entre os quatro municípios. Nos anos finais, V001 e T001 obtiveram as melhores médias em 2017, por isso apresentavam as melhores capacidades. Com uma média um pouco mais baixa, D001 manteve-se em uma situação intermediária. E a média mais baixa entre os quatro municípios ficou com G001, logo também a mais baixa capacidade instalada de recursos para esta variável.

O Quadro 18, a seguir, apresenta a síntese das variáveis que figuram nas Tabelas 10, 11, 12, 13 e 14. Nele também se estabelece a comparação entre os quatro municípios e destaca-se o cenário das suas capacidades de recursos instaladas por meio do enquadramento na escala baixa, intermediária e alta. Não se pode perder de vista que esta comparação acontece entre os quatro municípios e possibilita aferir qual(is) entre eles apresenta(m) o melhor cenário. Ela não permite dizer se isso representa maior efetividade na implementação da Lei nº 11.738/2008 e da Meta 1 do PNE 2014-2024, que diz respeito à pré-escola para crianças de 4 e 5 anos. Isso só se torna possível a partir de uma análise de implementação em que a capacidade estatal apareça de maneira reflexiva, nos termos de Gomide, Pereira e Machado (2017).

Quadro 18 – Comparação entre as capacidades de recursos instalados dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais

Variável\Município	D001	G001	T001	V001
População em 2010	Alta	Intermediária	Baixa	Alta
Área territorial	Alta	Intermediária	Baixa	Alta
Número total de escolas	Alta	Intermediária	Baixa	Alta
Número de escolas de Educação Infantil	Alta	Intermediária	Baixa	Alta
Número de escolas de Ensino Fundamental	Alta	Intermediária	Baixa	Alta
Evolução no número de matrículas – Creche	Baixa	Alta	Alta	Intermediária
Evolução no número de matrículas – Pré-escola	Baixa	Alta	Alta	Intermediária
Evolução no número de matrículas – Anos Iniciais do Ensino Fundamental	Alta	Alta	Baixa	Intermediária
Evolução no número de matrículas – Anos Finais do Ensino Fundamental	Alta	Alta	Baixa	Intermediária
Número total de escolas municipais	Intermediária	Baixa	Baixa	Alta
Número total de matrículas	Baixa	Baixa	Intermediária	Alta
Número total de turmas	Baixa	Baixa	Alta	Intermediária
Média de turmas por escola	Baixa	Intermediária	Alta	Baixa
Média de alunos por escola	Intermediária	Baixa	Alta	Intermediária
Média de alunos por turma	Baixa	Intermediária	Alta	Baixa
Media de alunos por unidade de creche	Intermediária	Baixa	Alta	Intermediária
Média de alunos por unidade de pré-escola	Baixa	Baixa	Alta	Intermediária
Média de alunos nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental	Intermediária	Baixa	Alta	Intermediária
Média de alunos no Anos Finais do Ensino Fundamental	Baixa	Baixa	Alta	Intermediária
Ideb dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental	Alta	Baixa	Intermediária	Alta
Ideb dos Anos Finais do Ensino Fundamental	Intermediária	Baixa	Intermediária	Alta
Taxa de aprovação – Anos Iniciais do Ensino Fundamental	Alta	Alta	Alta	Alta
Taxa de aprovação - Anos Finais do Ensino Fundamental	Alta	Baixa	Baixa	Alta
Prova Brasil – Anos Iniciais do Ensino Fundamental	Intermediária	Baixa	Intermediária	Alta
Prova Brasil – Anos Finais do Ensino Fundamental	Intermediária	Baixa	Alta	Alta
Total	Intermediária	Baixa	Intermediária	Alta

Fonte: elaborado pelo autor.

A técnica de comparação por escala, já adotada em outros estudos (PIRES; GOMIDE, 2014a, 2014b), também foi aplicada para a capacidade instalada de recursos dos quatro municípios. Ela revela que V001 é o que apresenta o melhor cenário e possui a mais alta quantidade destes recursos. Com um cenário intermediário, estão D001 e T001, o que lhes confere uma capacidade média. E a situação mais desfavorável é a de G001, que, por isso, apresenta a mais baixa capacidade entre os quatro municípios em termos dos recursos para prover a Meta 1 do PNE 2014-2024 e garantir o pagamento do PSPN, em cumprimento à Lei nº 11.738/2008.

A última dimensão da capacidade estatal dos municípios para implementação das normas federais selecionadas neste estudo é a capacidade política. Ela vem sendo amplamente requisitada por estes tipos de estudo, tanto por aqueles que consideram a capacidade estatal como variável dependente, ou seja, os estudos de natureza formativa, quanto por aqueles que a consideram como variável independente ou de natureza reflexiva. A subseção seguinte será dedicada à verificação e à análise deste recurso nos quatro municípios estudados.

5.2.7 Capacidade política

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

O significado atribuído ao termo capacidade política varia segundo a forma como se analisa a capacidade estatal. Se esta é utilizada na sua versão formativa, a referida capacidade é vista como uma variável independente. Ou seja, neste caso, ela aparece como um recurso essencial para o Estado prover suas políticas públicas, através do aumento da sua legitimidade, ao envolver os interessados em arenas e espaços participativos (COUTINHO, 2013; PIRES; GOMIDE, 2014a, 2014b; VAZ, 2014; BICHIR, 2015; GOMES, 2016; ANASTASIA; LAS

CASAS, 2016; GAITÁN; BOSCHI, 2016; PEREIRA; ABERS; MERTENS, 2018; LOUREIRO *et al.*, 2018). A outra forma é a capacidade política como variável dependente da capacidade estatal, ou seja, na sua versão reflexiva. Nesta abordagem, a política pública que requer capacidade do Estado é a própria participação social (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014; PEDROTI, 2014; PEREIRA, 2014a, 2014b; PIRES; GOMIDE, 2014a, 2014b, 2016; GOMES; FERREIRA; AMÂNCIO, 2017). Pereira, Abers e Merteins (2018, p. 9) explicam, a partir da decomposição do termo, os requisitos para que a capacidade estatal se efetive na incorporação de atores sociais relevantes e com poucos recursos de participação social:

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

Em geral, o conceito de capacidade política envolve a existência de arranjos participativos tanto para prover recursos e legitimar determinadas políticas quanto como resultado das políticas voltadas para inclusão de atores nos processos decisórios e de implementação. Neste sentido, Grin (2012, p. 161) recorre a Grindle (1996) para afirmar que capacidade política diz respeito a "[...] canais legítimos e eficazes para resolver conflitos e tratar das demandas sociais, que dependem de responsivos líderes políticos e administradores". A noção apresentada por Cingolani (2013, p. 32) diz que a referida capacidade está relacionada a "[…] *It often refers to the level of power accumulation by elected leaders in order to enforce their policy priorities across the different institutional players (party, Congress, etc.*).[62]" Porém, a definição proposta por Pires e Gomide (2015, p. 127) é bastante abrangente e amplamente utilizada nos estudos sobre capacidade estatal:

[62] "[...] geralmente se refere ao nível de acumulação de poder dos líderes eleitos, a fim de reforçar suas prioridades políticas nos diferentes atores institucionais (partidos, congresso, etc.)" (tradução nossa).

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

Apesar de vários estudos concordarem sobre a importância da capacidade política como um recurso necessário à capacidade estatal, eles utilizam diferentes variáveis para mensurá-la. Gomide, Pereira e Machado (2017, p. 8) preferem analisar os "[...] mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo, canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios, articulação com órgãos de controle interno e externo". Tripodi (2018, p. 94) toma como suas *proxies* os mecanismos de "[...] *accountability* horizontal e os *checks and balances*". Pires e Gomide (2016, p. 130) utilizam como medidas desta dimensão três aspectos, a saber: "[...] i) interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos (parlamentares de diversos partidos); (ii) a existência e o funcionamento de mecanismos de participação social e (iii) a presença da fiscalização de agências de controle". Estes três aspectos são também a escolha de outros estudos, como Pires e Gomide (2014a, 2014b), Gomide e Pires (2012, 2014a, 2014b), Loureiro, Teixeira e Ferreira (2014), Pereira (2014b), Pedroti (2014) e Coutinho (2014).

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

Este estudo não inova em relação ao que a literatura propõe e utiliza como as suas medidas de capacidade política: a base de apoio do prefeito municipal na Câmara Municipal, a existência do Conselho Municipal de Educação, do Conselho do Fundeb, de Associações com interesse na política educacional e do Sindicato de profissionais da educação. A seleção destas variáveis/indicadores deve-se à opção deste estudo por considerar esta capacidade como um recurso de capacidade estatal e por entender que ela diz respeito à construção de coalizões de apoio à política educacional municipal. Neste sentido, ter a maioria dos vereadores na Câmara Municipal, bem como o apoio dos conselhos e das associações e estabelecer negociações com sindicatos pode ser um bom indicativo de capacidade política.

Na Tabela 16, são apresentados os dados de capacidade política. Eles foram levantados a partir de várias fontes, entre as quase uma das mais importantes foram as entrevistas[63] com os coordenadores pedagógicos das administrações dos municípios, à exceção de G001. Os seus dados foram recolhidos, em parte, através de um questionário.

Quadro 19 – Canais institucionais de participação na política educacional dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais

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

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

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

[63] As entrevistas com os dirigentes e coordenadores pedagógicos dos municípios foram realizadas no segundo semestre de 2018. Em relação ao município G001, foram feitas várias tentativas de realizar as entrevistas entre o segundo semestre de 2018 e o primeiro semestre de 2019. Após vários cancelamentos de última hora, optou-se por enviar um questionário. Entretanto, após muita insistência, obteve-se o retorno do questionário, porém com poucas questões respondidas. O que prejudica a qualificação dos dados e uma apuração mais precisa da capacidade política deste município.

> [...] os sistemas municipais de ensino deveriam constituir-se como organizações independentes e autônomas, cujas regulamentações e normas seriam previstas por seus próprios órgãos normativos, os Conselhos de Educação, que considerariam, entretanto, em suas deliberações, o disposto na LDBEN, no Plano Nacional de Educação (PNE) e nas Diretrizes Nacionais emanadas do Conselho Nacional de Educação (CNE). Isto é, a autonomia anunciada a Estados e Municípios poderia tornar-se realidade, desde que não descumprisse a lei e as normas estabelecidas em âmbito federal.

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

Quantos aos municípios analisados, verifica-se que, no município D001, ele é composto por 20 membros indicados, um por cada segmento social e da administração municipal ligados ou com interesse na política educacional. A administração municipal não é maioria, ao contrário, ela tem direito apenas a duas vagas, uma do prefeito e a outra indicada pela Secretaria Municipal de Educação (DIVINÓPOLIS, 2011). O CME de G001 é composto por 22 membros, entre os quais três representantes da administração local, dois representantes dos professores, 1 representante do sindicato dos servidores municipais e um representante de cada segmento social ou agência pública com interesse na educação (GOVERNADOR VALADARES, 2010). Em T001, o CME é composto por onze "[...] representantes da sociedade civil e do Poder Público, eleitos por seus pares e indicados pelas suas respectivas entidades e nomeados pelo prefeito municipal" (TEÓFILO OTONI, 2017). A administração municipal tem, além do secretário municipal de educação, mais dois representantes, os demais membros representam professores, outros segmentos sociais e agências públicas locais (TEÓFILO OTONI, 2017). Em V001, o CME é composto por quatorze membros, entre os quais dois natos e doze designados. A administração municipal está representada pelo secretário municipal de educação, que é o presidente de fato, ao passo que o Prefeito é o presidente de honra, e por mais um representante. Os demais representantes são indicados pelos seus respectivos segmentos sociais ou agências públicas (VARGINHA, 1999).[64]

[64] Todas as informações relativas à composição dos Conselhos Municipais de Educação dos quatro municípios estão disponíveis na legislação local.

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

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

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

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

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

> [...] no município há zoneamento para matrículas nas creches, pré-escola e no Ensino Fundamental definidos em uma lei municipal. Que é feito um cadastro e as crianças são encaminhadas para matrículas em escolas mais próximas as suas residências. Mas, aqueles pais que não ficam satisfeito com a escola, recorrem ao promotor e este autoriza a matrícula na escola que o pai solicita. Isto tem acontecido regularmente e tem influenciado na Semed. Outra coisa é o pedido de informações sobre contratos temporário e até falta de servidores da educação ao trabalho.

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

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

Diante dos dados do Quadro 19 e dos depoimentos dos entrevistados, verifica-se que os quatro municípios dispõem de apoio dos Conselhos Municipais de Educação, dos Conselhos do Fundeb, dos Sindicatos dos Professores e de pais, mães e responsáveis, individual ou coletivamente. Entretanto os atores mais ativos entre todos são o Judiciário e o Ministério Público. Estes órgãos têm se mostrado ativos, e suas intervenções têm afetado a capacidade políticas dos municípios, que, em certa medida, estão inovando as suas políticas educacionais

para atender às demandas destes agentes públicos. Diante disso, os municípios D001, T001 e V001 se mostraram ativos e inovaram na provisão, o que demonstra alta capacidade política. O município G001 não informou se houve casos em que isso aconteceu, portanto apresenta a capacidade mais baixa entre os quatro. Alguns estudos consideram que a atuação destes agentes é fundamental para inovação e uma variável importante da capacidade política (PEREIRA, 2014a, 2014b; LOUREIRO, MACÁRIO, 2014).

Além destes, um último conjunto de dados sobre a capacidade política diz respeito à atuação da Câmara Municipal. O Poder Legislativo local é um importante ator para, entre outras coisas, aprovar normas e fiscalizar o Executivo. Para governar, o Prefeito precisa de maioria na Câmara de vereadores. Neste sentido, o Quadro 20, a seguir, traz os dados das eleições municipais de 2012 e 2016 e mostra as coligações dos prefeitos eleitos e as composições das Câmaras Municipais nos quatro municípios. Os prefeitos e vereadores eleitos nestas eleições tomaram posse em 2013 e 2017, respectivamente, e atuaram em dois dos anos de referência deste estudo.

Quadro 20 – Prefeitos e vereadores dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais

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

Fonte: TER/MG (2017).

Um dado relevante no Quadro 20 é o número de cadeiras nas Câmaras Municipais dos municípios, pois permite saber o número mínimo necessário para o prefeito eleito ter a maioria dos vereadores e, com isso, governar com mais facilidade e autonomia. O limite máximo de cadeiras nas Câmaras Municipais é definido no texto constitucional (BRASIL, 1988, art. 29, inc. IV), porém, respeitado este limite, fica a cargo do município estabelecer o número exato delas. Quanto maior o número de vagas na Câmara, mais esforços devem fazer os candidatos majoritários para eleger o maior número de parlamentares e, depois do pleito eleitoral, formar maioria para governar. Neste último caso, isso significa negociar políticas e cargos com os partidos, a fim de obter sua adesão à base de apoio do prefeito. Assim, os municípios G001 e T001 estariam em desvantagem em relação aos demais, pois os seus prefeitos, para formarem maioria, precisariam, respectivamente, de onze e dez parlamentares. Em D001, para se obter a maioria, são necessários nove vereadores e, por isso, o município estaria em uma posição intermediária. Já V001, que necessitaria de oito, o menor número entre os quatro municípios, estaria na melhor posição.

Um segundo dado importante no referido quadro diz respeito às coligações partidárias que apoiam a candidatura do prefeito. Formar uma grande coligação pode ter dois sentidos, a saber: o primeiro está relacionado às dificuldades no período pré-eleitoral. Neste caso, seria preciso negociar um amplo programa de governo, que contemplasse os interesses dos seus diversos partidos e candidatos, e fazer uma campanha eleitoral que atendesse a todos. O segundo relaciona-se às vantagens de eleger uma numerosa bancada de vereadores e, com isso, prescindir de negociar muito no período pós-eleitoral para compor maioria na Câmara. Normalmente, estas negociações durante a gestão envolvem distribuição de cargos e de obras, que, muitas vezes, estão fora do programa e do planejamento governamentais. Nas eleições municipais de 2012, as maiores coligações dos prefeitos eleitos aconteceram nos municípios D001 e T001. G001 e V001 fizeram coligações partidárias menores. Em 2016, o candidato eleito por G001 fez uma ampla coligação, que envolveu 24 partidos políticos. Em V001, o Prefeito eleito tinha o apoio de 12 partidos. Nos municípios D001 e T001, as coligações partidárias dos prefeitos eleitos foram bem menores, com quatro partidos cada uma.

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

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

Nas entrevistas com os gestores das secretarias municipais de educação, eles foram perguntados se a Câmara Municipal dificultava a gestão e se havia tensões com ela. Eles foram unânimes em dizer que ela não representava problema para a administração municipal. As entrevistadas do município D001 disseram que só tiveram problemas com os vereadores quando a Semed teve que remanejar uma escola de um bairro para outro. A representante de V001 destacou que as dificuldades acontecem quando os membros do legislativo municipal querem empregar alguém em alguma escola, o que é feito por concurso e/ou contrato com edital público. E a de T001 reclamou que os vereadores locais só aparecem para tentar vagas em creches ou pré-escolas para algum eleitor. Mas, como há o cadastro, e a secretaria de educação precisa segui-lo, eles não criam mais dificuldades. A entrevistada de G001 não respondeu a este questionamento e disse que não tinha esta informação.

No Quadro 21, a seguir, comparam-se as variáveis que compõem a capacidade política dos quatro municípios, para identificar como este recurso está distribuído entre eles. Para as análise, utilizou-se como referência a composição das Câmaras Municipais a partir dos resultados das eleições de 2016:

Quadro 21 – Comparação entre as capacidades políticas dos municípios de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais

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

Fonte: elaborado pelo autor.

A comparação entre as variáveis, a partir da escala proposta por Pires e Gomide (2014a, 2014b) para as capacidades políticas, permite: i) identificar desigualdades na distribuição deste recurso entre os municípios da análise, como aconteceu com os demais recursos da capacidade estatal; ii) como os estudos especializados consideram os recursos políticos essenciais à capacidade estatal de implementação em ambientes democráticos, possuí-los aumentaria a autonomia municipal e permitiria que a administração local inovasse para implementar as duas normas federais (CINGOLANI, 2013; PEREIRA, 2014a, 2014b; LOUREIRO, MACÁRIO, 2014); iii) neste sentido, a síntese do Quadro 21 permite considerar que D001 era o município que dispunha da maior quantidade deste recurso em comparação aos demais. Por isso, espera-se que ele consiga com mais facilidade o apoio necessário dos atores locais e de outros interessados para implementar as duas normas federais.

O município V001 encontra-se em uma posição intermediária, o que exigiria mais esforços da administração municipal para negociar acordos com os agentes políticos e sociais locais para garantir os demais recursos para a implementação da Meta 1 e do PSPN. Por fim, G001 e T001, com as mais baixas capacidades políticas entre os quatro municípios, teriam um cenário mais adverso para implementar as duas normas. Com menor quantidade de recursos políticos, os gestores destes dois municípios teriam que abrir ampla negociação com os atores locais e, às vezes, sacrificar outras políticas para conseguir os recursos necessários para implementação. Nestas condições, os gestores municipais de G001 e T001 estariam pressionados a se apegar ao desenho do arranjo institucional presente nas Leis 11.738/2008 e na 13.005/2014, pois aumentaria a sua legitimidade e os seus recursos políticos.

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

5.3 COTEJANDO AS CAPACIDADES MUNICIPAIS DE IMPLEMENTAÇÃO

Esta seção será dedicada à comparação de todas as dimensões de capacidade estatal que foram selecionadas e analisadas. O objetivo principal neste momento é realizar a aproximação dos resultados encontrados e produzir a combinação entre eles, no intuito de identificar aquele município que se encontra na melhor situação para implementar o PSPN, como determina a Lei nº 11.738/2008, e a Meta 1 do PNE 2014-2014. Porém, somente a análise da implementação poderá dizer o município que tem conseguido maior eficácia, eficiência, efetividade e sustentabilidade para implementar estas normas federais (MOKATE, 1999; COSTA; BRONZO, 2012; GRIN, 2012; CINGOLANI, 2013).

Entretanto ter recursos é condição necessária, porém não suficiente para que isto aconteça (GRIN, 2012). Pois a provisão de políticas públicas depende também de outras variáveis relacionadas ao legado de políticas prévias, ao interesse dos gestores locais e às suas formas de mobilizar os recursos em função dos seus objetivos enquanto administração pública (COSTA; BRONZO, 2012). Apesar disso, cabe reforçar a noção de sustentabilidade ou macrossustentabilidade desenvolvida por Mokate (1999), para entender a importância dos estoques de recursos quando se pensa em prover certas políticas e sustentá-las ao ponto de mitigar os problemas que as demandaram. Assim, esta autora recorre aos estudos do Banco Mundial para afirmar que,

> *En 1990, el Banco Mundial publica una nueva interpretación de la sostenibilidad que no incorpora referencias al concepto de riesgos o vulnerabilidades. Propone que "la mayoría de las operaciones de desarrollo incorpora* ***seis tipos de capital: humano, natural, cultural, institucional, físico y financiero****. Un análisis de la experiencia con más de 550 operaciones muestra que su sostenibilidad depende del logro de un equilibrio apropiado entre los varios tipos de capital". (Banco Mundial, 1990). Para ejemplificar plantea "un proyecto que crea nuevo capital físico (tal como obras de riego o infraestructura escolar) tendrá poca probabilidad de sostenerse si no hay suficiente capital institucional y humano (personal capacitado y organizado de manera que pueda trabajar eficientemente) para que pueda aprovechar la nueva infraestructura*. (MOKATE, 1999, p. 28-29, grifos nossos).

Se os estoques de recursos em quantidade e qualidade adequados são umas das condições necessárias para a para a provisão de políticas públicas, verificar como eles estão distribuídos para identificar a configuração da capacidade estatal dos municípios da análise é o desafio final deste estudo. Pelo que se demonstrou até o momento, verifica-se que há desigualdade nos estoques de recursos que geraram desigualdades em cada uma das dimensões e/ou capacidades. A igualdade nos estoques de recursos é uma garantia inicial para que haja igualdade na qualidade dos serviços prestados e garantia de condições de acesso e cobertura nas políticas públicas. Mokate (1999, p. 17), chama a atenção para esta necessidade quando afirma que

> *La igualdad de insumos incorpora alguna referencia a la calidad del servicio entregado, por lo menos en lo que respecta al uso de recursos o insumos para dicho servicio. La igualdad de insumos se trata de uniformizar las características con que se prestan los servicios (que puedan o no ser ofrecidos en un régimen de igualdad de acceso o de cobertura). Igualar los insumos implica fijar unos estándares para el uso de insumos: número de horas de atención médica semanales; relación alumno-maestro; textos por alumno; gasto per capita; etc. Dichos estándares representarían lo que se considera aceptable o indicado para el sistema*.

A partir da abordagem de Mokate (1999), é possível considerar que se é intenção do governo federal que todos os entes subnacionais implementem as suas normas e consigam atingir os objetivos propostos por elas, então é necessário que a União exerça a sua "[...] função redistributiva e supletiva de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios" (BRASIL, 1988, art. 211, § 1º). Assim, dimensionar as desigualdades entre as capacidades se mostra uma necessidade para cumprir com o previsto no texto constitucional de 1988 e assegurar, de fato, o regime de colaboração (BRASIL, 1988, art. 211, *caput*).

Retomando a comparação das capacidades dos municípios, o Quadro 22 traz de volta todas as seis dimensões/capacidades dos quatro casos em análise. A intenção, neste momento, é chegar a uma visão final de como se configura a capacidade estatal dos municípios da análise para implementar a Lei nº 11.738/2008 e a Meta 1 do PNE 2014-2024. Para esta análise final, retoma-se a técnica de escala de baixa, intermediária e alta capacidade, como se processou durante as análises das dimensões. Esta variação decorre dos estoques dos recursos e do valor que lhe foi atribuído a partir da comparação entre os quatro municípios.

Quadro 22 – Cotejo entre as capacidades municipais de implementação de Divinópolis, Governador Valadares, Teófilo Otoni e Varginha – Minais Gerais

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

Fonte: elaborado pelo autor.

No Quadro 17, realiza-se o cotejamento entre as dimensões selecionadas para análise das capacidades estatais municipais para implementação das normas federais de Educação Básica, no caso, a Lei Federal 11.738/2008, que estabelece o PSPN, e a Meta 1 do PNE 2014-2024. Entre os quatro municípios analisados, observa-se que D001 e V001 apresentam a maior capacidade. G001 apresenta uma capacidade intermediária; e T001, a mais baixa. Isso significa dizer que o município que tem mais capacidade estatal tem também mais recursos para prover políticas públicas e aqueles com menores capacidades estatais terão que fazer maiores esforços para implementá-las.

Ressalte-se que a análise mostrou que as desigualdades estavam presentes em 2010, início do período analisado, mantiveram-se em 2013 e permaneceram até 2017 com poucas insuficientes alterações. No período, os municípios de Teófilo Otoni e Governador Valadares apareceram com os mais baixos estoques de recursos. E o primeiro deles, principalmente, encontra-se em uma das regiões com os piores indicadores sociais e econômicos do estado de Minas Gerais (IMRS/FJP, 2018). Esperava-se que, ao longo do período, as desigualdades de recursos fossem amenizadas, para que todos os municípios tivessem condições de prover as duas normas com mais equidade e qualidade. Mas não foi o que aconteceu. Está certo que estudos de caso não tem a pretensão de generalização (BORGES, 2007; REZENDE, 2011; DUPUY, 2012). Entretanto a análise foi direcionada a municípios situados em um conjunto pequeno e com muitas semelhanças (IBGE, 2008). Dessa forma, abre-se o questionamento sobre as desigualdades de recursos para a provisão da Lei nº 11.738/2008 e da Meta 1 do PNE 2014-2024 quando se pensa na rede urbana brasileira e seus 5.570 municípios. Nesse caso, advoga-se pela efetividade do regime de colaboração e do federalismo cooperativo para a política educacional, a fim de que a União cumpra o previsto no texto constitucional em relação à Educação Básica.

O cotejamento das dimensões e da capacidade estatal entre os municípios evidencia as desigualdades de recursos. Por sua vez, a implementação é um processo complexo e exige das agências implementadoras estoques de recursos diversos, para que elas tenham condições de efetivar a política pública (BERMAN, 1978). Em condições adversas, os municípios, como agências, buscarão alternativas que poderão afetar a implementação. Este é um cenário indesejável, pois, especificamente para as duas normas analisadas, desenham-se problemas para garantir que elas continuem sendo implementadas.

5.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para o desenvolvimento das análises dos dados de capacidades estatais dos municípios selecionados, formulou-se como problema a seguinte questão: como os estoques de recursos estruturam as capacidades estatais dos municípios de Minas Gerais classificados como Capitais Regionais para implementar a Meta 1 do PNE 2014-2024 e a Lei nº 11.738/2008 em seus respectivos sistemas e redes de ensino? O objetivo geral proposto foi analisar, em perspectiva comparada, os estoques de recursos que compõem as dimensões e verificar como elas estruturam as capacidades estatais de implementação dos municípios selecionados.

As análises começaram a partir de algumas das características dos quatro municípios, por se considerar que elas influenciam na capacidade estatal de implementação (ZIBLAT, 2015). Selecionou-se para exame a população municipal, as taxas de crescimento populacional, de natalidade, de pobreza e pobreza absoluta e esperança de vida ao nascer. Quanto a este ponto, ter uma população maior pode significar maiores fontes de recursos, possibilidades de arrecadação de recursos fiscais e crescimento econômico municipal (MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017, GRIN; ABRÚCIO, 2018b). Por outro lado, ao mesmo tempo, há necessidade de maiores investimentos para prover políticas sociais que atendam um número maior de indivíduos. Neste caso, G001 e D001, com maiores populações estimadas para 2018, precisariam de maiores investimentos para provê-las. T001e V001, com populações menores, precisariam de menores esforços para prover as referidas políticas.

Os dados referentes ao crescimento populacional e às taxas de natalidades revelam, entre outras coisas, que os municípios estão no que a literatura chama “janela de oportunidades demográficas” (MOLINA; FLEURY, 2000; MOLINA, 2002). Neste caso, T001 estaria na melhor posição, seguido de perto por G001. Nas situações mais desvantajosas estariam V001 e D001. Quanto aos dados de pobreza, que exigem grandes esforços das administrações municipais para prover políticas públicas que consigam mitigá-los (VEIGA; BRONZO, 2012),

os municípios V001 e D001 apresentam um cenário melhor que o de G001 e muito melhor que o de T001. Considerando-se estas características, verificam-se diferenças grandes entre os municípios, e V001 e D001 estariam em vantagem em relação a G001 e T001. Mesmo que estes últimos estejam desfrutando das oportunidades demográficas neste momento.

Para análise da capacidade estatal municipal dos municípios selecionados, optou-se por decompô-la em constructos: capacidade de atendimento, fiscal, técnico-burocrática, institucional, instalada e política. A escolha destes constructos e das variáveis de cada uma das capacidades foi referenciada na literatura, e não uma escolha aleatória. Não há uma hierarquia entre as dimensões nem existe uma que seja mais importante do que a outra. Verifica-se, na literatura, a escolha dos autores por uma ou mais dimensões para análise da capacidade estatal. Muitos autores atribuem à dimensão analisada a condição de variável necessária e suficiente para medir a capacidade estatal (GRIN, 2012). O que não é o caso deste estudo, que considera que a capacidade estatal é resultado do somatório dos estoques de recursos que compõem cada uma das dimensões.

Para medir a capacidade de atendimento, primeiro dos constructos de capacidade estatal analisados, utilizaram-se como variáveis a população em faixa etária de escolarização obrigatória, o número de matrículas municipais por etapa da Educação Básica de oferta municipal obrigatória e prioritária, e a taxa de escolarização líquida. A finalidade foi identificar a parcela da população atendida, o que falta para o município cumprir a Meta 1 do PNE e dimensionar como isto afeta a implementação do PSPN. Trata-se, pois, de uma dimensão importante. Quanto mais altas as taxas de atendimento, de oferta e de escolarização líquida, mais alto o estoque destes recursos e maior a capacidade estatal. Os dados analisados revelaram que, para esta dimensão, T001 apresentou a maior capacidade de atendimento entre os quatro municípios analisados. G001 e V001 apresentaram dados próximos e, por isso, estão em uma posição intermediária. D001, com o cenário mais desfavorável, apresentou uma capacidade de atendimento mais baixa.

A capacidade fiscal é bastante requisitada pela literatura como dimensão de capacidade estatal (EVANS, 1993; CÁRDENAS, 2015; CHUDNOVSKY, 2015; MARENCO; JONER; STROHSCHOEN, 2017). Para medi-la, utilizaram-se dois conjuntos de dados: as receitas (Tabela 6) e as despesas (Tabela 7). Quanto às receitas, foram utilizados como dados: receita líquida corrente total, receita corrente líquida *per capita*, receita corrente líquida para educação e receita corrente líquida *per capita* para educação. Para as despesas, foram utilizados os seguintes dados: despesas com pessoal da educação, despesas com MDE, esforço orçamentário

para educação, gasto com educação em cumprimento ao art. 212 do texto constitucional de 1988 e o gasto *per capita* em atividades de educação.

Os dados permitem, ao mesmo tempo, dimensionar os estoques de recursos financeiros e saber como eles são utilizados para o financiamento da educação. Os dados para os anos de 2010, 2013 e 2017 mostram que há uma desigualdade persistente nas receitas, que se ampliou durante o período. E o município T001, que apresentava, em 2010, o cenário mais difícil, com as menores quantidades de recursos fiscais, continuou em declínio e se distanciou dos demais municípios analisados, tomando-se para comparação o ano de 2017, o último da série, por revelar o cenário mais atual, e considerando-se que ter valores mais altos nas receitas representa maior capacidade e assim sucessivamente para valores intermediários e mais baixos. Para as despesas, maiores gastos ou maiores percentuais significam mais dificuldades em expandir os gatos e, por isso, menor capacidade. A comparação entre os quatro municípios realizada no Quadro 12, quando se aproximam os dados das Tabelas 6 e 7, mostra G001 com a mais alta capacidade fiscal entre eles. D001 e V001 apresentam capacidades intermediárias. E, por sua vez, o município T001 é aquele com a capacidade fiscal mais baixa. O que pode lhe causar dificuldades para cumprir o previsto nas duas normas federais analisadas.

Outro constructo muito requisitado pela literatura especializada para aferir a capacidade estatal é a capacidade técnico-burocrática ou apenas burocrática (EVANS, 1993; REPETTO, 2003; CINGOLANI, 2013; PIRES; GOMIDE, 2014b; EVANS; RAUCH, 2015; GEDDES, 2015; MARENCO, 2017; MARENCO; JONER; STROHSCHOEN, 2017). A referência para mensurar esta capacidade é associá-la ao modelo weberiano de burocracia. Nesse sentido, competência técnica, acesso à carreira pela via de concursos, remuneração adequada e progressão por mérito são algumas das características para se identificar a sua autonomia perante as pressões de grupos sociais poderosos e, consequentemente, a sua capacidade (CINGOLANI, 2013; EVANS; RAUCH, 2015). Este estudo trabalhou com os dados de quantidade total de professores nas redes municipais, sexo, idade média dos docentes, escolaridade (percentual com graduação), tipo de formação (percentual com licenciatura), forma de contratação, número de matrículas escolares por docente, carga horária semanal trabalhada, carga horária presente no Plano de Cargos e Salário, formas de progressão na carreira, vencimento bruto, tempo como professor e o número de escolas em que trabalha. Com a escolha destes dados para compor a capacidade técnico-burocrática, tentou-se, ao mesmo tempo, identificar os componentes típicos das burocracias weberianas e outros dados que afetassem esta capacidade nos municípios.

A aferição final do constructo técnico-burocrático foi feita a partir de um conjunto com treze tipos de dados presentes nas Tabelas 8 e 9 e Quadro 13 e sintetizados no Quadro 14. Mais uma vez, utilizou-se a técnica de atribuir a escala alta, média e baixa conforme o estoque do recurso do município em comparação com os demais da análise (GOMIDE; PIRES, 2012; PIRES; GOMIDE, 2014a, 2014b, 2016). Assim, o resultado final mostrou que o município D001 é aquele que apresenta o maior estoque de recursos, por isso tem a mais alta capacidade técnico-burocrática. Os municípios T001 e V001, com estoques médios em relação aos demais, apresentam capacidade intermediária. E G001, com a mais baixa quantidade destes recursos, é o município com a mais baixa capacidade entre os quatro.

A dimensão/capacidade institucional é tratada na literatura de capacidade estatal em definições mais abrangentes (FERNÁNDEZ; PUENTE, 2014; BICHIR, 2015, 2016; MELÉNDEZ; BOCANEGRA; ROUSSEAU, 2017) e mais restritas (GOMES; FERREIRA; AMÂNCIO, 2017; SANTOS, 2017). Aparece também vinculada a arranjos participativos (GOMES, 2016; SANTOS, 2017) e como instrumento de articulação federativa (MONTEIRO NETO, 2014; BRANDÃO, 2014; LIMA, 2018). Assim, a partir destes estudos, definiram-se os dados que deveriam compor esta dimensão. Foram selecionados aqueles instrumentos institucionais definidos em normas federais, como o texto constitucional de 1988, portanto obrigatórios para os municípios. Porém, apesar das limitações constitucionais (BRASIL, 1988, arts. 29 e 30), procurou-se identificar neles inovações que revelassem a autonomia municipal para promoção de políticas públicas de Educação Básica perante os demais entes da federação situados em esferas superiores. Os instrumentos institucionais locais selecionados foram a Lei Orgânica Municipal, o Plano Municipal de Educação, o Plano Plurianual, o Plano de Cargos e Salários dos servidores da educação, o Conselho Municipal de Educação, o Sistema Municipal de Educação e Conselho do Fundeb.

O estoque dos recursos institucionais nos municípios foi aferido a partir da análise do conteúdo dos instrumentos selecionados. Assim, ter o instrumento e nele introduzir inovações, dá ao munícipio uma capacidade mais alta. Não ter o instrumento institucional e não inovar mostra um menor estoque deste recurso e, portanto, uma capacidade mais baixa. O Quadro 17 apresenta a síntese dos resultados e a comparação entre os municípios quanto a este constructo/capacidade. Nele, os municípios D001 e G001 figuram como aqueles, entre os quatro analisados, que têm as mais altas capacidades institucionais. Enquanto isso, os municípios T001 e V001, por não ter ou por não inovar em seus instrumentos, aparecem com as capacidades mais baixas.

Um outro recurso necessário para a capacidade estatal de implementação de políticas públicas apontado pela literatura são os equipamentos públicos. Estes figuram como recursos nos estudos de Mann (2015), Ziblat (2015), Martins *et al.* (2013), Bichir (2015), Menicucci e Marques (2016) Gomes, Ferreira e Amâncio (2017). Todas estas abordagens utilizam o termo de maneira bem ampla e incluem entre as suas variáveis os recursos fiscais e técnicos, assim como outros mais específicos, relacionados aos recursos instalados, como postos de atendimento, hospitais, agências de atendimento social, etc. Entretanto, indiferentemente da abrangência, há o reconhecimento da importância destes recursos na provisão de políticas públicas, particularmente as sociais.

Neste estudo, optou-se por trabalhar com um conjunto grande de dados e variáveis como *proxies* do constructo/capacidade de recursos instalados. Nestas estão incluídas a população total, rural e urbana; a área total do território; o número total de unidades escolares das redes municipais por etapa da educação escolar, assim como a suas localizações no território; o número de matrículas por etapa e modalidade da educação escolar; o número total de turmas; a média de turmas por escola; a média de alunos por escola e por turma; a média do Ideb da rede municipal; a taxa de aprovação e a média da Prova Brasil por rede de ensino. Estes dados fornecem uma dimensão real sobre a capacidade dos recursos materiais instalados para atender a população e, ao mesmo tempo, dimensionam as dificuldades na gestão e na manutenção da rede de escolas dos municípios.

No Quadro 18, procurou-se fazer a comparação dos estoques de recursos instalados entre os quatro municípios. Tomou-se como referência o ano de 2017, por ser o mais recente e também por posterior à promulgação da Lei nº 13.005/2014, que regulamentou o PNE 2014-2024. E o resultado da comparação mostrou, em primeiro lugar, que os quatro municípios têm estoques desiguais, ou seja, estes recursos, como os demais, estão desigualmente distribuídos entre eles. Dos quatro, V001 foi o que apresentou o maior estoque deste recurso, portanto a mais alta capacidade também. D001 e T001 apresentaram estoques médios quando comparados aos demais municípios. Assim, suas capacidades são consideradas intermediárias. E, por fim, G001, por apresentar o cenário com maiores dificuldades, foi o município com a mais baixa capacidade de recursos instalados.

A última das dimensões de capacidade estatal municipal para implementação das normas federais de educação básica analisadas neste estudo é a política. Esta capacidade foi adquirindo relevância à medida que se expandiam o conceito e as práticas democráticas em diversas nações. A busca por legitimidade para atuação do Estado na promoção de políticas públicas de desenvolvimento econômico e social exigiu o alargamento dos espaços

participativos e a inclusão de novos atores nos processos políticos decisórios e de implementação (EVANS, 1993; CINGOLANI, 2013; EVANS; RAUCH, 2015). A literatura especializada passou a dar especial atenção a este constructo, que, desde então, começou a ser visto como um recurso fundamental. Praticamente todos os estudos localizados e analisados nesta pesquisa deram especial atenção à capacidade política. Entretanto alguns deles foram além, decompuseram esta capacidade em variáveis, investigaram as inovações decorrentes delas e os modos como afetavam a implementação da política ou programa analisado (REPETTO, 2003; GOMIDE; PIRES, 2012; GRIN, 2012; CINGOLANI, 2013; COUTINHO, 2013; PIRES; GOMIDE, 2014b, 2015; GOMES; FERREIRA, AMÂNCIO, 2017; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017).

Para a seleção das variáveis analisadas, recorreu-se aos estudos que concebem esta dimensão como uma variável independente, ou seja, na noção formativa de capacidade estatal. E procurou-se identificá-las a partir de arranjos políticos que ampliassem a autonomia dos gestores municipais para inovar na implementação da Meta 1 do PNE 2014-2024 e do PSPN. Nesse sentido, buscou-se saber se os quatro municípios tinham Conselhos Municipais de Educação, Comissões de Acompanhamento do Fundeb, Sindicatos de Servidores Públicos ou de Profissionais da Educação, Associações de Pais ou outras entidades interessadas nas políticas municipais de educação, bem como a base de apoio do Prefeito na Câmara de Vereadores. A comparação entre as dimensões pode ser conferida no Quadro 21. A aproximação entre os dados dos estoques destes recursos nos municípios permite concluir que D001 é aquele que apresenta o cenário mais favorável para inovação e, por ter um estoque de recursos políticos mais alto do que os dos demais, é o que apresenta a maior capacidade política. V001 apresenta um cenário intermediário, por isso sua capacidade política é média se comparada à dos outros municípios da análise. Por fim, G001 e T001 apresentam os cenários com maiores dificuldades para seus gestores públicos inovarem na implementação das referidas normas. Por isso, eles teriam que legitimar as suas ações nos próprios arranjos institucionais das duas normas, pois têm autonomia política mais reduzida.

Este estudo fez a opção de decompor a capacidade estatal de implementação em seis constructos, qual sejam, capacidade de atendimento, fiscal, técnico-burocrática, institucional, de recursos instalados e política. Não foi uma escolha aleatória, pois fundamentou-se na ampla literatura de capacidade estatal. O cotejamento entre estas dimensões foi exposto no Quadro 22. A aproximação permite concluir que D001 e V001 são aqueles que acumularam o maior estoque de recursos e, por isso, apresentam a mais alta capacidade estatal de implementação entre os quatro municípios analisados. G001 apresenta um estoque médio e uma capacidade

intermediária. Por fim, em um cenário mais desvantajoso em relação aos demais, T001 apresenta um estoque mais baixo e, portanto, é o município com a mais baixa capacidade estatal entre todos.

A análise das capacidades estatais dos quatro municípios selecionados para implementação de políticas permite algumas considerações necessárias. Primeiro, a escolha pela noção formativa de capacidade estatal se mostrou adequada para medir os estoques de recursos. A maior ou menor capacidade dependem também destes estoques. Apesar disso, não é possível definir se os municípios dispõem de recursos suficientes para implementarem as duas normas selecionadas, o que vem a confirmar o que a literatura destaca (BRONZO; COSTA, 2012; CINGOLANI, 2013). Os recursos de ordem material são necessários, porém o processo de implementação é complexo e envolve recursos políticos pouco tangíveis, tais como coalizões de apoio e neutralização da oposição, entre outras variáveis presentes na sociedade, como a participação dos beneficiários (CORRALES, 1999; COSTA, 2004; PIRES; GOMIDE, 2014a, 2014b). O que permite concluir que os estoques de recursos são condições necessárias, mas não suficientes quando se pensa na provisão de políticas públicas (GRIN, 2012). No entanto, sem eles, é impensável provê-las, como argumenta Mokate (1999).

Os dados para todas as seis dimensões analisadas mostram que há desigualdades consideráveis entre os estoques dos municípios e, no período analisado, ou seja, entre 2010 e 2017, estas desigualdades alteraram pouco e a fiscal não só se manteve como também ampliou. Isso permite inferir que o regime de colaboração previsto na legislação federal não conseguiu reduzir as desigualdades e melhorar os recursos municipais para implementação da política de educação básica. Se, em 2010, o município T001 apresentava o cenário mais complexo em relação aos demais no que diz respeito aos recursos para implementação, em 2017, esta situação alterou pouco e não foi suficiente para colocá-lo em pé de igualdade com os demais municípios analisados. Além disso, T001 se situa em uma das regiões do estado de Minas Gerais com os piores indicadores de desenvolvimento econômico e social, por isso, seria necessário ampliar a sua capacidade de prover políticas educacionais. Porém, o que se viu foi que ele permaneceu com os piores indicadores e em alguns ainda aumentou a sua distância em comparação aos demais. Apesar de este ser um estudo comparado de poucos casos, cujos achados só valem para estes mesmos casos, infere-se que este cenário não ajuda muito na superação das desigualdades entre os municípios brasileiros.

As desigualdades nos estoques de recursos permitem afirmar que há municípios mais capazes que os demais. No entanto os próprios dados revelam que todos eles estão implementando as duas normas federais. A dúvida a ser revelada por novos estudos é sobre os

ajustes que estão fazendo e como isso afetaria os resultados da política de Educação Básica. Além disso, surgem questionamentos sobre a capacidade deles em sustentar a implementação e, ao mesmo tempo, ampliar a provisão de outras políticas ou programas que poderiam complementar as duas normas analisadas.

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

6 UM SISTEMA EDUCACIONAL ASSIMÉTRICO E DESIGUAL: SÍNTESES SOBRE O REGIME DE COLABORAÇÃO E SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO

6.1 REFERENTES DE ANÁLISE

Com o objetivo de identificar como se alteraram o ambiente federativo e as relações federativas e intergovernamentais para as políticas públicas de Educação Básica, tomando por base a legislação federal e os referentes de análises presentes na literatura, esta tese teve como ponto de partida a previsão de um federalismo tripartite mediante o estabelecimento de relações de colaboração entre os entes da federação, para a provisão dos serviços que asseguram o direito à educação. Ao sistematizar as mudanças efetuadas nas relações federativas por emendas constitucionais e por regulamentação federal via leis ordinárias, as políticas e a administração do sistema educacional, de bases federativas, foram fortemente conduzidas e coordenadas pela União. O novo arranjo institucional que passou a operar com as mudanças efetuadas nos últimos trinta anos permitiu à União alterar relações intergovernamentais ou aspectos das relações federativas no sistema educacional sem necessariamente requerer maiorias qualificadas. Somente a LDBEN, como demonstrado, sofreu 305 alterações em seus dispositivos desde sua aprovação, em 1996.

O estudo da legislação educacional federal e da literatura sobre o regime de colaboração e o federalismo demonstrou que o texto constitucional, já em 1988, distribuiu assimetricamente as competências legislativas e as concentrou na União. Essa distribuição institucional concentra os mais amplos poderes de legislar em matéria educacional, seguindo o mesmo padrão para outras políticas sociais (ARRETCHE, 2013; SOUZA, 2013), por ter como referente a organização de sistemas universais de prestação de serviços que asseguram direitos. A tese reafirma que a União se utilizou amplamente desta vantagem a partir da segunda metade de 1990, além de formular programas de Educação Básica para os entes subnacionais implementarem. E mais: instituiu um sistema de avaliação e introduziu instrumentos de regulação por resultados para as políticas de Educação Básica. Com isso, ela ampliou sua capacidade de coordenação federativa e seus poderes normativos perante os demais entes da federação, alterando o ambiente federativo. Este é um cenário sistêmico correspondente ao que Machado e Palotti (2015) já apontavam como um federalismo de tipo mais centralizado, embora permaneça no texto constitucional a possibilidade de organização de sistemas de ensino por parte dos entes subnacionais (BRASIL, 1988, art. 211, *caput*).

Parte da literatura postula que, após a CRFB/1988, o ambiente institucional produziu rupturas com a centralização político-administrativa advinda do período ditatorial (ABRÚCIO, 1998; FALETTI, 2006). Entretanto Arretche (2009, 2013), Souza (2009, 2013), Machado e Palotti (2014) reiteram a insuficiência dos arranjos promotores de veto às políticas federais por parte dos entes subnacionais, o que caracteriza a permanência de um federalismo centralizado para as políticas sociais, inclusive as educacionais. Esta tese destaca a mudança no ambiente federativo decorrente dessas medidas apontando inflexões nos papeis institucionais dos entes subnacionais, *in casu*, os municípios, que passaram a atuar como agências assimétricas de implementação de políticas de Educação Básica.

A análise do processo constituinte, da legislação federal e da literatura sobre política educacional revelou que o princípio do "regime de colaboração" entre os sistemas de ensino previsto no texto constitucional (BRASIL, 1988, art. 211, *caput*), empregado de modo original em 1988, constituiu-se em um significante vazio para o conjunto de interpretações sobre o federalismo educacional do país. As revisões da legislação e da literatura revelam a sua importância simbólica, expressa pelo uso constante e diverso na legislação federal sobre educação e na grande quantidade de estudos que abordam este princípio, sobre os mais diferentes referentes de análise. Ou seja, as produções científicas voltadas para a análise do sistema nacional de educação ou para gestão da política educacional do país dão especial relevância a este termo como finalidade política desejável. Se este princípio constitucional de fato acontece é ainda motivo de controvérsias, entretanto os estudos configuram-se também como discursos políticos e, como tais, "[...] não refletem ou representam práticas políticas e sociais, [...] [eles] as constroem ou as constituem" (DUARTE; SANTOS, 2014b, p. 1117).

A retomada do protagonismo do governo federal e da União a partir da segunda metade dos anos de 1990 se refletiu no aumento dos estudos e das publicações a respeito das relações federativas e intergovernamentais em matéria educacional na primeira década deste século. À medida que crescia a iniciativa política da União, investigações sobre relações federativas e intergovernamentais, presentes, especialmente, nos estudos sobre financiamento, avaliação e gestão democrática dos sistemas de ensino, consideravam a cooperação entre os entes como valor a ser preservado. Movimentos e entidades diversos passaram a advogar pela organização mais equitativa de um Sistema Nacional de Educação e a difundir estudos críticos quanto à insuficiência do exercício da função redistributiva e supletiva por parte da União em matéria educacional, com o objetivo de garantir a equalização das oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino mediante "assistência técnica e financeira" aos entes subnacionais (BRASIL, 1988, art. 211, §1º).

O *caput* do artigo que introduziu o princípio de um regime de colaboração constituiu, nos estudos de financiamento, o referente para análises sobre a efetivação deste regime e as alterações nas relações federativas. O *boom* de publicações que abordavam o regime de colaboração entre os sistemas de ensino, sob os mais diversos enfoques, ampliou-se de modo coetâneo ao crescimento e à diversificação de políticas públicas para a Educação Básica a partir de 2007. Além do financiamento para esta parte da política educacional, temas relacionados ao planejamento nacional, à institucionalização do Sistema Nacional e às bases e padrões de organização e funcionamento sistêmicos atribuíram significados diversos ao princípio do regime de colaboração e também à coordenação federativa da União. Programas nacionais como o Plano de Ações Articuladas (PAR) foram abordados em estudos que apontam o regime de colaboração mediante o estabelecimento de relações intergovernamentais. Os estudos dessa fase apontavam a necessidade de se instituir um regime de colaboração entre os entes e/ou governos para a superação das desigualdades existentes no território da federação.

A pesquisa revelou que o termo regime de colaboração aparece tanto na legislação federal quanto na literatura sobre políticas públicas para a Educação Básica. Os significados são diversos e dizem respeito tanto às relações federativas quanto às intergovernamentais (CAMERON, 2002; AGRANOF, 2007). A hipótese sobre os diferentes significados relacionados ao regime de colaboração, construída a partir dos estudos de Araújo (2015), permitiu o agrupamento dos estudos em dois grandes conjuntos, que atribuem ao termo referentes diversos. O primeiro encontra-se no uso mais normativo, ao prever um federalismo cooperativo para o sistema educacional do país mediante a aprovação na Lei e posterior implementação do Plano Nacional de Educação, que fixaria as "[...] normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional" (BRASIL, 1988, art. 23, parágrafo único). Estes estudos representam 27% dos que foram selecionados e analisados por esta tese. O que revela a sua importância analítica e discursiva na defesa de um referente para a construção do federalismo cooperativo para o sistema educacional do país.

O segundo conjunto compreende o referente que considera a efetivação do regime de colaboração através de programas e mecanismos intergovernamentais direcionados à Educação Básica. Este conjunto engloba estudos que consideram o regime de colaboração como resultante de relações federativas instituídas por mudanças na legislação federal e implementado mediante mecanismos de financiamento desenhados pela União(Fundef/Fundeb, entre outros). Nele incluem-se ainda os estudos que atribuíram ao termo regime de colaboração o significado de relações intergovernamentais na provisão de programas para a Educação Básica. Em geral, estes

são regulamentados por instrumentos normativos diversos, que incluem os legais e os infralegais, tais como acordos de cooperação, consórcios e diferentes tipos de arranjo (OLIVEIRA; GANZELLI, 2013). Por incluir um elevado número de estudos, a variedade de temas e objetos também é grande, o que reforça a polissemia do termo.

A polissemia do princípio político teve origem na solução de compromisso adotada no texto constitucional de 1988, e, ao longo dos últimos trinta anos, esse princípio recebeu traduções diversas e ambíguas. Um ambiente federativo de cooperação difundiu-se como ideia central para proposições de políticas públicas e de arranjos institucionais diversos. Inclusive como elemento de legitimação da centralização da União como instância de coordenação e formulação de políticas públicas de educação. As mudanças nas relações federativas foram legitimadas por um quadro cognitivo que pressupunha o desenho institucional do federalismo de cooperação para o sistema de Educação Básica. No entanto o regime de colaboração entre os sistemas de ensino, por ser um princípio político a ser efetivado, recebeu denominações e experiências diversas, cujo referente legitimador envolvia a superação das desigualdades entre as jurisdições.

6.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ABRANGÊNCIA NACIONAL E CAPACIDADES MUNICIPAIS

As desigualdades sociais entre jurisdições, característica crônica da federação brasileira, após 1988, continuaram a ocorrer na federação tripartite, que atribuiu a municípios com capacidades reconhecidamente desiguais a oferta prioritária do Ensino Fundamental e da etapa inicial da Educação Básica. Advogar por maior equidade no sistema educacional envolveria, desse modo, equalizar a oferta entre municípios diversos e desiguais. No entanto, a centralização da regulamentação da gestão da Educação Básica na União e seu protagonismo na formulação de programas nacionais para esta etapa inicial do ensino modificaram as relações intergovernamentais, no sentido de induzir os municípios a assumirem um papel de agências implementadoras (BERMAN, 1978) de políticas nacionais. Considerar a gestão municipal da Educação Básica, nos termos propostos por Berman (1978), equivale a aceitar a influência tanto do cenário político-institucional nacional quanto do ambiente posto em âmbito local. Nesta tese, essa relação de mão dupla foi tratada tendo-se em vista o movimento normativo na direção de um federalismo centralizado, a difusão da ideia do regime de colaboração e os *loci* de implementação com capacidades desiguais.

A noção que atravessou gerações de estudos considera que o termo capacidade estatal diz respeito ao potencial do Estado em prover políticas públicas, mesmo diante da oposição de grupos poderosos (EVANS, 1993; CINGOLANI, 2013). Esta acepção considera o poder público acima dos interesses e dos conflitos entre grupos e toma como constructo principal a existência de uma burocracia weberiana insulada (EVANS, 1993; EVANS; RAUCH, 2015). Com o passar do tempo, diante do avanço das democracias em diversos países, novas gerações de estudos substituíram o termo 'insulada' por 'inserida'. As disputas e interesses no interior do aparato estatal adquiriram maior visibilidade, não apenas em relação aos grupos e entidades da sociedade mas também à dimensão política da burocracia pública como implementadora. Disputas em contextos democráticos foram incorporadas ao desenvolvimento das capacidades estatais (EVANS; RAUCH, 2015; CINGOLANI, 2013).

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

O que esta tese apresenta são seis constructos para aglutinação de variáveis que permitam aferir a capacidade dos municípios na gestão de políticas educacionais que lhes sejam afetas, a saber: capacidades de atendimento, fiscal, técnico-burocrática, institucional, instalada e política. Cada constructo é sustentado por um conjunto de variáveis de interesse que permite aferi-los e compará-los. Esta opção tem precedente na literatura da área de política e administração pública (CINGOLANI, 2013; GRIN, 2012; MOKATE, 1999), que aponta a relevância da elaboração do que os autores denominam como "dimensões" da capacidade estatal.

Ao enfatizar a capacidade formativa (estoque de recursos) como condição necessária, a pesquisa não desconhece a importância da capacidade reflexiva. A análise desta dimensão da capacidade estatal requer do pesquisador a coleta *in loco* de informações e a observação direta do processo de implementação. Por razões de logística, a coleta de informações sobre as capacidades municipais limitou-se a quatro estudos de caso e também à capacidade formativa, visto as dificuldades de pesquisa em campo.[65]

[65] Os recursos disponibilizados não permitiam flexibilidade para alteração das datas de coletas de dados, e o pesquisador obteve liberação parcial do tempo de trabalho.

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

Todos os quatro municípios pesquisados são de grande porte,[66] para os padrões brasileiros, ou seja, têm população superior a 100 mil habitantes e inferior a 500 mil. G001 e D001, os mais populosos, apresentam comportamento demográfico diverso. Enquanto a primeira cidade revela menor crescimento demográfico (6,51; Tabela 2), a segunda (D001) apresenta a maior taxa (14,77%; Tabela 2). Estes dois indicadores revelam demandas desiguais para os estoques existentes. Em D001, o maior crescimento demográfico é acompanhado de menores taxas de analfabetismo e pobreza, o que impacta de modo diferenciado seu estoque de recursos quando comparado com G001. A situação socioeconômica dos municípios selecionados produz demandas diversas, apesar das populações semelhantes.

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

O estudo, ao descrever os diversos constructos estabelecidos, reitera constatações assentes na literatura. Decisões metodológicas sobre trajetórias das desigualdades tornam nossas conclusões dependentes das observações efetuadas. Esta pesquisa aponta que municípios como T001 e G001 apresentam maiores taxas de vulnerabilidade social associadas a menores estoques de recursos, o que dificultaria o cumprimento da Meta 1. No entanto, a concentração de condições de pobreza é diversa, o que é sugestivo de esforço desigual, tanto para a construção de estoques de recursos quanto para a implementação com equidade.

O cumprimento da norma federal de pagamento do Piso Salarial de modo uniforme depara-se com as relações de trabalho no setor público. Municípios com taxas de atendimento desiguais (taxa de escolarização líquida) apresentam relações de trabalho diversas. D001 deve

[66] O IBGE (2008) considera os municípios entre 100 mil e 999 mil habitantes como de grande porte. A partir de um milhão, são definidos como metrópoles.

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

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

Este estudo considera ainda que não é possível dizer assertivamente se os municípios dispõem dos recursos suficientes para implementarem as duas normas selecionadas, confirmando o que a literatura tem ressaltado (BRONZO; COSTA, 2012; CINGOLANI, 2013), apesar de as análises dos estoques de recursos mostrarem que há municípios em vantagem. Considera-se que os recursos de ordem material são necessários, porém o processo de implementação é complexo e envolve recursos políticos pouco tangíveis, tais como coalizões de apoio e neutralização da oposição, entre outras variáveis presentes na sociedade, como participação dos beneficiários (CORRALES, 1999; COSTA, 2004; PIRES; GOMIDE, 2014a, 2014b). O que nos permite, finalmente, concluir que os estoques de recursos são condições necessárias, mas não suficientes quando se pensa na provisão de políticas públicas (GRIN, 2012). No entanto, sem eles é impensável provê-las, como argumenta Mokate (1999).

Os dados para todas as seis dimensões analisadas mostram que há desigualdades consideráveis nos estoques dos municípios. O que, a princípio, poderia indicar que há aqueles

mais capazes que os demais. No entanto, os próprios dados das capacidades de atendimento e de recursos instalados revelam que eles estão implementando as duas normas federais. A dúvida a ser revelada por novos estudos é sobre os ajustes que estão fazendo e como isso afetaria os resultados da política de Educação Básica. Além disso, surgem os questionamentos sobre a capacidade de eles sustentarem a implementação e, ao mesmo tempo, ampliarem a provisão de outras políticas ou programas que pudessem complementar as duas normas analisadas. As desigualdades identificadas e caracterizadas neste estudo poderiam implicar novas desigualdades ou a ampliação das já existentes. Isso aconteceria se aqueles que dispõem de mais recursos conseguissem implementar e obter melhores resultados; e aqueles com menos recursos, diante da necessidade de fazer ajustes, alterassem o conteúdo e a forma dos programas e das normas federais. Com isso, é possível cogitar que aqueles municípios com maior capacidade estatal ampliariam ainda mais a sua capacidade, enquanto os demais perderiam legitimidade e recursos, além de verem aumentar ainda mais as desigualdades.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, C. A. Plano Nacional de Educação e o Regime de Colaboração. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 249-263, jul./dez. 2014. Disponível em: http//www.esforce.org.br. Acesso em: 20 set. 2018.

ABICALIL, Carlos A. O Sistema Nacional de Educação, relações federativas e cooperação. *In*: DOURADO, Luiz Fernando; AZEVEDO, Janete M. L. de. (org.). **Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação**. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editores, 2016.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005. ISSN 0104-4478. DOI: https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Administração Pública Gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter K. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Tradução: Carolina Andrade. Rio de Janeiro, RJ. Ed. FGV, 1998, 1ª ed.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Associativismo Territorial para a Coordenação Intergovernamental. In: ABRÚCIO, F. L. e RAMOS, M. N. Regime de Colaboração e Associativismo Territorial: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. Ed. Hucitec, São Paulo, SP, 1998.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANTA, Wagner (Org.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, Pp. 39-70.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, v. 1, p. 13-31, 2007.

ABRÚCIO, Luiz F., SOARES, Márcia M. Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, série pesquisas nº 24, 2001.

AGRANOFF, Robert. Intergovernmental Policy management: cooperative practices in federal systems. In: M . Pagano; R. Leonard (eds.), the dynamics of federalism in national and suprantional political systems. Houndmills, Palgrave. 2007, Pp. 248-284.

ALMEIDA, Maria H. T. de. Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Ideias, Hipóteses e Evidências. BIB , São Paulo, n ° 51, 1º o semestre de 2001, pp. 13-34. www.scielo.com.br.

ALMEIDA. Maria Hermínia T. Recentralizando a Federação? Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 29-40, jun. 2005. www.scielo.com.br. Acesso julho de 2017

ALVES, Maria Leila. O Papel Equalizador do Regime de Colaboração Estado-Município na Política de Alfabetização. Dissertação apresentada como exigência parcial para o título de

Mestre em Educação – Universidade Estadual de Campinas. 1990. Versão mimeo da Biblioteca da Faculdade de Educação da UFMG.

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

ANDRADE, Edson F. de. Sistemas Municipais de Educação: impactos na gestão educacional no âmbito do poder local. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco, 2011. http://bdtd.ibict.br/vufind/.

ARAÚJO, Gilda C. de. Federalismo cooperativo e educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências. Educação & Sociedade, v. 39, n. 145, p. 908-927, 2018.

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

ARAÚJO, Gilda. C. de. Constituição, Federação e Proposta para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. Educação & Sociedade, Campinas, vol. 31, nº 112, julho – setembro, 2010a, pp. 749-768

ARAÚJO, Gilda. C. de. Federalismo e Políticas Educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. Educ. Soc., Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, jul.-set. 2013. Disponível em http://www.cedes.unicamp.br.

ARAÚJO, J. Nunes. Relações Intergovernamentais e a Gestão Municipal da Educação Escolar: um estudo da implementação de programas e projetos federais em municípios do estado da Bahia. Tese de Doutorado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

ARAUJO, Luiz. Impacto financeiro da implantação do CAQi no Brasil. Educ. Soc., Campinas , v. 40, e0181802, 2019 .

ARELARO, Lizete R. G. Ensino Fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. Educação e Sociedade, 2005. www.scielo.com.br.

AROSA, Deize V. da S. Sistemas Municipais de Ensino: limites e possibilidades em sua articulação com as políticas nacionais de avaliação educacional. Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Educação: Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2013. http://bdtd.ibict.br/vufind/.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e descontinuidades da Federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 52, nº 2, p. 377-423, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000200004. Acesso em: 23 mar. 2017.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. São Paulo em Perspectiva, 15(4) 2001. Disponível em: www.scielo.com.br. Acesso em: 06/04/2016.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 53, nº 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300003. Acesso em: 7 mar. 2016.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, v. 18, nº 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003. Acesso em: 19 abr. 2016.

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

ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? Novos Estudos, nº 95, mar. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000100003. Acesso em: 7 mar. 2016.

ARRETCHE, Marta. Quem Taxa e Quem Gasta: a barganha federativa na Federação Brasileira. Revista de Sociologia e Política, nº 24: 69-85 jun. 2005. Disponível em: www.scielo.com.br.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br. Acesso: 11/02/2016.

ARRETCHE, Marta. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. In: ARRETCHE, Marta. Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. 1ª ed., São Paulo, SP, Editora Unesp; CEM, 2015. Pp. 193-248.

AVRITZER, Leonardo. Instituições Participativas e Desenho Institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64. www.scielo.com.br.

BABBIE, Earl. Métodos de Pesquisa de Survey. Trad. Guilherme Cezarino. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2ª ed. 2003.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. Caminhos para análise das políticas de saúde, 2011. p.138-172. Online: disponível em www.ims.uerj.br/ccaps. BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm. Acesso em: 25/08/2018.

BARRETO, Ângela. M. R. F. A Educação Infantil no Contexto das Políticas Públicas. Revista Brasileira de Educação, Set/Outa/Nov/Dez 2003 Nº 24. Acesso: www.scielo.com.br.

BARROSO, Telma C. G. P. Federalismo e Política Educacional: um estudo sobre o regime de colaboração no estado do Pará. Tese de Doutorado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte 2007.

BASSI, Marcos Edgar. Financiamento da educação infantil em seis capitais Brasileiras. Cad. Pesqui., Abr 2011, vol.41, no.142, p.116-141.

BERMAN, Paul. The Study of Macro and Micro Implementation of Social Policy. Mimeo, 1978.

BEISIEGEL, Celso de Rui. O Plano Nacional de Educação. Cadernos de Pesquisas nº 106, p. 217-231, março de 1999.

BICHIR, Renata Mirandola. A emergência e a consolidação de programas de transferência de renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (org.). **Capacidades Estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 325-359. Disponível em: www.ipea.br. Acesso em: 20 set. 2018.

BICHIR, Renata Mirandola. **Capacidades Estatais para a implementação de programas de transferência de renda**: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para discussão nº 2032). Disponível em: www.ipea.br. Acesso em: 20 set. 2018.

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

BORGES, Jesus R. Levantamento da Situação Escolar em Sistemas Municipais de Educação no Rio Grande do Sul: uma determinação política de financiamento do ensino público e/ou ferramenta de Gestão? . Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, Rio Grande do Sul, 2014. http://bdtd.ibict.br/vufind/.

BORGES, Juliano Luis. Orçamento Participativo: os limites da inovação institucional em Cuiabá - MT. Tese apresentada na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo para obtenção do título de doutor em Ciências Sociais. São Paulo, 2012. Disponível em: www.abcp.org.br.

BOSCHI, Renato Raul; GAITÁN, Flavio. A recuperação do papel do Estado no capitalismo globalizado. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (org.). **Capacidades Estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 509-528. Disponível em: www.ipea.br. Acesso em: 20 set. 2018.

BOSCHI, Renato. Governança, participação e eficiência das políticas públicas: exame de experiências municipais no Brasil. In: MELO, André Marcus (Org). Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Sobre desenvolvimento, planejamento e desafios para a pactuação multiescalar no federalismo brasileiro. *In*: MONTEIRO NETO, Aristides (org.).

Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 213-231. Disponível em: www.ipea.br. Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL. (Constituição [1946]). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. 18 de setembro de 1946. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, decretada pela Assembleia Constituinte. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 13059, 19 set. 1946. Disponível em: https://bit.ly/3ee5lzg. Acesso em: primeiro semestre de 2018.

BRASIL. Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985. Institui a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 10393, 22 jul. 1985. Disponível em: https://bit.ly/3eeJUhd. Acesso em: 16 jul. 2016.

BRASIL. (Constituição [1988]). Anteprojeto Constitucional. Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, n. 185, Seção 1, Suplemento Especial, 26 set. 1986. Disponível em: https://bit.ly/2JVnio0. Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL. (Constituição [1988]). Assembleia Constituinte. Comissão VIII: Da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. **Anteprojeto Constitucional**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, jul. 1987b. v. 204. Disponível em: https://bit.ly/34qHd7U. Acesso em: 10 maio 2017.

BRASIL. Assembleia Constituinte. Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte: Resolução nº 2. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**: Brasília, DF, Ano I, nº 33, 25 mar. 1987c. Disponível em: https://bit.ly/2RpeSt9. Acesso em: 20 set. 2017.

BRASIL. (Constituição [1988]). Assembleia Constituinte. Comissão de Sistematização. **Anteprojeto de Constituição**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, jun. 1987d. v. 219. Disponível em: https://bit.ly/2Rt8m4V. Acesso em: 18 jun. 2017.

BRASIL (Constituição [1988]). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: https://bit.ly/2y6bigJ. Acesso em: 11 set. 2018.

BRASIL. Decreto nº 1.056, de 11 de fevereiro de 1994. Regulamenta a Lei n. 8642, de 31 de março de 1993, e estabelece a forma de atuação dos órgãos do Poder Executivo para execução do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 2188, 16 fev. 1994. Disponível em: https://bit.ly/3ccs4db. Acesso em: 11 set. 2018.

BRASIL. (Constituição [1988]). Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996a. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 18109, 13 set. 1996. Disponível em: https://bit.ly/2Vju2RZ. Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 27833, 23 dez. 1996b. Disponível em: https://bit.ly/3cdSHyp. Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer nº 30, de 12 de setembro de 2000. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 25, 6 out. 2000. Disponível em: https://bit.ly/39Xprue. Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 10 jan. 2001. Disponível em: https://bit.ly/2Rt4dOb. Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. (Constituição [1988]). 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. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 5, 20 dez. 2006. Disponível em: https://bit.ly/3aZHl0v. Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. **Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007. Disponível em: https://bit.ly/3b1bJHM. Acesso em: 25 ago. 2017.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de Influência das Cidades 2007**. Rio de Janeiro, 2008a. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 20 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 17 jul. 2008b. Disponível em: https://bit.ly/2JUW7Ka. Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Subsecretaria de Anais. **Assembleia Nacional Constituinte**: 20 Anos. Brasília: Senado Federal, 2008c.

BRASIL. (Constituição [1988]). Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 8, 12 nov. 2009. Disponível em: https://bit.ly/39S9up2. Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação**: Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. Brasília: MEC, 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.167, de 27 de abril de 2011. Requerentes: Governo do Estado do Paraná e outros. Relator: Min. Joaquim Barbosa. **Diário Eletrônico da Justiça**, Brasília, DF, n. 45, 8 fev. 2011a. Disponível em: https://bit.ly/2UV5GiA. Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.167. Requerentes: Partido dos Trabalhadores e outros. Relator: Joaquim Barbosa. **Diário Eletrônico da Justiça**: Brasília, DF, p. 35, 24 out. 2011b. Disponível em: https://bit.ly/39TLvWs. Acesso em: 20 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Edição Extra, Seção 1, p. 1, 26 jun. 2014. Disponível em: https://bit.ly/39XIq7K. Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Monitoramento do PNE**. Brasília, 2019. Disponível em: https://bit.ly/3efFZky. Acesso em: 20 mar. 2019.

BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetória. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 22, n. 50, p. 593-598, set./dez. 2011. Disponível em: https://bit.ly/3a2X65r. Acesso em: 20 set. 2017.

CÂMARA, Adriane P.; OLIVEIRA, Rosimar de F. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2501-5: conflitos federativos na construção de sistemas de ensino. **RBPAE**, [*S. l.*], v. 33, n. 1, p. 205-221, jan./abr. 2017. DOI: 10.21573/vol33n12017.67494.

CAMERON, David. The structures of intergovernmental relations. **International Science Journal**, v. 52, p. 121-127, 2002. DOI: https://doi.org/10.1111/1468-2451.00300.

CAMPOS, Bruno Cesar; CRUZ, Breno de Paula Andrade. Impactos do Fundeb sobre a qualidade do ensino básico público: uma análise para os municípios do estado do Rio de Janeiro. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 371-393, abr. 2009. ISSN 0034-7612. https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200005.

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

CARTA de Goiânia. IV Conferência Brasileira de Educação. Goiânia, 2 a 5 de setembro de 1986. **Educação & Sociedade**: Revista Quadrimestral de Ciência da Educação, São Paulo, p. 5-9, dez. 1986.

CARVALHO, José Murilo de. República, democracia e federalismo Brasil, 1870-1891. **Varia Historia**, Belo Horizonte, v. 27, n. 45, p. 141-157, 2011. ISSN 0104-8775. https://doi.org/10.1590/S0104-87752011000100007.

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

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

CAVALCANTI, Cacilda R. **Tensões federativas no financiamento da Educação Básica**: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União. 2016. Tese (Doutorado Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte 2016.

CEPIK, Marco. Regime Político e Sistema de Inteligência no Brasil: legitimidade e efetividade como desafios institucionais. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 67-113, mar. 2005. ISSN 0011-5258. https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000100004.

CHARBONNEAU, Michele. New Public Management. *In*: CÔTÉ, L; SAVARD, J. F. (ed.). Encyclopedic Dictionary of Public Administration. **École Nationale d´aministration publique**, Quebéc, 2019. Disponível em: https://bit.ly/39XuZon. Acesso em: 20 set. 2019.

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

CIAVATTA, Maria. Regime de colaboração e o Ensino Médio: uma análise de contexto. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 961-978, jul./set. 2013. ISSN 1678-4626. https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300016.

CINGOLANI, Luciana. **The State of State Capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: Maastricht Economic and social Research institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT), oct. 2013. (Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13). ISSN 1871-9872.

CODATO, Adriano N. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n. 25, p. 83-106, nov. 2005. ISSN 0104-4478. https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000200008.

COELHO, Clayton Lúcio. **Efeitos da implementação do Piso Salarial Profissional Nacional na carreira dos docentes da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais**: subsídio e sistema unificado de remuneração. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

COMPARATO, Fábio K. **Muda Brasil**: uma Constituição para o desenvolvimento democrático. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986.

CORRALES, Javier. **Aspectos Políticos en la Implementación de las Reformas Educativas**. Buenos Aires: Preal, 1999.

CÔRTES, Lara B. Q. **Estado Federal e igualdade na Educação Básica Pública**. 2013. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

COSTA, Bruno L. D. Política, instituições e estratégias de implementação: elementos para a análise de políticas e projetos sociais. *In*: BRONZO, Carla; COSTA, Bruno L. D. (org.). **Gestão Social**: o que há de novo? Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

COSTA, Bruno L. D.; BRONZO, Carla. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. *In*: FARIA, Carlos A. P. de. (org.). **Implementação de Políticas Públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

COSTA, Paulo R. N. Empresariado, regime político e democracia: Brasil, anos de 1990. **RBCS**, São Paulo, v. 20 n. 57, p. 109-126, fev. 2005. ISSN 1806-9053. DOI: https://doi.org/10.1590/S0102-69092005000100007.

COSTA, Valeriano M. F. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul./set. 2010. ISSN 1678-4626. DOI: https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300005.

COUTINHO, Diogo R. **Capacidades Estatais no Programa Bolsa Família**: o desafio de consolidação do Sistema Único de Assistência Social. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão nº 1.852).

COUTINHO, Diogo R. Entre eficiência e legitimidade: o Bolsa Família no desafio de consolidação do Suas. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Capacidades Estatais e Democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 267- 293.

CURY, Carlos R. J. A Nova Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional: uma reforma educacional? *In*: CURY, Carlos R. J.; HORTA, José S. B.; BRITO, Vera L. Alve de. (org.). **Medo a liberdade e compromissos democráticos**: LDB e Plano Nacional de Educação. São Paulo: Editora do Brasil, 1997. p. 91-135.

CURY, Carlos R. J. A Educação Básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002. ISSN 1678-4626. DOI: https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000010.

CURY, Carlos R. J. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **RBPAE**, [*S. l.*], v. 22, n. 1, p. 41-67, jan./jun. 2006. INSS 2447-4193. DOI: https://doi.org/10.21573/vol22n12006.18721.

CURY, Carlos R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, nº 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. ISSN 1678-4626. DOI: https://doi.org/10.1590/S0101-73302008000400012.

CURY, Carlos R. J. Por um Novo Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41 n. 144, p. 790-811, set./dez. 2011. ISSN 0100-1574. DOI: https://doi.org/10.1590/S0100-15742011000300008.

CURY, Carlos R. J. Do sistema de colaboração recíproca. *In*: ABRÚCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (org.). **Regime de colaboração e associativismo territorial**: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

CURY, Carlos R. J. A qualidade da educação brasileira como direito. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, nº 129, p. 1053-1066, out./dez. 2014. ISSN 0101-7330. DOI: https://doi.org/10.1590/ES0101-73302014143981.

CURY, Carlos R. J. A democracia brasileira e as políticas de Estado. *In*: DOURADO, Luiz Fernando; AZEVEDO, Janete M. L. de. (org.). **Relações federativas e Sistema Nacional de Educação**. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editores, 2016.

DAVIES, Nícholas. A Conferência Nacional de Educação (Conae) e suas fragilidades. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 39, p. 321-345, set. 2010. ISSN: 1676-2584. Disponível em: https://bit.ly/2V0jHLT. Acesso em: 25 out. 2018.

DE TONI, Jackson; CERQUEIRA, Kleber. Da esperança ao desastre: neodesenvolvimentismo e crise institucional na experiência brasileira recente. *In*:

CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 11. Curitiba, 2018. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: ABCP, 2018. p. 1-24. Disponível em: https://bit.ly/2VmVz4Y. Acesso em: 20 set. 2018.

DELGADO, Ignacio Godinho. Dilemas de coordenação e Capacidades do Estado para a política industrial: trajetórias e horizontes da China, da Índia e do Brasil. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (org.). **Capacidades Estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 171-217.

DI PIERRO, M. C. Educação de Jovens e Adultos no Plano Nacional de Educação: avalição, desafios e perspectivas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 939-959, jul./set. 2010. ISSN 1678-4626. DOI: https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300015.

DIVINÓPOLIS. Lei Orgânica do Município de Divinópolis-MG, de 28 de maio de 1998. **Leis Municipais**, [*S. l.*], 16 jul. 2014. Disponível em: https://bit.ly/3c94bmB. Acesso em: 20 set. 2017.

DIVINÓPOLIS. Lei nº 7.290 de 11 de fevereiro de 2011a. Dispõe sobre o Plano de Carreira, Cargos e Salários dos Servidores da Educação do Poder Executivo do Município de Divinópolis e dá outras providências. **Leis Municipais**, [*S. l.*], 23 ago. 2011. Disponível em: https://bit.ly/2RtU9Vb. Acesso em: 20 set. 2017.

DIVINÓPOLIS. Lei Complementar nº 160, de 28 de junho de 2011b. Dispõe sobre a reestruturação do Conselho Municipal de Educação - Comed, e dá outras providências. **Leis Municipais**, [*S. l.*], 16 nov. 2011. Disponível em: https://bit.ly/39Y8NdK. Acesso em: 20 set. 2017.

DOURADO, Luiz Fernando. Federalismo, SNE e os obstáculos ao direito à educação. *In*: DOURADO, Luiz Fernando; AZEVEDO, Janete M. L. de. (org.). **Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação**. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editores, 2016.

DOURADO, Luiz Fernando. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao Direito à Educação Básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul./set. 2013. ISSN 1678-4626. DOI: https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300007.

DRAIBE, Sônia M. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 30. Caxambu, 2006. **Anais** [...]. São Paulo: Anpocs, 2018. p. 1-35. Disponível em: https://bit.ly/2VgxPzD. Acesso em: 20 set. 2018.

DRAIBE, Sonia. As políticas sociais do regime militar. *In*: SOARES, G. A. D.; D'ARAÚJO, M. G. (org.). **21 anos de governo militar**: balanços e perspectivas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994.

DUARTE, Marisa R. T. **Sistemas públicos de Educação Básica e relações intergovernamentais**: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino. 2003. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2003.

DUARTE, Marisa R. T. Regulação sistêmica e financiamento da Educação Básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 821-839, out. 2005. ISSN 1678-4626. https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000300006.

DUARTE, Marisa R. T. Educação e desenvolvimento: modos de regulação dos sistemas educacionais. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 30, n. 2, p. 683-718, 2012. ISSN 2175-795X. DOI: https://doi.org/10.5007/2175-795X.2012v30n2p683.

DUARTE, Marisa R. T.; FARIA, Geniana G. **Recursos públicos para escolas públicas**: as políticas de financiamento da Educação Básica no Brasil e a regulação do sistema educacional federativo. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

DUARTE, Marisa R. T.; JUNQUEIRA, Débora S. A. A Propagação de novos modos de regulação no Sistema Educacional Brasileiro: o Plano de Ações Articuladas e as relações entre as escolas e a União. **Pró-Posições**, Campinas, v. 24, n. 2, p. 165-193, 2013. ISSN 1980-6248. DOI: https://doi.org/10.1590/S0103-73072013000200012.

DUARTE, Marisa R. T.; SANTOS, M. R. S. Planejamento e participação: os eventos nacionais na área da educação após a Constituição de 1988. **Educação**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 167-179, 2014. Disponível em: https://bit.ly/2wuCOUZ. Acesso em: 20 set. 2018.

DUARTE, Marisa R. T.; SANTOS, M. R. S. Sistema Nacional de Educação e relações intergovernamentais no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1115-1136, out./dez. 2014a. ISSN 0101-7330. DOI: https://doi.org/10.1590/ES0101-73302014143803.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; NASCIMENTO, Emely M. do. Conselhos Municipais de Educação: funções historicamente atribuídas e competências recentes?. **Educação On-Line**, Rio de Janeiro, v. 17, p. 112-134, 2014. Disponível em: https://bit.ly/3c89ym2. Acesso em: 18 ago. 2017.

DUARTE, Marisa R. T.; SANTOS, M. R. S. Sistema Nacional de Educação e planejamento no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, v. 22, n. 71, p. 1-23, 2017. ISSN 1413-2478. DOI: https://doi.org/10.1590/s1413-24782017227160.

DUARTE, Marisa R. T.; SARAIVA, Ágnez L. Participação, deliberação e os arranjos constitutivos da gestão democrática da educação no país. *In*: BATISTA, Neusa C.; FLORES, Maria Luisa R. (org.). **Formação de gestores escolares para a Educação Básica**: avanços, retrocessos e desafios frente aos 20 anos de normatização da gestão democrática na LDBEN. Porto Alegre: Escola de Gestores da Educação Básica, 2016.

DUARTE, Marisa R. T.; SARAIVA, Ágnez de L. Regime de Colaboração e a Legislação Educacional Brasileira: federalismo e relações intergovernamentais entre sistemas de ensino. *In*: REUNIÃO CIENTÍFICA REGIONAL SUDESTE DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (ANPED-SUL), 13. Campinas, 2018. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: ANPEd, 2018. Não paginado. Disponível em: https://bit.ly/2xd4lL7. Acesso em: 20 st. 2018.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; TEIXEIRA, C. A.; GOTELIB, L. O. Condições de infraestrutura das escolas brasileiras: uma escola pobre para os pobres? **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, [*S. l.*], v. 27, n. 70, p. 1-35, 2019. Disponível em: https://bit.ly/2V0wUnV. Acesso em: 20 ago. 2019.

DUPUY, Claire. Ce que la comparaison qualitative de politiques infranationales fait aux débats théoriques. **De Boeck Supérieur**: Revue internationale de politique comparée, [*S. l.*], v. 19, p. 121-139, 2012. Disponível em: https://bit.ly/3cb4tJQ. Acesso em: 20 set. 2018.

ELAZAR, David J. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

EMERICK, Gildete D. **A oferta de Educação Básica nas áreas rurais brasileiras**: nucleação de estabelecimentos de ensino e transporte de estudantes (1997-2010). 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, abr. 1993. ISSN 0102-6445. DOI: https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Burocracia y crecimiento: un análisis transnacional de los efectos de las estructuras del Estado "weberiano" en el crecimiento económico. *In*: O'DONNELL, Guilhermo (org.). **Capacidades Estatales**: diez textos fundamentales. Bueno Aires: Corporación Andina de Fomiento, 2015. p. 59-106.

FALLETI, Túlia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 46-85, jul./dez. 2006. ISSN 1517-4522. DOI: https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200004.

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

FARENZENA, Nalú. **A política de financiamento da Educação Básica**: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FARENZENA, Nalú. Relações intergovernamentais nas Políticas de Educação Básica no Brasil. **Rev. Urug. Cienc. Polít.**, Montevideo, v. 21 n. 1, p. 183-202, 2012. Disponível em: https://bit.ly/2UXQXn0. Acesso em: 20 set. 2018.

FARENZENA, Nalú; MARCHAND, Patrícia S. Relações intergovernamentais na Educação à luz do conceito de regulação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 150, p. 788-811, set./dez. 2013. ISSN 0100-1574. DOI: https://doi.org/10.1590/S0100-15742013000300004.

FARIA, Carlos A. P. de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-110, out. 2005. ISSN 0102-6909. https://doi.org/10.1590/S0102-69092005000300007.

FARIA, Carlos A. P. de. Implementação: ainda o "elo perdido" da análise de políticas públicas no Brasil? **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 13-36, maio-ago. 2012. INSS 1982-5269. DOI: https://doi.org/10.22456/1982-5269.26227.

FARIAS, Laurimar de M. **Plano de Ações Articuladas**: o Regime de Colaboração na relação entre o governo municipal de Belém e o governo federal. 2017. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2017.

FERNANDES, F. S. Abordagens de planejamento educacional em Cadernos de Pesquisa (1972-1986). **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 153, p. 522-546, 2014. ISSN 0100-1574. https://doi.org/10.1590/198053142777.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; FERNANDES, Solange Jarcem. O Fundeb no contexto das finanças públicas municipais de Campo Grande. **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 39, n. 3, p. 907-924, set. 2014. Disponível em: https://bit.ly/3b2c658. Acesso em: 20 mar. 2018.

FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro; PUENTE, María Jimena García. Capacidades nodais do Estado e estratégias de desenvolvimento: uma perspectiva latino-americana. *In*: MONTEIRO NETO, Aristides (org.). **Governos estaduais no Federalismo Brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 263-289.

FIANI, Ronaldo. Arranjos Institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Capacidades Estatais e Democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 57-82.

FONSECA, Igor Ferraz da. Capacidades Estatais e Políticas Ambientais: uma análise comparada dos processos de coordenação intragovernamental para o licenciamento ambiental de grandes barragens (Brasil, China e Índia). *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (org.). **Capacidades Estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 259-289.

FRANCO, Maria Ciavatta. Quando nós somos o outro: questões teórico-metodológicas sobre os estudos comparados. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XXI, n. 72, p. 197-230, ago. 2000. ISSN 1678-4626. https://doi.org/10.1590/S0101-73302000000300011.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. Tese (Doutorado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

FREITAS, Dirce Nei T. de. A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 29-50, jul./dez. 1998. ISSN 0102-2555. https://doi.org/10.1590/S0102-25551998000200003.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, [*S. l.*], n. 21, p. 211-259, jun. de 2000. Disponível: https://bit.ly/3c5yUkk . Acesso em: 13 mar. 2017.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. **Município e educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

GAITÁN, Flavio; BOSCHI, Renato Raul. Estado, atores predominantes e coalizões para o desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (org.). **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 473-506.

GARCIA, C. Yoel C. Régimen Político y calidad de las leyes en Cuba. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, Nueva Serie, Año XLIII, n. 128, p. 623-669, mayo-ago. 2010. Disponível em: https://bit.ly/2xlqOpb. Acesso em: 20 set. 2018.

GEDDES, Bárbara. Capacidad burocrática: la reforma como un bien colectivo. Empreendedores políticos y la política democrática *In*: O'DONNELL, Guilhermo (org.). **Capacidades Estatales**: diez textos fundamentales. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomiento, 2015. p. 217-240.

GOMES, C. A. Regime de Colaboração Intergovernamental: alternativa para a maioridade do Ensino Médio. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, nº 109, p. 25-41, mar. 2000. ISSN 1980-5314. DOI: https://doi.org/10.1590/S0100-15742000000100002.

GOMES, Eduardo R. Relações Estado-Sociedade e novas Capacidades Estatais para o desenvolvimento entre os países do BRICS: o Brasil em perspectiva comparada com a África do Sul e a Índia. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (org.). **Capacidades Estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 105-136.

GOMES, Marília Della Lucia; FERREIRA, Patrícia Aparecida; AMÂNCIO, Júlia Moretto. Capacidade estatal e formulação de políticas sociais por municípios sob a ótica da gestão pública democrática. **Soc. e Cult.**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 83-104, jan./jun. 2017. DOI: https://doi.org/10.5216/sec.v20i1.51065.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades Estatais para Políticas Públicas em Países Emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (org.). **Capacidades Estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 15-48.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; MACHADO, Raphael; PEREIRA, Ana Karine. Burocracia e Capacidade Estatal na pesquisa brasileira. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2017. p. 85-104.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Soc. e Cult.**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017. DOI: https://doi.org/10.5216/sec.v20i1.51311.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI. Boletim de Análise Político-Institucional: Repositório do Conhecimento do Instituto de Pesquisa Aplicada, nº 2, p. 25-30, ago. 2012. Disponível em: https://bit.ly/39ZPq4e. Acesso em: 20 set. 2018.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades Estatais e Democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Capacidades Estatais e Democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 15-30.

GONZALEZ, Rodrigo Stumpf. O Método Comparativo e a Ciência Política. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 2, n. 1, jul./dez. 2008. Disponível em: https://bit.ly/3c7DzCs. Acesso em: 20 set. 2018.

GOVERNADOR VALADARES. Lei Orgânica do Município de Governador Valadares/MG, de 13 de dezembro de 2002. **Leis Municipais**, [*S. l.*], 16 jul. 2014. Disponível em: https://bit.ly/34qOlBg. Acesso em: 20 set. 2018.

GOVERNADOR VALADARES. Lei Complementar nº 170, de 29 de janeiro de 2014. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Servidores Públicos Municipais de Governador Valadares, e dá outras providências. **Leis Municipais**, [*S. l.*], 25 jun. 2015. Disponível em: https://bit.ly/2UXTcGW. Acesso em: 20 set. 2018.

GOVERNADOR VALADARES. Lei nº 6.636, de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação - PME e dá outras Providências. **Prefeitura Municipal de Governador Valadares**, Governador Valadares, 2015. Disponível em: https://bit.ly/2y6RtWV. Acesso em: 20 set. 2018.

GRIN, Eduardo José. Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. **Teoria e Sociedade**, nº 20, jan./jun. 2012. Disponível em: https://bit.ly/39W8W1m. Acesso em: 20 set. 2018.

GRIN, Eduardo José; ABRÚCIO, Fernando. Comitê de Articulação Federativa no Governo Lula: o percalço da cooperação territorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33 n. 97, e339703, 2018a. ISSN 0102-6909. https://doi.org/10.1590/339703/2018.

GRIN, Eduardo José; ABRÚCIO, Fernando Luiz. O Elo Perdido da Descentralização: uma análise da ação do Governo Federal para criar capacidades estatais municipais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA - ABCP, 9. Curitiba, 2018b. **Anais** [...]. Disponível em: www.abcp.org.br.

GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa; SANTOS, Sandra Maria Chaves dos; MELO, Cristina; SANCHES FILHO, Alvino. Avaliação da capacidade de gestão de organizações sociais: uma proposta metodológica em desenvolvimento. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 6, p. 642-1650, nov./dez, 2004. ISSN 0102-311X. https://doi.org/10.1590/S0102-311X2004000600023.

HASSENTEUFEL, Patrick. Les Transformations du Mode de Gouvernement de L'Assurance Maladie: une comparaison France/Allemagne. **Dans La Revue de l'Ires**, [*S. l.*], n. 70, p. 3-32, 2011. Disponível em: https://bit.ly/3bdyEzG. Acesso em : 20 set. 2018.

HERRLEIN JR., Ronaldo. A Construção de um Estado Democrático para o desenvolvimento no Século XXI. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Capacidades Estatais e Democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 83-109.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26 ed. Edição Crítica. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOOD, Christopher. A Public Management for All Seasons? **Public Administration**, [*S. l.*], v. 69, p. 3-19, spring 1991. Disponível em: https://bit.ly/2RrGnCn. Acesso em: 20 set. 2018.

HORTA, José Silvério B. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1982.

IBGE. Regiões de influência das cidades: 2007. Rio de Janeiro: IBGE. 2008. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=240677. Acesso em 16 de outubro de 2016.

ÍNDICE MINEIRO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL. Base de Dados. **Fundação João Pinheiro**, [*S. l.*], 2018. Disponível em: http://imrs.fjp.mg.gov.br/. Acesso em: 20 jun. 2018.

ISMAEL, Ricardo. Governos Estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida. *In*:

MONTEIRO NETO, Aristides (org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014. p. 183-211.

JESUS, Wellington F. de. **A Política de fundos constitucionais no contexto da Educação Básica no Brasil**: origens, contradições e perspectivas. 2011. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. Boston: Little, eBrown, 1984.

KRAMER, Sônia. As Crianças de 0 a 6 anos nas Políticas Educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 96 - Especial, p. 797-818, out. 2006. ISSN 1678-4626. https://doi.org/10.1590/S0101-73302006000300009.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun. 2012. ISSN 0104-4478. https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000200008.

KUENZER, Acacia Zeneida. As políticas de formação: a constituição da identidade do professor sobrante. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 20, n. 68, p. 163-183, 1999. ISSN 1678-4626. https://doi.org/10.1590/S0101-73301999000300009.

LANZARA, Arnaldo Provasi. Capacidades Estatais, trabalho e Seguridade Social: África do Sul, Argentina e Brasil em perspectiva comparada. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (org.). **Capacidades Estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 291-323.

LASCOUMES, Pierre. LE GALES, Patrick. **Sociologia da Ação Pública**. Alagoas: Ed. Edufal, 2012.

LECA, Jean. L'état entre politics, policies et polity: ou peut-on sortir du triangle des Bermudes? **Gouvernement et action publique**, [*S. l.*], n° 1, p. 59-82, 2012. DOI: 10.3917/gap.121.0059.

LECLERC, Gesuína de F. E. **O conceito normativo de regime de colaboração enquanto construção e ampliação dos espaços públicos de direitos**: mediações no percurso institucional da atuação do Prof. Dr. Neroaldo Pontes de Azevedo. 2007. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2007.

LEOPOLDI, Maria Antonieta. Políticas de internacionalização em face dos desafios do Século XXI: instituições e políticas voltadas para a ampliação do comércio exterior e o apoio às multinacionais brasileiras. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (org.). **Capacidades Estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 387-423.

LEVI, Lúcio. Dicionário de Política. *In*: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. 6. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

LIMA, A. B.; VIRIATO, E. O. As políticas de descentralização, participação e autonomia: desestatizando a educação pública. *In*: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 23. Caxambu, 2000. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: ANPEd, 2000. p. 1-18. 1 CD-ROM.

LIMA, Luciana L.; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. ISSN 1678-9873. https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006.

LIMA, Victor Bastos. Instrumentos de coordenação federal e indução dos municípios brasileiros no campo da mobilidade urbana. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA - ABCP, 11. Curitiba, 2018. **Anais** [...]. Disponível em: www.abcp.org.br. Acesso em : 20 set. 2018.

LIMONTI, Rogério Machado; PERES, Úrsula Dias; CALDAS, Eduardo de Lima. Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo: uma análise a partir das arenas políticas de Lowi. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 389-409, mar./abr. 2014. ISSN 0034-7612. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-76121430.

LINCOLN, Yvonna S.; GUBA Egon G. Judging the quality of case study reports. **Qualitative Studies in Education**, [*S. l.*], v. 3, nº. 1, p. 53-59, 1990.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russel Sage, 1980.

LISBOA, Gustavo J. Federalismo educacional esfacelado? Um estudo de caso sobre o Piso Salarial. **Ensaio**: Aval. Pol. Públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 23, n. 89, p. 1040-1074, out./dez. 2015. ISSN 0104-4036. DOI: https://doi.org/10.1590/S0104-40362015000400010.

LOUREIRO, Maria Rita; ARANHA Adriana; LIMA-SILVA, Fernanda; CALABREZ, Felipe. Construção de Capacidade Estatal nas áreas econômica e social no Brasil (1988-2016). *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA - ABCP, 11. Curitiba, 2018. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: ABCP, 2018. Não paginado. Disponível em: www.abcp.org.br. Acesso em: 20 set. 2018.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro Henrique. Democracia, Arenas decisórias e Políticas Públicas: o Programa Minha Casa, Minha Vida. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Capacidades Estatais e Democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 113-137.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio C.; FERREIRA, Alberto. Conflitos e articulação de interesses no projeto de integração do Rio São Francisco. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Capacidades Estatais e Democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 137-160.

MACHADO, José A. Federalismo, poder de veto e coordenação de políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista O&S**, Salvador, v. 21, nº 69, p. 335-350, abr./jun. 2014. ISSN 1984-9230. DOI: https://doi.org/10.1590/S1984-92302014000200008.

MACHADO, José A.; PALOTTI, Pedro L. de M. Entre cooperação e centralização: políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 88, jun. 2015. ISSN 0102-6909. DOI: https://doi.org/10.17666/308861-82/2015.

MACHADO, Marcelo da S. **Quando sobra pouco para sonhar**: o financiamento da educação em redes locais em três municípios do Estado do Rio de Janeiro. 2017. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2017.

MADAUS, George F.; AIRASIAN, Peter W.; KELLAGHAN, Thomas. Insumos escolares, processos e recursos. *In*: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. **Pesquisa em eficácia escolar**: origem e trajetórias. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 112-141.

MADEIRA, Lígia Mori; GELISKI, Leonardo; SALVARREY Gabriela; BOESSIO, Ana Paula; TRINDADE, Kálita. Capacidade Estatal na Segurança Pública Municipal das capitais brasileiras. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA - ABCP, 11. Curitiba, 2018. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: ABCP, 2018. p. 1-36. Disponível em: https://bit.ly/2XwwHKP. Acesso em: 20 set. 2018.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. ISSN 1678-4626. https://doi.org/10.1590/S0101-73302006000100003.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Classificando regimes políticos na América Latina, 1945-1999. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 645-687, 2001. ISSN 0011-5258. https://doi.org/10.1590/S0011-52582001000400001.

MANN, Michael. Capacidad administrativa. Poder infraestructural revisitado. *In*: O'DONNELL, Guilhermo (org.). **Capacidades Estatales**: diez textos fundamentales. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomiento, 2015. p. 107-126.

MARENCO, André. Burocracias profissionais ampliam Capacidade Estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, dez. 2017. ISSN 0011-5258. https://doi.org/10.1590/001152582017141.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Para Além de sístoles e diástoles: capacidade estatal, receita e *policies* nos municípios brasileiros. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA - ABCP, 10. Belo Horizonte, 2016. **Anais** [...]. Rio de Janeiro, 2016. p. 1-33. Disponível em: https://bit.ly/3edrBsT. Acesso em: 20 set. 2018.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 3-21, dez. 2017. ISSN 1678-9873. DOI: https://doi.org/10.1590/1678-987317256401.

MAROY, Christian. Regulação dos Sistemas Educacionais. *In*: VAN ZANTEN, A. (ed.). **Dicionário de educação**. Paris: PUF, 2008.

MARQUES, Eduardo. As Políticas Públicas na Ciência Política. *In*: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio P. de. (org.). **A Política Pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Ed. Fiocruz, 2013. p. 23-46.

MARTINS, Ângela Maria; PIMENTA, Cláudia Oliveira; FERNANDES, Fabiana Silva; NOVAES, Glaucia Torres Franco; LOPES, Valéria Virgínia. A capacidade institucional de municípios paulistas na gestão da Educação Básica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 150, p. 812-835, set./dez. 2013. Disponível em: https://bit.ly/3b34Fuv. Acesso em: 20 set. 2018.

MARTINS, Erika Moreira; KRAWCZYK, Nora Rut. Estratégias e incidência empresarial na atual política educacional brasileira: o caso do movimento 'Todos Pela Educação'. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 31, n. 1, p. 4-20, 2018. ISSN 0871-9187. DOI: http://dx.doi.org/10.21814/rpe.12674.

MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb**, **Federalismo e Regime de Colaboração**. Campinas, SP: Autores Associados, 2011. (Coleção Políticas Públicas de Educação).

MELÉNDEZ, María Claudia Augusto; BOCANEGRA, Eduardo Dargent; ROUSSEAU, Stéphanie. Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú). **Colomb. Int.**, [*S. l.*], n. 90, p. 95-125. jun./dez. 2017. ISSN 0121-5612. http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.04.

MELO, Savana D. G.; DUARTE, Adriana. Políticas para o Ensino Médio no Brasil: perspectivas para a universalização. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 31, n. 84, p. 231-251, maio/ago. 2011. ISSN 0101-3262. DOI: https://doi.org/10.1590/S0101-32622011000200005.

MENICUCCI, Telma; MARQUES, Alisson Maciel de Faria. Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: o caso da saúde. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 823-865, 2016. ISSN 0011-5258. https://doi.org/10.1590/00115258201693.

MENY. Yves; THOENIG, Jean-Cloude. **Las Políticas Públicas**. Trad. Francisco Morata. Barcelona: Ariel, 1992.

MINAS GERAIS. Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais - CEEMG. **Relatório dos Municípios Mineiros que possuem Sistema Municipal de Educação em 2017**. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: www.cee.mg.gov.br. Acesso em: 20 set. 2018.

MINAS GERAIS. Índice Mineiro de Responsabilidade Social - IMRS. Fundação João Pinheiro, 2019. Acesso: www.fjp.mg.gov.br/imrs.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Contas municipais**. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: www.tce.mg.gov.br. Acesso em: 20 mar. 2019.

MOKATE, Karen. **Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad**: qué queremos decir? New York: Banco Interamericano de Desarrollo, junio 1999. Disponível em: https://bit.ly/2ViA6Kw. Acesso em: 28 set. 2018.

MOLINA, Carlos G. **Las Reformas Educativas en América Latina**: hacia una mayor equidad? Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002. Disponível em: https://bit.ly/2yamCZC. Acesso em: 20 set. 2018.

MOLINA, Carlos G.; FLEURY, Sônia. **Modelos de Proteccion Social**. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, oct. 2000. Disponível em: https://bit.ly/34vqn7G. Acesso em: 20 set. 2018.

MONTEIRO NETO, Aristides. Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. *In*: MONTEIRO NETO, Aristides (org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014. p. 21-61.

MORAES, C. S. V. Educação de Jovens e Adultos Trabalhadores de Qualidade: regime de colaboração e Sistema Nacional de Educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 979-1001, jul./set. 2013. ISSN 1678-4626. DOI: https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300017.

MULLER, Pierre. **La sociéte de l'efficacité globale**. Paris: Presses Universitaires de France, 2015.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das Políticas Públicas**. Trad. Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Pelotas: Editora da Universidade Católica de Pelotas, 2002.

NOGUEIRA, Roberto Martinez. **Los Proyetos Sociales**: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Santiago de Chile: ONU, 1998.

NOGUEIRA, Sonia M. de A.; RANGEL, Juliano S. O Estado Federativo de cooperação e as políticas de municipalização do ensino: limites e potenciais. **Ensaio**: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, p. 509-526, 2011. ISSN 0104-4036. DOI: https://doi.org/10.1590/S0104-40362011000400004.

NÓVOA, Antônio. Modelos de análise em Educação comparada: o campo e a carta. **Les Sciences de l'education pour l'ère nouvelle**, [*S. l.*], n. 2, p. 9-61, 1995. Trad. Ana Isabel Madeira.

OLIVEIRA, Cleiton; GANZELI, Pedro. Relações intergovernamentais na Educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. **Educ. Soc**., Campinas, v. 34, n. 125, p. 1031-1047, out./dez. 2013. ISSN 1678-4626. DOI: https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000400002.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Z. Introdução. *In*: OLIVEIRA, R. P. de.; SANTANA, V. (ed.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010.

OSZLAK, Oscar. Capacidad organizacional. Políticas públicas y regimenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latino-americanas. *In*: O'DONNELL, Guilhermo (org.). **Capacidades Estatales**: diez textos fundamentales. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomiento, 2015. p. 155-216.

PAPI, Luciana Pazini; DEMARCO, Diogo Joel. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: um debate sobre a construção das capacidades estatais no RGS. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA - ABCP, 11. Curitiba, 2018. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: ABCP, 2018. p. 1-36. Disponível em: https://bit.ly/2Vl4vrF. Acesso em: 20 set. 2018.

PEDROTI, Paula Maciel. Desenvolvimento e Inclusão Social: o caso do arranjo político-institucional do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Capacidades Estatais e Democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 213-239.

PEREIRA, Ana Karine. **A construção de Capacidade Estatal por redes transversais**: o caso de Belo Monte. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014a.

PEREIRA, Ana Karine. Desenvolvimentismo, conflito e conciliação de interesses na política de construção de hidrelétricas na Amazônia Brasileira. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Capacidades Estatais e Democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014b. p. 161-186.

PEREIRA, Ana Karine; ABERS, Rebecca N.; MERTENS, Frédéric. A Construção de Capacidades Estatais em políticas de infraestrutura: demandas socioambientais e heterogeneidades estatais. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA - ABCP, 11. Curitiba, 2018. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: ABCP, 2018. Não paginado. 1 CD-ROM.

PEREIRA, Luiz Carlos B. A Reforma do Estado como questão central. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter K. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Trad. Carolina Andrade. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos B. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, [*S. l.*], Ano 52, n. 1, jan./mar. 2001. https://doi.org/10.21874/rsp.v52i1.298.

PEREIRA, Maria A. N. **Financiamento da Educação Básica no Estado da Paraíba**: análise dos primeiros resultados do Fundeb nos municípios de João Pessoa e Cabedelo – PB. 2012. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da Ciência Política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 68, out. 2008. ISSN 0102-6909. DOI: https://doi.org/10.1590/S0102-69092008000300005.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil**: uma nova abordagem. Brasília: Enap, 2000. (Texto para discussão n° 37).

PINHEIRO, Maria F. O público e o privado na Educação: um conflito fora de moda? *In*: FÁVERO, Osmar (org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras (1823-1988)**. Campinas, SP: Autores Associados, 1996. (Coleção Memória da Educação).

PINTO, José. Marcelino de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, 2007. ISSN 1678-4626. https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300012.

PINZON, Gilles. Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'État. **L'Année**, Paris, v. 65, n. 2, p. 483-516, 2015. ISSN : 0066-2399. DOI: 10.3917/anso.152.0483.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Análise Comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Capacidades Estatais e Democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: 2014a, p. 351-381.

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

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. ISSN 1678-9873. DOI: https://doi.org/10.1590/1678-987316245806.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila; AMARAL, Lucas Alves. A revitalização da indústria naval no Brasil democrático. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Capacidades Estatais e Democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 187-212.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente X principal. *In*: PEREIRA, Luiz C. B. G.; SPINK, Peter K. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1998.

RAMOS, Regina Celia; DI GIORGI, Cristiano Amaral. Do Fundef ao Fundeb: avaliando o passado para pensar o futuro: um estudo de caso no município de Pirapozinho-SP. **Ensaio**: Aval. Pol. Públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 19, n .72, p. 623-650, set. 2011. ISSN 0104-4036. https://doi.org/10.1590/S0104-40362011000400009.

REPETTO, Fábian. Capacidad estatal: requisito necesario para uma mejor política social en América Latina. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8. Panamá, 2003. **Anais** [...]. Rosario: UNR, 2003. p. 1-29. Disponível em: https://bit.ly/2JU3yBr. Acesso em: 20 set. 2018.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 6, p. 297-337, jul./dez. 2011. ISSN 0103-3352. DOI: https://doi.org/10.1590/S0103-33522011000200012.

REZENDE, João B.; LEITE, Eduardo, T.; SILVA, Lucas. A. N. Análise da economia e finanças dos municípios brasileiros de pequeno porte: autonomia ou dependência? *In*: DERZI, Misabel A. M.; BATISTA JUNIOR, Onofre A.; MOREIRA, André M. (org.). **Estado Federal e tributação**: das origens à crise atual. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. v. 1, p. 199-225.

RIANI, Juliana de Lucena Ruas. *Background* familiar *versus* perfil escolar do município: qual possui maior impacto no resultado educacional dos alunos brasileiros? **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 251-269, jul./dez. 2008. ISSN 0102-3098. https://doi.org/10.1590/S0102-30982008000200004.

RIBEIRO, Josete M. C. **A Jornada de trabalho dos professores da escola pública em contexto de política de valorização docente e qualidade da educação**. 2014. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 4.675, de 20 de dezembro de 2005. Proíbe a cobrança por prova de segunda chamada, finais ou equivalentes pelos estabelecimentos de ensino no estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. **Jus Brasil**, [*S. l.*], 2015. Disponível em: https://bit.ly/2XoS80t. Acesso em: 20 set. 2018.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da Educação e Políticas Públicas: o Fundef e a política de descentralização. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 42-57, nov. 2001. ISSN 0101-3262. DOI: https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300004.

RODRIGUEZ, Vicente; SILVA, Domingos P. da. Formação continuada em serviço em contextos descentralizados. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 35, n. 97, p. 553-574, set./dez. 2015. Acesso em: https://bit.ly/34AMie0. Acesso em: 20 set. 2018.

ROMÃO, José E. **Poder local e educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

SALES, Luis Carlos; SOUSA, Antonia Melo de. O custo aluno da educação infantil de Teresina: entre a realidade do Fundeb e o sonho do CAQi. **Educ. rev.**, Belo Horizonte, v. 32, n. 1, p. 55-77, mar. 2016. ISSN 0102-4698. DOI: https://doi.org/10.1590/0102-4698141253.

SANDOVAL, Edgar. Tiempo y Política: acerca de los cambios sociales y los regímenes políticos. **Andamios**, [*S. l.*], v. 2, n. 3, p. 143-158, dez. 2005. Disponível em: https://bit.ly/2JYHwNS. Acesso em: 20 set. 2018.

SANTANA, Carlos Henrique Vieira. Políticas de Infraestrutura Energética e Capacidades Estatais nos BRICs. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (org.). **Capacidades Estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 219-258.

SANTO, Andréia M. de O. **O processo de municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro e os desafios para a gestão educacional em três municípios**: Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis. 2016. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2016.

SANTOS, Maria Helena de C. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituinte. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Não paginado. ISSN 1678-4588. DOI: https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000300003.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos. **Capacidades Estatais, Participação e Políticas de Juventude no Brasil (2003-2014)**. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **As razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SARAIVA, Ágnez L.; DUARTE, Marisa R. T. Regime de Colaboração e o Federalismo Educacional Brasileiro: cooperação ou centralização? *In*: SEMINÁRIO FEDERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS, 3. Vitória, 2018. **Anais** [...]. Vitória: Ufes, 2018. p. 172-178. Disponível em: https://bit.ly/34vVfoA. Acesso em: 20 set. 2018.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de Ensino e Planos de Educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XX, nº 69, p. 119-136, dez. 1999. ISSN 1678-4626. https://doi.org/10.1590/S0101-73301999000400006.

SAVIANI, Dermeval. Organização da Educação Nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul./set. 2008a. ISSN 1678-4626. DOI: https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300007.

SAVIANI, Demerval. Desafios da Construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação. **Trab. educ. saúde**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 213-232, out. 2008b. ISSN 1981-7746. https://doi.org/10.1590/S1981-77462008000200002.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, maio/ago. 2010a. Acesso: https://bit.ly/3a4VuZ4. Acesso em: 20 set. 2018.

SAVIANI, Dermeval. Plano Nacional de Educação, questões federativas e os Municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. *In*: FÓRUM INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS, 6. Campinas, 2011. **Anais** [...]. Campinas: Unicamp, 2011a. Não paginado. Disponível em: https://bit.ly/2RwFXuy. Acesso em: 20 set. 2018.

SAVIANI, Dermeval. Gestão Federativa da Educação: desenho institucional do regime de colaboração no Brasil. *In*: CUNHA, Célio da; SOUSA, José V. de; SILVA, Maria A. da (org.). **Políticas Públicas de Educação na América Latina**: lições aprendidas e desafios. Campinas, SP: Autores Associados, 2011b.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**: significado, controvérsias e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 2014.

SCHAPIRO, Mario G. Ativismo Estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Capacidades Estatais e Democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 240-265.

SCHNEIDER, Ben R. O Estado Desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas comparadas. *In*: GOMIDE, Alexandre de A.; PIRES, Roberto R. C. (org.). **Capacidades Estatais e Democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 31-56.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. O Ideb e a construção de um modelo de *accountability* na Educação Básica brasileira. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 27, n. 1, p. 7-28, 2014. ISSN 0871-9187. Disponível em: https://bit.ly/3b2S4rd. Acesso em: 2 mar. 2018.

SEGATTO, Catarina I. **O papel dos governos estaduais nas Políticas Municipais de Educação**: Uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental. 2015. (Doutorado em Administração de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

SEGATTO, Catarina I.; ABRÚCIO, Fernando L. Cooperação em uma Federação Heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 65, p. 411-429, abr./jun. 2016. ISSN 1413-2478. DOI: https://doi.org/10.1590/S1413-24782016216522.

SILVA, Andreia Ferreira da. Processo Constituinte e Educação: discussões sobre o professor (1987-1988). *In*: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 31. Caxambu, 2008. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: ANPEd, 2008. p. 1-11. Disponível em: https://bit.ly/2VlMdXd. Acesso em: 20 set. 2018.

SILVA, Domingos P. da; RODRIGUEZ, Vicente. Formação continuada em serviço em contextos descentralizados. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 35, n. 97, p. 553-574, set./dez. 2015. ISSN 0101-3262. DOI: https://doi.org/10.1590/CC0101-32622015150379.

SILVA, Frederico B. da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Natália. **Políticas Sociais no Brasil**: participação social, conselhos e parcerias. Brasília: Ipea, 2005.

SILVA, Pedro L. B.; MELO, Marcus A. B. de. **Processo de implementação de Políticas Públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: Unicamp 2000.

SILVA, Sandro Pereira. **Avanços e limites na implementação de Políticas Públicas Nacionais sob a Abordagem Territorial no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para discussão n° 1898).

SOARES, José Francisco (Coord.). **Escola Eficaz**: um estudo de caso de três escolas públicas de ensino do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

SOUSA, Karla C. S.; CASTRO, Alda M. D. A. Federalismo cooperativo e Plano de Ações Articuladas (PAR) – Algumas aproximações teóricas. **Ensaio**: Aval. Pol. Públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 25, n. 97, p. 874-896, out/dez. 2017. ISSN 0104-4036. https://doi.org/10.1590/s0104-40362017002500944.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. ISSN 0104-4478. DOI: https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008.

SOUZA, Celina. Federalismo. Teorias e conceitos revisitados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [S. l.], n. 65, p. 27-48, jan./jun. 2008.

SOUZA, Celina. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. *In*: FARIA, Carlos A. P.; HOCHMAN, Gilberto. **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 91-118.

SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (org**.). Capacidades Estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 51-103.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 27-45, jan./fev. 2017. ISSN 0034-7612. https://doi.org/10.1590/0034-7612150933.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível: www.scielo.com.br. Acesso: 23/02/2017.

SOUZA, D. B.; CASTRO, D. F.; ROTHES, Luís. Políticas de descentralização no Brasil e em Portugal: avanços e recuos da desconcentração de poderes. **Revista Portuguesa de Educação**, [*S. l.*], v. 26, n. 2, p. 7-33, 2013. Acesso: https://bit.ly/2VijSkJ. Acesso em: 20 set. 2018.

SOUZA, Donaldo B.; FARIA, L. C. M. de. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9394/96. **Ensaio**: aval. Pol. Públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004. ISSN 0104-4036. DOI: https://doi.org/10.1590/S0104-40362004000400002.

SOUZA. Donaldo B.; RAMOS, M. N.; DELUIZ, N. Cobertura Municipal da Educação Profissional via Regime de Colaboração: uma prática possível? **Ensaio**: Aval. Pol. Públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 15, n. 54, p. 29-52, jan./mar. 2007. ISSN 1809-4465. DOI: https://doi.org/10.1590/S0104-40362007000100003.

SOUZA, Donaldo B. de; VASCONCELOS, Maria Celi C. Os Conselhos Municipais de Educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002). **Ensaio**: Avaliação de Políticas Públicas de Educação, Rio de Janeiro, v. 14 n. 50, p. 39-56, jan./mar. 2006. ISSN 1809-4465. DOI: https://doi.org/10.1590/S0104-40362006000100004.

STARLING, Heloísa Murgel. Ser republicano no Brasil Colônia: a história de uma tradição esquecida. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

STEPAN, A. Para uma análise comparativa do Federalismo e da Democracia: federações que ampliam ou restringem o poder do *demos*. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 00, 1999. ISSN 0011-5258. DOI: https://doi.org/10.1590/S0011-52581999000200001.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

TAVARES, T. M. Gestão Municipal da Educação, organização do Sistema Nacional e o Regime de Colaboração: algumas questões. **Educar**, Curitiba, n. 22, p. 241-256, dez. 2003. ISSN 0104-4060. DOI: https://doi.org/10.1590/0104-4060.320.

TEIXEIRA, Lúcia Helena G. Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004. ISSN 1980-5314. DOI: https://doi.org/10.1590/S0100-15742004000300009.

TEÓFILO OTONI. Lei Orgânica do Município de Teófilo Otoni/MG, de 21 de março de 1990. **Leis Municipais**, [*S. l.*], 17 jul. 2014. Disponível em: https://bit.ly/2y59bdd. Acesso em: 20- set. 2018.TEÓFILO OTONI. Lei nº 4.906, de 19 de abril de 2001. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino no Município de Teófilo Otoni. **Leis Municipais**, [*S. l.*], 5 maio 2013. Disponível em: https://bit.ly/2Vje8XY. Acesso em: 20 set. 2018.

TEÓFILO OTONI. Lei nº 6.381, de 5 de março de 2012. Fixa o piso salarial dos servidores do magistério municipal da Educação Básica para o ano de 2012. **Leis Municipais**, [*S. l.*], 16 maio 2013. Disponível em: https://bit.ly/2VgDl5c. Acesso em: 20 set. 2018.

TEÓFILO OTONI. Lei nº 6.888, de 25 de junho de 2015. Plano Municipal de Educação - PME do Município de Teófilo Otoni. **Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni**, Teófilo Otoni, [201-?]. Disponível em: https://bit.ly/3bdiN48. Acesso em: 20 set. 2018.

TEÓFILO OTONI. Lei nº 7.102, de 16 de março de 2017. Fixa o piso salarial dos servidores do magistério municipal da Educação Básica para o ano de 2017. **Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni**, Teófilo Otoni, [201-?]. Disponível em: https://bit.ly/3bdiN48. Acesso em: 20 set. 2018.

TEÓFILO OTONI. Lei nº 4906 de 19 de abril de 2001. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino no Município de Teófilo Otoni. Disponível em: www.teofilootoni.mg.gov.br.

TRIPODI, Zara Figueiredo. O Executivo como Legislador: a dinâmica política em torno da Reforma Educacional Mineira (2003-2014). **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 1, p. 77-101, 2018. ISSN 1678-4588. DOI: https://doi.org/10.1590/001152582018147.

VARGINHA. Lei Orgânica do Município de Varginha, de 21 de abril de 1990. **Leis Municipais**, [*S. l.*], 16 jul. 2014. Disponível em: https://bit.ly/2Xtn0Ng. Acesso em: 20 set. 2017.

VARGINHA. Lei nº 2.673, de 15 de dezembro de 1995. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Varginha, das Autarquias e das Fundações Municipais. **Prefeitura Municipal de Varginha**, Varginha, 2010. Disponível em: https://bit.ly/2VkNVrR. Acesso em: 20 set. 2017.

VARGINHA. Lei nº 3.226, de 20 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Servidores Públicos do Município de Varginha e dá outras providências. **Prefeitura Municipal de Varginha**, Varginha, 2010. Disponível em: https://bit.ly/39Ttg3u. Acesso em: 20 set. 2017.

VARGINHA. Lei nº 5.916, de 10 de novembro de 2014. Dispõe sobre o Plano Complementar de Carreira do Magistério do Município de Varginha e dá outras providências. **Prefeitura Municipal de Varginha**, Varginha, 2010. Disponível em: https://bit.ly/2RsUes6. Acesso em: 20 set. 2018.

VARGINHA. Lei nº 6.042, de 1º de julho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME e dá outras providências. **Prefeitura Municipal de Varginha**, Varginha, 2015. Disponível em: https://bit.ly/2Xtg2YO. Acesso em: 20 set. 2018.

VASQUEZ, Daniel Arias. Regulação federal. *In*: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. **Dicionário de políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Editora da Unesp, 2015. p. 872-874.

VAZ, Alexander Cambraia N. **Capacidades Estatais para o desenvolvimento**: entre a burocratização e a política como elementos de ação do estado. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

VEIGA, Laura; BRONZO, Carla. Estratégias Intersetoriais de Gestão Municipal de Serviços de Proteção Social: a experiência de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 595-620, 2014.

VERGOLINO, José Raimundo de Oliveira. Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010). *In*: MONTEIRO NETO, Aristides (org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 63-117.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Construindo a história da colaboração na Educação: a experiência do Ceará. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1075-1093, out./dez. 2013. ISSN 1678-4626. https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000400004.

VON BEYME, Klaus. Asymmetric federalism between globalization and regionalization, **Journal of European Public Policy**, [*S. l.*], v. 12, n. 3, p. 432-447, 2006.

WEBER, Silke. Relações entre esferas governamentais na Educação e PDE: o que muda? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 305-318, maio/ago. 2008. ISSN 0100-1574. DOI: https://doi.org/10.1590/S0100-15742008000200003.

WIESNER, Eduardo. La economianeoinstituconal, la descentralización y la gobernabilidadloca. *In*: AGHÓN, G.; EDLING, H. **Descentralización fiscal en America Latina**. Santiago: Cepal, 1996.

WRIGHT, D. S. Intergovernmental Relations: an analytical overview. **American Academy of Political & Social Science**, [*S. l.*], v. 416, issue 1, p. 1-16, nov. 1974. DOI: https://doi.org/10.1177/000271627441600102.

ZIBLATT, Daniel. Por qué algunas ciudades proporcionan más bienes públicos que otras?: una comparación subnacional de la provisión de bienes públicos en las ciudades alemanas em 1912. *In*: O'DONNELL, Guilhermo (org.). **Capacidades Estatales**: diez textos fundamentales. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomiento, 2015. p. 127-154.