



O papel dos estados nas políticas educacionais nacionais

Adriane Peixoto Câmara
Rosimar de Fátima Oliveira

Como citar este capítulo

CÂMARA, Adriane Peixoto; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. O papel dos estados nas políticas educacionais nacionais. In: ARAÚJO, Eduardo Santos; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; SILVA, Daniel Eveling da (Org.). *Políticas educacionais no Brasil: atores, embates e arenas em contexto democrático*. Belo Horizonte: Editora Selo FaE, 2024. p. 56-75.

3

Introdução

O arranjo federativo tripartite, estabelecido a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, apresentou como uma das suas consequências o fato de que os olhares da agenda de pesquisa voltaram-se para os mais novos entes da federação: os municípios. As pesquisas e as reflexões acadêmicas dedicaram as suas atenções às capacidades e limitações governativas dos municípios, produzindo um significativo volume de reflexões sobre o papel destes na provisão de políticas públicas no país. Em relação aos Estados, não ocorreu o mesmo processo, o que acabou por conformar uma lacuna na agenda de pesquisa sobre o papel destes na formulação e implementação de políticas públicas (Abrucio; Franzese, 2007; Gonçalves, 2009; Rezende 2013; Monteiro Neto, 2014; Arretche; Schlegel, 2014; Segatto, 2015; Pallotti *et al.*, 2023).

Embora a temática sobre o arranjo federativo brasileiro se faça bastante presente nos estudos sobre as políticas educacionais,¹ sua análise, a partir do papel dos Estados, suas atribuições e competências em matéria educativa, é temática que ainda necessita de aprofundamento, pesquisas e muito debate.

O objetivo deste capítulo é discutir o papel dos Estados nas políticas educacionais brasileiras, tomando por panorama o arranjo federativo dos últimos trinta anos. Para o cumprimento deste objetivo e, para além desta introdução, este texto está organizado em três seções. A primeira seção apresenta o resultado de extenso levantamento bibliográfico (Câmara, 2019) sobre o que pode ser considerado como relativamente consensual sobre o papel dos Estados no arranjo federativo brasileiro. A segunda seção aborda os trabalhos que, ao analisarem as políticas educacionais brasileiras, dedicaram parte da sua atenção aos Estados – e como estes entes federados se comportaram diante da formulação e/ou implementação das políticas educacionais –, especialmente em relação aos demais entes da federação, a União e os municípios. Assim, essa seção procura sistematizar as contribuições de Gomes (2009); Malini (2009) e Segatto (2015) que observaram o papel dos Estados a partir dos seus respectivos objetos investigativos. A última seção apresenta as considerações finais do capítulo.

Breves considerações sobre o papel dos estados no arranjo federativo brasileiro

Em linhas gerais, o papel dos Estados no arranjo federativo brasileiro é analisado a partir de duas dimensões: a dimensão financeiro-fiscal e a dimensão político-institucional (Monteiro Neto, 2014; Pallotti *et al.*, 2023). A literatura sobre a dimensão financeiro-fiscal demonstra um conjunto de importantes evidências sobre como este arranjo se alterou nos últimos trinta anos, passando de uma federação desenhada com autonomia financeiro-fiscal para, por meio da Constituição (CRFB/1988), um

¹ Arretche, 2001; Rodriguez, 2011; Araújo, 2005; Santos, 2006; Barbosa, 2006; Weber, 2008; Cruz, 2009; Gomes, 2009; Franzese, 2010; Oliveira; Santana, 2010; Costa, 2010; Ceneviva, 2011; Gouveia; Pinto; Corbucci, 2011; Abicalil, 2014; Rabelo; Castro, 2015; Segatto, 2015; Cavalcanti, 2016; Segatto; Abrucio, 2016; Câmara, 2019; Segatto *et al.*, 2023.

paulatino processo de esvaziamento dos Estados, e um conseqüente protagonismo contemporâneo da União e dos municípios.

Da mesma maneira, a literatura sobre a dimensão político-institucional também aponta para uma reorganização do arranjo federativo brasileiro (Abrucio, 1998; Arretche; Schlegel, 2014). Contudo, é preciso lembrar que tal arranjo sempre esteve articulado a uma trajetória de grandes mudanças – por vezes abruptas – do sistema político, especialmente no que se refere à perspectiva democrática, como foram os casos dos períodos autoritários durante o Estado Novo (1937-1945) e a Ditadura Civil-Militar (1964-1985).

Em um contexto democrático e de eleições regulares para todos os três níveis de governo, em especial no período de 1993 a 2016, o arranjo federativo brasileiro se institucionalizou a partir da redemocratização e as reformas daí decorrentes: a estabilização da moeda e a redução da inflação por meio do Plano Real; a construção nacional de uma agenda de provisão de serviços públicos de educação, saúde e assistência social – a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDBEN/1996), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e, posteriormente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); o SUS e o SUAS; bem como a provisão de medidas de redistribuição de renda – o Bolsa Escola e o Bolsa Família; e uma nova fase desenvolvimentista de pleno emprego e aumento real do valor do salário mínimo (Abrucio, 2005; Monteiro Neto, 2014; Vergolino, 2014). Assim, no período de 1995 a 2015 houve um grande protagonismo da União e dos municípios na provisão de políticas públicas setoriais e, ao que parece, um esvaziamento do papel dos Estados (Rezende, 2013; Prado, 2013; Monteiro Neto, 2014; Arretche; Schlegel, 2014).

É sabido que um dos grandes desafios do arranjo federativo brasileiro está nas profundas desigualdades e assimetrias presentes no território e entre os Estados e os municípios (Monteiro Neto, 2014; Vergolino, 2014; Arretche, 2015). Esta situação contribui para que a União tenha se sobressaído na proposição de medidas equalizadoras. Seriam necessárias outras pesquisas para o estabelecimento de

afirmações mais abrangentes. Mas é possível conjecturar que as bases oligárquicas e clientelistas presentes nos Estados não conseguiram estabelecer efetivamente uma agenda pública de desenvolvimento social e econômico que estabeleça relações federativas mais cooperativas e que promova o amadurecimento das instituições democráticas. O fato é que os interesses oligárquicos, clientelistas, patrimonialistas e autoritários quase sempre estiveram na contramão da redistribuição de renda e da equalização de oportunidades no país (Abrucio, 1998; Ismael, 2014).

A discussão sobre o esvaziamento do papel dos Estados parte, dentre outras, da afirmativa de que a federação brasileira é *municipalista* (Almeida, 2005; Prado, 2013). De fato, os municípios são os maiores responsáveis pela provisão de políticas públicas setoriais que afetam diretamente a vida das pessoas: transporte urbano, saúde básica, limpeza urbana, educação infantil e ensino fundamental (Arretche, 2012). Essa perspectiva aponta para três aspectos: i) a relação com os serviços ofertados pelo Estado brasileiro tem acontecido por meio da relação dos cidadãos com os municípios; ii) os municípios aumentaram, ao longo do período republicano brasileiro, o seu espaço político na federação e, em comparação aos Estados, estes últimos muito provavelmente reduziram sua capacidade decisória e sua influência política no âmbito da federação; iii) alçados a antes federados em um contexto favorável à descentralização política e administrativa – também entendido como possibilidade de consolidação da democracia no país (Feldman; Feldman, 2018; Boaventura, 1996; Bordignon, 1993; Gadotti; Romão, 1993)² – a autonomia federativa dos municípios possui um significado mais profundo na federação, ainda sob análise e compreensão. Os municípios deixaram de ser criaturas dos Estados e, além disso, passaram a disputar com eles a distribuição dos recursos arrecadados, além de contarem com recursos eleitorais, institucionais e políticos para afetar as decisões da União no Congresso e no Governo nacionais (Arretche; Schlegel, 2014).

² Abordagens críticas a essa concepção, contudo, foram desenvolvidas a partir do balanço das políticas públicas implementadas nas últimas décadas (Oliveira, 2003; Arretche, 1996).

Aportes da literatura para a compreensão do papel dos estados na implementação das políticas educacionais

Gomes (2009) aprofundou o debate sobre a dinâmica federativa pós-constituição de 1988 ao analisar o papel dos Estados no processo de municipalização do ensino fundamental, especialmente a partir da indução produzida pelo FUNDEF³ a partir de 1998. A autora dialoga diretamente com os postulados que afirmaram que o FUNDEF seria um dos responsáveis pela intensificação do processo de municipalização do ensino fundamental, ou mesmo de que o modelo institucional proposto tanto pelo FUNDEF quanto pelo FUNDEB despertaria o interesse dos entes federados estaduais e/ou municipais para assumir a ampliação da oferta, respectivamente, do ensino fundamental e das demais etapas da educação básica.⁴

A autora não rejeita tais argumentos, mas procura levantar outros elementos que aprofundam as interpretações sobre a municipalização. O processo de municipalização teria basicamente duas dimensões: i) a transferência das matrículas do ensino fundamental dos sistemas de ensino estaduais para as redes – ou sistemas⁵, em menor número – de ensino municipais; ii) gozando de sua autonomia em matéria educativa, os municípios tiveram a opção de ampliar as suas redes de ensino por meio da maior oferta das matrículas no ensino fundamental, tendo, por sua vez, acesso ao maior aporte de recursos proporcionados pelo FUNDEF. Portanto, a proposta da autora foi observar justamente o movimento dos Estados que se expressaram por meio da primeira dimensão, ou seja, a transferência dos anos iniciais do ensino fundamental para as redes municipais.

3 Não constitui objetivo deste capítulo um aprofundamento das questões concernentes ao financiamento da educação, sobretudo os expressos pelos mecanismos do FUNDEF/FUNDEB/NOVO FUNDEB. Tal temática é tomada aqui apenas como importante evidência para uma discussão sobre o papel dos Estados nas políticas educacionais brasileiras.

4 Essa questão é bem desenvolvida, ampliada e problematizada em Farenzena (2012, 2020).

5 Conforme a LDBEN, os Estados obrigatoriamente possuem seus sistemas de ensino (Art. 10, inciso I). Já os municípios possuem três opções: a) formar seu próprio sistema de ensino; b) integrar o sistema de ensino estadual; c) compor com o Estado um sistema único de educação básica (Brasil, 1996a, Art. 11, § único).

A pertinência do estudo de Gomes (2009) reside justamente na observação da implementação de uma política pública formulada pela União, o FUNDEF, e a proposição de uma análise que considere o papel dos Estados e dos municípios na execução desta política de financiamento da educação, sobretudo pelo fato de que o ensino fundamental é a única etapa da educação básica em que os dois entes federados possuem competência comum, conforme preconizado pela Constituição (Brasil, 1988, Art. 211). Quando a questão foi analisada da perspectiva do arranjo federativo brasileiro, a autora elaborou a seguinte pergunta: por que os Estados não se interessaram em ampliar a oferta do ensino fundamental em seus sistemas de ensino, ou mesmo em *estadualizar* as matrículas que já eram ofertadas pelas redes municipais, uma vez que esta movimentação também os permitiria aumentar o seu aporte de recursos para a educação.

A partir de tal questionamento, Gomes (2009) demonstrou que diversos Estados da federação estavam efetivamente interessados na municipalização sendo, portanto, indutores desse processo em seus respectivos territórios.⁶ Observar o papel indutor dos Estados na municipalização do ensino implicou considerar os cálculos que estes entes federados fizeram ao optarem por não ampliarem as suas redes, no que se refere à oferta do ensino fundamental, uma vez que esse aumento implicaria maior aporte de recursos, mas, também, maiores custos na administração e manutenção dos serviços públicos – contratação de professores, formação e qualificação do corpo docente, aumento e qualificação do aparato burocrático-escolar, ampliação e melhoria das instalações escolares, entre outros aspectos. Assim, o principal argumento de Gomes (2009) é que o rápido crescimento nacional das matrículas pelas redes municipais não só está relacionado exclusivamente à indução propiciada pelo FUNDEF, mas também com a indução dos governos estaduais à municipalização.

Nos Estados em que houve um expressivo crescimento na oferta do ensino fundamental pelas redes municipais de ensino, existia uma agenda de municipalização

⁶ Para compreender a dinâmica federativa do processo de municipalização empreendido a partir da década de 1990, veja Cunha (2009).

da oferta do ensino fundamental que, por sua vez, era anterior à criação do próprio FUNDEF. Por outro lado, nos Estados em que houve menor crescimento da oferta de matrículas no ensino fundamental, pelas redes de ensino municipais, não havia uma agenda de municipalização, nem antes e nem após o FUNDEF.⁷

Parte do processo de municipalização do ensino fundamental foi induzida pelos próprios Estados, como foram os casos do Espírito Santo, Pará, São Paulo, Bahia e Ceará. Para estes cinco Estados da federação, os cálculos acerca da oferta do ensino fundamental em seu território foram muito semelhantes: mais do que formular um conjunto de ações de maneira a “reter” os recursos redistribuídos pelo FUNDEF, ou seja, formular ações para estadualizar as matrículas e/ou para ampliar a sua rede de oferta do ensino fundamental, o FUNDEF foi, na realidade, um viabilizador de uma agenda de municipalização que foi formulada por cada Estado, e os incentivos do FUNDEF não foram suficientes de maneira que todos optassem pela ampliação da oferta das matrículas no ensino fundamental. Sob este prisma, é ainda mais curioso analisar os casos da Bahia e do Ceará, em que a municipalização do ensino fundamental já estava em curso – respectivamente, 50,2% e 60,5% – o que significa apontar para o fato de que estes dois entes federados, a partir da implementação do FUNDEF, perderam recursos para os municípios. A política de fundos proposta não induziu a estadualização das matrículas, pelo contrário: em ambos os Estados a agenda de municipalização se intensificou.

Gomes (2009) também tratou de observar os casos em que os Estados menos avançaram em relação à municipalização do ensino fundamental no período pós-FUNDEF. Desse modo, nenhum Estado tinha uma agenda construída para a implementação da municipalização, diferentemente dos cinco estados em que a municipalização foi intensa no pós-FUNDEF. É possível inferir que, nos casos do

7 “Em 1996, uma minoria de alunos de todo o ensino fundamental público no país frequentava uma escola municipal (37%); o restante (63%), escolas das redes estaduais de ensino. Em 2006, ou seja, dez anos depois, tal cenário havia se invertido totalmente. Os municípios passaram a atender 60% dos alunos do país” (Gomes, 2009, p. 671).

Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, não havia o interesse em intensificar a municipalização (Gomes, 2009). O caso do Paraná exemplifica este comentário, uma vez que este já havia implementado a sua agenda de municipalização, mas não optou por intensificá-la, como fizeram os Estados do Ceará e da Bahia. A análise da implementação do FUNDEF a partir do arranjo federativo brasileiro permite uma maior compreensão do processo de municipalização do ensino fundamental no país: o papel dos Estados foi um importante fator explicativo para o grau de adesão dos municípios (Gomes, 2009).

A análise apresentada por Gomes (2009) torna mais complexa a premissa de que a vinculação das receitas ao atendimento foi condição suficiente para uma “corrida”, no que se refere à ampliação dos serviços públicos ofertados pelos entes federados estaduais e municipais, como foi o caso do ensino fundamental. Tais informações nos permitem inferir sobre os cálculos que todos os Estados da federação fizeram – alguns em maior, outros em menor grau – ao assumirem, ou não, a ampliação da oferta do ensino fundamental. Conjuntamente com esta ampliação também implicaria a gestão de um maior volume de recursos administrativos e de pessoal e, por conseguinte, um maior ônus financeiro. Certamente este foi um fator que pesou nos cálculos dos Estados no que se refere à opção pela *não estadualização* das matrículas no ensino fundamental.

Ao avançar na construção de hipóteses sobre o porquê de os estados não assumirem uma oferta massiva das matrículas do ensino fundamental em seus sistemas de ensino, Gomes (2009) atribuiu este fato à dimensão econômico-fiscal, especificamente a partir da implementação do Plano Real e das políticas de austeridade adotadas para a estabilização da moeda. O contexto de crise econômico-fiscal dos Estados colocou em xeque o argumento da “corrida por receitas” a partir do estabelecimento do FUNDEF. Mesmo diante da crise financeira, esta não foi motivo suficiente para os Estados utilizarem a estratégia de ampliar matrículas como estratégia para captação de recursos (Gomes, 2009).

O papel dos estados da federação também foi objeto de análise no contexto da formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (Malini, 2009).⁸ Uma das principais ações do PDE é o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação,⁹ cuja principal proposta foi instituir um “novo” regime de colaboração para conciliar a ação dos entes federados, sobretudo na melhoria dos indicadores educacionais, em especial o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

No planejamento inicial do PDE foram selecionados 1.242 municípios que foram considerados prioritários, ou seja, todos com baixo desempenho no IDEB. Em todos eles, a propositura de adesão ao PDE – adesão voluntária – se deu por meio da assinatura do Termo de Compromisso Todos pela Educação (Brasil, 2007b, Art. 4º). Uma vez aceita a adesão ao PDE, por parte do município, esta assinatura envolvia um grande aparato protocolar e simbólico entre o Ministério da Educação (MEC) e as prefeituras destes municípios (Malini, 2009).¹⁰

Contudo, a formulação inicial do PDE, ao definir as ações estratégicas para os municípios prioritários, automaticamente excluiu os municípios restantes e os Estados, o que levou a um grande mal-estar entre o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed) e o MEC (Malini, 2009). Assim, o “novo” regime de colaboração proposto pelo PDE apresentou uma omissão, no que se refere ao

8 Trata-se de uma política pública formulada pelo MEC em 2007, cujo objetivo foi colocar à disposição dos entes federados “instrumentos eficazes de avaliação e implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública”, conforme disponível em: <http://portal.mec.gov.br/par>. A abordagem sobre o PDE comentada aqui está restrita ao papel dos Estados, especificamente no que se refere a sua formulação.

9 Conforme o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. O Todos pela Educação (TPE) foi um dos grandes parceiros do MEC na formulação do PDE.

10 Foi formada a “Caravana da Educação” que contou com a presença do próprio Ministro da Educação à época, Fernando Haddad, em viagens para os municípios prioritários e a assinatura do referido termo em sessão solene. Conforme Malini (2009) este tipo de sessão solene teve um peso simbólico importante para diversas prefeituras do interior do Brasil, especialmente no que se refere à comunicação direta entre o município e o Governo Federal.

papel dos Estados.¹¹ O secretário de Estado da educação do Espírito Santo, um dos entrevistados de Malini (2009), considerou um equívoco e uma “inocência” do MEC a formulação de uma política para a educação básica, sem o auxílio e a interlocução com os Estados. As contribuições de Gomes (2009) podem evidenciar este “equívoco” do MEC, pois o papel dos Estados sempre foi um importante elemento para a adesão dos municípios. Além disso, é preciso lembrar que os municípios dividem com os Estados a responsabilidade pela oferta do ensino fundamental.

Resolvido o mal-estar entre o Consed e o MEC, a entrada dos Estados no redesenho do PDE e do Plano de Ações Articuladas (PAR) demandou também uma reorganização do aporte de recursos para a implementação das respectivas ações.¹² Este passou a ser o elemento mais opaco do PDE, as informações precisas sobre a sua capacidade de financiamento, uma vez que não havia, no próprio desenho do plano, uma disposição clara a respeito da aplicação dos recursos.

Os aspectos analisados por Malini (2009) se assemelham àqueles apontados por Gomes (2009) no que se refere à capacidade de coordenação dos Estados em relação aos municípios. Se Gomes (2009) demonstrou a capacidade de indução dos Estados em relação à municipalização, Malini (2009) demonstrou que, embora o MEC tenha inicialmente formulado uma política que omitiu quase que drasticamente os Estados, a inserção destes foi importante para o próprio MEC, diante da sua capacidade de disseminação dos instrumentos de gestão do PDE, em especial a elaboração do PAR. Esta omissão do MEC em relação aos Estados não parece ser um caso isolado. Prado (2013) apresentou mais uma evidência desta omissão do Governo Federal em relação aos estados:

11 Malini (2009) estabeleceu esta comparação ao dispor os organogramas do PDE em relação às atribuições e competências entre os entes federados, especificamente nas páginas 171 e 181. Assim, o organograma disposto na página 171 contém o desenho original do PDE, sem a participação dos Estados. Já o organograma da página 181 dispõe sobre o desenho modificado do PDE após a inclusão dos Estados.

12 O PAR trata-se de um dos principais instrumentos de gestão do PDE. Uma vez aderido ao PDE, os entes federados foram incentivados a elaborar seu respectivo PAR, instrumento que contempla a realização de um diagnóstico da situação escolar, bem como a elaboração de um planejamento para alcançar melhores resultados no IDEB.

“

é a criação [...] do Comitê de Articulação Federativa (CAF) [no ano de 2007], com o objetivo de coordenar as ações no âmbito federativo. Nele têm assento 36 membros, sendo 18 representantes ministeriais e 18 representantes das entidades municipais. Não há, em todo o corpo do decreto, qualquer referência a essa entidade abstrata denominada 'governo estadual'. Não se prevê qualquer forma de participação desses governos, com que a 'articulação federativa', de fato, se dá em uma relação direta entre Governo Federal e municípios. É necessário algo mais para ilustrar a questão em tela? (p. 184).

Mesmo que o MEC tivesse grande ingerência sobre como os municípios e os Estados utilizam os recursos disponíveis pelo PDE, o papel dos Estados parece ter sido decisivo para a disseminação do PAR, pontos em que convergem as análises de Malini (2009) e Segatto (2015).

De acordo com Segatto (2015), ao que parece, a disseminação e a implementação de políticas formuladas nacionalmente ocorrem de maneira bastante heterogênea no território nacional. Em relação às políticas educacionais, a autora alerta para a importância de se observar como se dá o regime de colaboração dentro dos Estados brasileiros (Brasil, 1988, Art. 211). Para a referida autora, o conceito que permite a análise do regime de colaboração é o conceito de cooperação, ou seja, como Estados e municípios constroem permanentes relações de cooperação que subsidiam, ou não, o regime de colaboração previsto constitucionalmente para a educação (Segatto; Abrucio, 2016).¹³ A partir desta premissa, Segatto (2015) tratou de mapear como acontece essa cooperação em seis Estados da federação, e, diante da situação heterogênea e profundamente desigual entre eles, como essa cooperação nas políticas educacionais também se expressa de modo assimétrico e desigual.

13 O conceito de cooperação está diretamente relacionado com a noção de federalismo cooperativo *versus* federalismo competitivo, um dos binômios presentes na literatura sobre o federalismo, especialmente no que se refere às Relações Intergovernamentais (RIGs). No campo educacional, a análise federativa que considera o binômio federalismo cooperativo *versus* federalismo competitivo está relacionada majoritariamente ao regime de colaboração proposto pelo Art. 211 da Constituição. Para um maior detalhamento, veja Franzese (2010), Ismael (2014), Segatto (2015), Cury (2010).

Ao analisar a cooperação em seis estados da federação – Acre, Ceará, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará e São Paulo – a autora classificou o nível de cooperação desses Estados em relação aos seus respectivos municípios, especificamente no que se refere às políticas educacionais formuladas e/ou implementadas em seus respectivos territórios. O trabalho apresenta a disposição dos estados em ordem crescente, no que se refere ao que os autores denominaram como um *continuum* de cooperação, ou seja, dos Estados que mais estabeleceram relações de cooperação com os seus respectivos municípios, até os Estados que menos estabeleceram relações de cooperação, sendo elencados: 1) o modo como a cooperação entrou na agenda e sua trajetória nos estados; 2) o conteúdo da cooperação (programas e ações); e, 3) os dilemas e os avanços (Segatto; Abrucio, 2016).

Os Estados do Ceará e do Mato Grosso do Sul foram os que estabeleceram a maior cooperação entre os seus respectivos municípios, propondo a construção de arenas institucionais para formular e implementar políticas no âmbito do território. Os Estados do Acre e de Minas Gerais apresentaram níveis de cooperação intermediários com os seus municípios, ou seja, não construíram arenas institucionais para a formulação e a implementação de políticas que articularam a cooperação, embora apresentem programas conjuntos, prestem assessoria técnica e disponibilizem infraestrutura aos seus respectivos municípios. Por fim, os Estados de São Paulo e o Pará foram os que apresentaram os níveis mais baixos de cooperação com seus respectivos municípios, com destaque para o Pará, que parece estabelecer canais mínimos de interlocução.

Ao relacionarmos os achados da pesquisa de Gomes (2009); Segatto (2015) e Segatto e Abrucio (2016) é possível tecermos algumas inferências sobre os Estados e as políticas educacionais no Brasil. O Estado do Ceará parece ser um exemplo divergente desta perspectiva sobre a federação brasileira que a literatura tem apontado relativamente ao esvaziamento do papel desses entes, os Estados. Embora o Ceará tenha municipalizado consideravelmente o ensino fundamental (Gomes, 2009), este processo de municipalização não significou um esvaziamento do seu papel em relação às redes de ensino municipais no âmbito do seu território (Segatto, 2015; Segatto; Abrucio, 2016), uma vez que o Estado construiu arenas de formulação e

implementação de políticas públicas para as redes municipais, o que aproximou o Estado de um papel de coordenação federativa (Abrucio; 2005; Segatto, 2015) – experiência que o aproxima à possibilidade de reduzir desigualdades e à equalização de oportunidades educacionais em seu território.

Por sua vez, a afirmativa sobre o esvaziamento do papel dos Estados encontra respaldo nas pesquisas em políticas educacionais substantivas, como foi o caso do Pará e de São Paulo. Gomes (2009) demonstrou que o estado do Pará e o estado de São Paulo apresentaram significativas taxas de municipalização em seus territórios, respectivamente o segundo e o terceiro Estados que mais municipalizaram as matrículas no ensino fundamental. Ambos os Estados, quando relacionados concomitantemente, apresentaram situações financeiro-fiscais praticamente opostas (Vergolino, 2014) e, curiosamente, apresentaram situações convergentes, no que se refere ao baixo nível de cooperação educacional com os seus respectivos municípios.

O estado de São Paulo é o mais rico da federação. Apresenta grande capacidade financeiro-fiscal e grande autonomia de recursos em relação ao aporte oferecido pela União (Vergolino, 2014). Praticamente do lado oposto está o estado do Pará, que apresenta baixa capacidade financeiro-fiscal, e precisa dos recursos da União para subsidiar as suas políticas. A situação econômica não parece influenciar a baixa capacidade de cooperação tanto de São Paulo quanto do Pará. Ambos os Estados municipalizaram a oferta do ensino fundamental em seus territórios, mas pouco cooperaram com os municípios para a formulação e implementação de políticas com as respectivas redes municipais de ensino (Segatto; Abrucio, 2016).

Considerações finais

A literatura que tratou de observar o papel dos Estados nas políticas educacionais, abordada neste capítulo, oferece um aporte profícuo para a proposição de novas investigações dentro deste escopo temático. Para este objetivo, foi necessária uma breve discussão sobre a literatura que trata do papel dos Estados no arranjo federativo brasileiro, uma vez que a análise das políticas educacionais apresenta profunda interlocução com este campo. À medida que a agenda nacional de políticas públicas perseguiu o cumprimento dos direitos de cidadania previstos pela

Constituição (CRFB/1988), parece ter havido uma espécie de movimento refratário dos Estados brasileiros que passaram paulatinamente a ocupar a antessala da federação, deixando o protagonismo dessa agenda nacional para a União e para os municípios. Contudo, são necessárias ainda novas pesquisas e fortalecimento das evidências quanto a essa premissa indicada aqui.

Analisar o papel dos Estados nas políticas educacionais contribui para a compreensão de: i) o entendimento de que a organização da educação brasileira acompanha a organização federativa do Estado-Nação brasileiro, especialmente no que se refere à repartição de atribuições e competências entre os entes federados em matéria educativa; ii) a importância de entender as heterogeneidades presentes entre os entes federados que se expressam na execução das políticas educacionais. Assim, mesmo nas políticas públicas centralmente definidas, a execução que cabe aos demais entes federados, Estados e municípios, será igualmente heterogênea enquanto as grandes desigualdades que atravessam o território brasileiro persistirem.

Referências

ABICALIL, Carlos Augusto. Federalismo brasileiro e cooperação interfederativa em educação: entre as autonomias e a equidade. *Revista Roteiro*, Joaçaba, v. 39, n. 1, p. 11-38, jan./jun. 2014.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *RAP – Revista de Administração Pública*, v. 39, n. 2, p. 401-419, mar./abr. 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lúgia (org.). *Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos*, 2007. v. 1. p. 13-31.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação? *Revista Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. *Município, Federação e Educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil*. 2005. 333 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo., São Paulo, 2005.

ARRETCHE, Marta. A Descentralização como Condição de Governabilidade: solução ou miragem. *Espaço & Debates*, São Paulo, v. XVI, n. 39, p. 75-87, 1996.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte americana. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 4, n. 15, p. 23-31, 2001.

ARRETCHE, Marta. A Agenda Institucional. *RBCS*, v. 22, n. 64, p. 147-151, jun. 2007.

ARRETCHE, Marta. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta; SCHLEGEL, Rogerio. Os estados nas federações: tendências gerais e o caso brasileiro. *BID – Documento para discussão*, IDB-DP-334, fev. 2014.

ARRETCHE, Marta (org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora UNESP; CEM, 2015.

BARBOSA, Lenira Silveira. *As relações intergovernamentais entre o Estado e os Municípios: um estudo sobre o regime de colaboração entre os sistemas de ensino em Pernambuco*. 2006. 145 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

BOAVENTURA, Edvaldo. Os municípios e a educação. In: _____, (org.). *Políticas municipais de educação*. Salvador: EDUFBA, 1996.

BORDIGNON, Genuíno. Democratização e descentralização da educação: políticas e práticas. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 71-86, jan./jun. 1993.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil [1988]. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 23 dez. 1996a.

BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no Art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 26 dez. 1996b.

BRASIL. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n. 9.294, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 21 jun. 2007.

CÂMARA, Adriane Peixoto. *O papel do Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais na formulação das políticas públicas de educação no âmbito do sistema estadual de ensino mineiro*. 2019. 269 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. *Tensões federativas no financiamento da Educação Básica: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União*. 2016. 337 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

CENEVIVA, Ricardo. *O nível de governo importa para a qualidade da política pública? O caso da Educação Fundamental no Brasil*. 2011. 173 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul./set. 2010.

CRUZ, Rosana Evangelista da. *Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque*. 2009. 434 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-168.

FARENZENA, Nalú. Panoramas do gasto público e da oferta de educação básica na perspectiva da esfera estadual. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 2, n. 6, 2012.

FARENZENA, Nalú. A Política de Fundos e as Responsabilidades Federativas pela Oferta de Educação Básica. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 10, n. 21, 2020.

FELDMAN, Ariel; FELDMAN, Marina. O imaginário social da democracia no processo de municipalização do ensino fundamental no Brasil. *Revista História da Educação*, São Paulo, v. 22, n. 56, p. 228-248, set./dez. 2018.

FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 2010. 210 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (org.). *Município e educação*. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 1993.

GOMES, Sandra. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-FUNDEF. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.

GONÇALVES, Renata da Rocha. *Políticas Habitacionais na federação brasileira: os estados em busca de seu lugar*. 2009. 157 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino de Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto (org.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011

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. 184-212.

MALINI, Eduardo. *O consenso como ponto de partida? Uma análise dos papéis desempenhados pelos atores participantes na formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação*. 2009. 206 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2009.

MONTEIRO NETO, Aristides (org.). *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: Ipea, 2014.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A municipalização cumpriu suas promessas de democratização da gestão educacional? Um balanço crítico. *Gestão em Ação*, v. 6, n. 2, p. 99-106, jul./dez. 2003.

PRADO, Sergio. A “Federação inconclusa”: o papel dos governos estaduais na Federação Brasileira. In: REZENDE, Fernando (org.). *O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2013. p. 120-197.

RABELO, Clotenir Damasceno; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. As relações intergovernamentais na formulação e execução das políticas. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 9, n. 17, p. 447-460, jul./dez. 2015.

REZENDE, Fernando. A crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e consequências. In: REZENDE, Fernando (org.). *O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2013. p. 13-65.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. *Cadernos Cedes*, ano XXI, n. 55, p. 42-57, nov. 2011.

SANTOS, Bruno Ricardo Viana Sadeck dos. *Aspectos do federalismo brasileiro: o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF – 1998 a 2002*. 2006. 153 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SEGATTO, Catarina Ianni. *O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental*. 2015. 196 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação*, v. 21, n. 65, p. 411-429, abr./jun. 2016.

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*. Brasília: Ipea, 2014. p. 63-117.

WEBER, Silke. Relações entre esferas governamentais na educação e PDE: o que muda? *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 134, p. 305-318, maio/ago. 2008.