

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC)

**Os impasses do regime de colaboração no sistema nacional de educação: uma  
comparação entre os exemplos cearense e paulista.**

Os ganhos da colaboração nos desenhos institucionais dos programas educacionais dos  
estados.

BEATRIZ BÖHMER OLIANI

orientador: FERNANDO LUIZ ABRUCIO

São Paulo – SP

2020

## **Os impasses do regime de colaboração no sistema nacional de educação: uma comparação entre os exemplos cearense e paulista.**

Os ganhos da colaboração nos desenhos institucionais dos programas educacionais dos estados.

### **Resumo**

O presente trabalho buscou explorar como os desenhos institucionais adotados pelos estados do Ceará e de São Paulo contribuem para diferentes resultados na colaboração com seus municípios pela implementação de um sistema de educação. O trabalho, dessa forma, concentra-se mais na análise das escolhas institucionais dos programas do que em seus resultados. A pesquisa fundamentou-se na exploração bibliográfica dos temas e realizou uma comparação entre os casos dos dois estados. A base teórica do trabalho deriva de uma análise histórico-institucional guiada pelo conceito institucionalista de *path dependency*. As conclusões apontam para o contexto histórico pré-redemocratização como fundante na escolha (ou não escolha) pelo regime de colaboração, que, por sua vez, constrói-se como fundamental base de diferenças nas escolhas institucionais dos dois estados.

### **Palavras-chaves**

Federalismo; Administração Pública Comparada; Regime de Colaboração; São Paulo; Ceará; Gestão Educacional.



## 1. Introdução

O objetivo deste trabalho é explorar como os desenhos institucionais adotados pelos estados do Ceará e de São Paulo contribuem para diferentes resultados na colaboração com seus municípios pela implementação de um sistema de educação. Dessa comparação, pode-se averiguar brevemente a influência do contexto histórico - através do conceito de *path dependency* - nas escolhas dos dois estados referentes à gestão educacional, as decorrências institucionais dessas escolhas e as diferenças fundamentais nos desenhos das duas políticas públicas. Dessa forma, não foi objetivo deste trabalho a análise dos resultados e avaliações das políticas públicas analisadas, mas sim a observação dos desenhos institucionais escolhidos para viabilizar determinados objetivos no âmbito da política educacional estadual, com foco nas escolhas (e não escolhas) que ligam-se ao regime de colaboração previsto constitucionalmente.

Há ampla literatura debruçada sobre o caso cearense, considerado referência no que refere-se à colaboração e ao alcance de bons resultados educacionais. O caso paulista, por sua vez, dificilmente é tomado como objeto central de pesquisas ligadas à gestão educacional estadual e sua relação com formas de colaboração, dado que, conforme será visto ao longo do trabalho, a escolha do estado de São Paulo desde a redemocratização - e do estabelecimento constitucional de princípios colaborativos e cooperativos entre os entes federados através da distribuição de competências - foi pela continuidade do investimento focado na rede estadual e esquecimento das redes municipais.

Ocorre que esse fato não tira a relevância de estudos sobre relações institucionais e colaboração sobre o caso paulista na educação. São Paulo é o estado mais rico da federação e guarda uma história de extensa continuidade partidária no poder executivo. Perguntar-se sobre o porquê da escolha pelo não cumprimento do papel de coordenador das redes municipais diante de alto poderio fiscal e ampla estabilidade política (aparentes) faz-se relevante e, evidentemente, não apresenta resposta trivial. O presente trabalho não dispõe de todos os recursos para responder satisfatoriamente esse questionamento, entretanto, dá indicações (no escopo institucional e histórico) daquilo que é e do que não é relevante para respondê-lo.

O caso cearense, mesmo já amplamente explorado, faz-se relevante na medida em que seu processo de melhora dos índices de alfabetização e escolarização na educação básica fora excepcional se comparado ao observado na realidade brasileira - especialmente se, diante da

tendência do desenvolvimento regional brasileiro, for considerada a existência de estados em situações fiscais muito melhores que poderiam ter sido protagonistas de tal melhora. Seu exemplo tem serventia em dois principais aspectos. Trata-se de um caso prático que ajuda a construir alternativas sobre como podem se concretizar, diante de seu caráter generalista, as diretrizes e regras petrificadas pela constituição e formalizadas pela legislação. Do mesmo modo, o caso também serve para contribuir com as discussões sobre como a legislação estatal dentro do regime de colaboração pode ser construída.

Para atingir o nomeado objetivo, o trabalho divide-se da seguinte maneira: a seção de teoria trata de introduzir o leitor à legislação básica federal sobre as obrigações constitucionais referentes à educação e sobre o conceito de colaboração positivado nesse íterim. Dessa forma, há de se inferir que descrição acerca dos moldes nos quais devem-se operar as disposições de colaboração e cooperação e as divisões de competências é brevíssima, de maneira geral.

Em seguida, faz-se uma pequena visita ao conceito de *path dependency* e sua linha denominada institucionalismo histórico, que guia o método de comparação utilizado - descrito na seção “métodos” - e faz-se também importante para algumas conclusões gerais descritas durante a seção seguinte, de resultados. Nessa seção, denominada “resultados”, as descobertas provenientes da comparação guiam o texto e através de suas descrições e explicações, há efetiva descrição dos dois casos, já em perspectiva comparada. É nesta seção que são apresentadas as diferenças fundamentais entre os dois contextos históricos e entre as duas escolhas administrativas, bem como são feitas ponderações sobre seus traços em comum. Por último, a seção “conclusões” retoma as principais inferências e extrai delas últimas considerações, em um tom mais reflexivo e menos descritivo do que a seção anterior, finalizando com a indicação de temas remanescentes para futuras pesquisas.

## 2. Teoria

O processo de identificação dos padrões de colaboração nos exemplos escolhidos depende da compreensão, ainda que breve, das teorias e dos conceitos que os antecedem. A colaboração entre os entes, seja em formato de regime, seja apenas enquanto prática, deriva histórica e teoricamente do conceito de relações intergovernamentais (*intergovernmental relations* segundo a literatura base, doravante identificadas como IGR), inicialmente cunhado para descrever situações ligadas ao federalismo estadunidense. Esses termos, por sua vez, evidentemente, estão diretamente ligados aos estudos sobre federalismo e como sua natureza competitiva, cooperativa ou dual manifesta-se.

O federalismo é estudado principalmente em seus formatos estadunidense e alemão. O primeiro, expoente do federalismo competitivo e berço da primeira teoria federalista entendida como tal, mostra-se o exemplo que mais rendeu estudos sobre arranjos institucionais e relações intergovernamentais. O segundo, menos presente neste relatório, tem sua relevância ressaltada porque é o expoente do modelo cooperativo e evocá-lo nesta discussão faz-se útil frente à compreensão do modelo brasileiro, que é dual (Abrucio; Franzese, 2013).

Nesse ínterim, as relações intergovernamentais (IGR) colocam-se como mecanismos importantes no funcionamento da estrutura federalista. Elas configuram-se como as funções empregadas dentro do contexto federalista. Usando a analogia de Wright (1974), enquanto o federalismo relaciona-se à anatomia do sistema, as IGR ligam-se à sua fisiologia. Isso não significa, entretanto, que são classificadas como IGRs quaisquer interações entre instituições e pessoas no processo de produção de políticas públicas. Relações Intergovernamentais foram bem delimitadas pela literatura numa tentativa de explicar alguns arcabouços que influenciam diretamente o funcionamento do federalismo, mas que não necessariamente encerram-se dentro dele.

A definição de IGR aqui utilizada é a adotada por Wright (1974), originalmente concebida por William Anderson, indicado pelo primeiro como um dos pais do campo de relações

intergovernamentais<sup>1</sup>. Ainda que esta definição tenha sido concebida inicialmente para o caso estadunidense, ela encaixa-se bem na realidade brasileira, uma vez que entende IGR como

*...[a term used] to designate an important body of activities or interactions occurring between governmental units of all types and levels within the [United States] federal system.*

*...[um termo usado] para designar um importante corpo de atividades ou interações ocorrendo entre unidades governamentais de todos os tipos e níveis dentro do sistema federal [estadunidense].*

*(Anderson, 1960<sup>2</sup>; citado por Wright, 1974, p. 2, tradução nossa)*

Wright (1974) trata de destrinchar tal definição de modo a estabelecer cinco aspectos principais. O primeiro deles é a relação supracitada com o regime federalista (i). Em segundo lugar, Wright (idem) estabelece a relevância dos profissionais que trabalham nas instituições, mais do que as últimas em si (ii). Afinal, são eles que determinam o tipo de interação que será estabelecida. Ademais, IGR traduzem-se menos em acordos rígidos e pontuais, e mais em uma continuidade de padrões, contatos, trocas de informações e de avaliações (iii). Esse aspecto é especialmente importante para a noção cooperativa de federalismo, na qual se alicerça o regime de colaboração.

Um quarto aspecto é a relevância conferida a todos os atores envolvidos no processo, desde a burocracia até os personagens politicamente eleitos envolvidos na produção de políticas (iv). Destaca-se que, desde a crise do *Welfare State* no mundo desenvolvido, por volta da década de 1970, o papel do administrador público ganhou força, especialmente em virtude do paradigma liberal que ascendia. Esse advento é observado também no contexto de pós-redemocratização brasileira, apesar de um termos ligeiramente diferentes, como será visto. Por último, Wright (idem) coloca que as IGR estão, em última instância, fundamentadas

---

<sup>1</sup> William Anderson, *one of the intellectual parents of the intergovernmental relations field (...)*. (Wright, 1974)

<sup>2</sup> Anderson, William. *Intergovernmental Relations in Review*, p. 3. Minneapolis: University of Minnesota Press. 1960.

pelo conceito de política pública (*policies*) e mergulhadas na política (*politics*)(v). Esses aspectos podem ser encontrados nas dinâmicas verificadas no regime de colaboração encontrado no Ceará, conforme será explicado no anexo 2.

Para melhor ilustrar a arte do conhecimento, vale destacar o quadro confeccionado por Wright (1974) para descrever formas de relações intergovernamentais segundo o cada regime federalista.

TABLE 2  
PHASES OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (IGR)

PHASE DESCRIPTOR	MAIN PROBLEMS	PARTICIPANTS PERCEPTIONS	IGR MECHANISMS	FEDERALISM METAPHOR	APPROXIMATE CLIMAX PERIOD
Conflict	Defining boundaries Proper spheres	Antagonistic Adversary Controversy Exclusivity	Statutes Courts Regulations	Layer cake federalism	pre-1937
Cooperative	Economic stress International threat	Collaboration Complementary Mutuality Supportive	Policy planning Broad formula grants Open-ended grants Tax credit	Marble cake federalism	1933-1953
Concentrated	Program needs Capital works	Professionalism Objectivity Neutrality Functionalism	Categorical grants Service standards	Focused or channelled federalism (water taps)	1945-1960
Creative	Urban-metropolitan Disadvantaged clients	National goals Great society Grantsmanship	Program planning Project grants Participation	Fused-foiated federalism (proliferated)	1958-1968
Competitive	Coordination Program effectiveness Delivery systems Citizen access	Disagreement Tension Rivalry	Revenue sharing Reorganization Regionalization Grant consolidation	Picket fence federalism (fragmented)	1965- ?

Tabela retirada de

Wright (1974)

Antes de elucidar o conceito de colaboração construído pela experiência cearense, vale colocar que, idealmente, a colaboração consiste no processo de decisão conjunta entre entes com competências concorrentes e/ou comuns (Fernandes, T. 2012) - algo que não deve ser confundido com o conceito mais amplamente utilizado de cooperação, que é de iniciativa central e prevê a autonomia dos entes federados em busca de um resultado comum a todos (Idem). As IGR, assim, são preliminares para a compreensão do regime de colaboração. Afinal, por definição, ele está alicerçado num regime federalista e depende, para sua concretização, de interações institucionais que se encaixam nos termos das IGR.

### **O histórico brasileiro de colaboração.**

No Brasil, há alguma discussão sobre colaboração e cooperação desde o século XIX, apesar de bastante incipiente. O Ato Adicional de 1834, símbolo das medidas descentralizadoras do período regencial, já previa a delegação da gestão educacional para as províncias, apesar de vir desacompanhada de qualquer apoio e, destarte, qualquer noção de colaboração. A primeira república, por sua vez, caracterizou-se pelo enfraquecimento do municipalismo e reforçou um dos maiores problemas do federalismo brasileiro ainda atualmente - a grande disparidade regional<sup>3</sup>.

Durante o governos Vargas, a perspectiva centralizadora prevaleceu e, por consequência, a educação foi tratada como assunto de abrangência nacional. Entretanto, houve a criação de alguns embriões de colaboração. O próprio Getúlio Vargas usou, em discurso, a palavra “colaboração” para descrever a relação entre a união e os estados (Fernandes, T. 2012) e, em seu governo, ocorreu a I Conferência Nacional de Educação e foi estabelecido um fundo de financiamento e um convênio para a educação primária. Dessa forma, apesar da perspectiva restrita à educação primária e indubitavelmente centralizadora, verifica-se que já há consciência institucional da importância do aspecto fiscal na colaboração entre entes.

Durante o período democrático imediatamente anterior à ditadura militar, houve um primeiro formato de colaboração, apesar de bastante primitivo. A criação da associação brasileira de municípios, a ABM, que de fato reivindicava uma gestão voltada para as esferas mais próximas do cidadão (Fernandes, T. 2012) é um marco que comprova tal argumento. Durante o período ditatorial, por outro lado, a recentralização foi levada à sua máxima capacidade. A cooperação financeira restringia-se a um breve apoio fiscal e, ainda assim, frequentemente limitava-se aos estados politicamente alinhados à esfera federal (Fernandes, T., 2012).

Em realidade, o debate brasileiro sobre o regime de colaboração faz-se protuberante a partir da redemocratização em meados da década de 1980. A carta magna desse período, a ainda vigente Constituição Federal de 1988, estabeleceu um novo pacto federativo, em moldes explicitamente cooperativos, ou seja, com horizontalidade de atuação e de poder de negociação entre os entes. Outro acontecimento de suma importância é que, pela primeira vez na História brasileira, municípios foram considerados entes federativos.

---

<sup>3</sup> Abrucio, 2010

### **A legislação vigente sobre colaboração na educação.**

Assim como a construção de toda a carta magna, as partes que tratam da política educacional foram inicialmente vinculadas aos princípios de democratização e de busca da igualdade. Nesse sentido, havia forças que buscavam estabelecer uma linguagem ligada a de um Estado de Bem-Estar Social. Por outro lado, o contexto mundial da administração pública ia de encontro a essas preferências. O ideário em torno do Estado de Bem-Estar, conforme supracitado, entrara em esgotamento na década de 1970 e, naquele momento, em meados da década de 1980, ascendia o paradigma do *New Public Management* e de outras teorias, de viés neoliberal. A política de educação que foi estabelecida é fruto desse embate.

A Constituição de 1988 prevê, em seu artigo 23, inciso V, ser competência administrativa comum entre os União, estados e municípios, “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação”(BRASIL, 1989).

Nesse artigo, se não há qualquer aprofundamento do que significa efetivamente o compartilhamento das competências administrativas no caso, o parágrafo único indica que lei complementar deve fixar as normas que definem a cooperação entre os entes. O artigo 24, por sua vez, em seu inciso IX, assegura a competência legislativa concorrente de todos os entes sobre a educação, com algumas circunstâncias postas nos parágrafos do artigo, determinando a relação entre a jurisdição de cada ente.

O artigo 211<sup>4</sup> reforça esse tratado e evoca o termo “regime de colaboração” para indicar o tratamento dos entes sobre o sistema de ensino. Regime, por definição, é a “gestão associada de serviços” que, se institucionalizada, não corre risco de sucumbir ao jogo não cooperativo dos entes (Araújo, 2010), como uma verdadeira IGR.<sup>5</sup> Vale destacar que a forma de “regime” só foi utilizada quando se tratando da política educacional, conforme destaca Fernandes (2012).

A Lei de Diretrizes e Bases (LDB) possui seis artigos diretamente relacionados ao tema da colaboração, sublinhados por . São eles os artigos 5º, 8º, 9º, 10, 62 e 74. No artigo oitavo, há

---

<sup>4</sup> Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. (BRASIL, 1989)

<sup>5</sup> É importante diferenciá-lo de formas desconexas de colaboração que, na verdade, compõem os regimes. Há formas fiscais de colaboração, bem como administrativas, pedagógicas, entre outras. O conjunto delas forma um regime de colaboração.

menção direta ao regime de colaboração, entretanto, essa menção não trata de afunilar as questões deixadas pelos tratados constitucionais. O artigo 10 prevê as incumbências dos estados. A previsão de colaboração entre estados e municípios ganha alguma definição nos incisos II e III. Verifica-se que as formas de colaboração previstas englobam as esferas fiscal, administrativa e pedagógica.

Ademais, o artigo 62 trata da formação de professores e, no parágrafo primeiro, assegura que esta deverá ser promovida pela União, estados e municípios “em regime de colaboração”. No que se refere especificamente a recursos financeiros, o artigo 74 reforça a colaboração entre os entes em direção ao estabelecimento de um custo mínimo por aluno.

A LDB também prevê, reforçando o artigo 214 da Constituição<sup>6</sup>, a realização de planos decenais, chamado Plano Nacional de Educação (PNE). A inovação é o alinhamento das diretrizes e metas à Declaração Mundial sobre Educação para Todos. O PNE foi aprovado quatro anos após a promulgação da LDB, na forma da lei nº10172/01. As metas desse plano assumiam o regime de colaboração como parte do processo de políticas, indicado pelo fato de que a palavra colaboração é citada mais de 40 vezes no documento.

### **O conceito de *path dependency***

A comparação a seguir depende, também, de bases comparativas que contemplem as diferenças contextuais entre os dois estados. Para isso, este trabalho vale-se do uso do conceito de *path dependency*. Ele figura dentro da teoria institucionalista histórica, corrente do institucionalismo que nasceu a partir da crítica ao diagnóstico de casos e questões institucionais centrada pela via comportamental e que, conforme indica seu nome, tem na análise histórica das instituições uma variável fixa de seus trabalhos.

Nesse sentido, conforme coloca Levi (1997:28), *path dependency* “não significa simplesmente que a história conta. Isto é tão verdade como trivial. Path dependency significa que para um país, ao iniciar uma trilha, os custos para revertê-la são muito altos.”. Apesar de a análise histórica de casos comparados ser bastante antiga nas ciências sociais, não ser

---

<sup>6</sup> Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas(...).(BRASIL, 1989).

exclusiva do institucionalismo histórico, o conceito de *path dependency* é importante porque, no ínterim dos estudos institucionalistas, evidencia a influência do legado histórico e político sobre escolhas políticas posteriores (Fernandes, A. 2002).

Essa definição, além disso, prevê momentos críticos ao longo da trajetória de um país ou instituição, dentro dos quais é possível provocar mudanças no caminho que os últimos traçaram até então. São momentos críticos porque as escolhas nele feitas e suas decorrências produzem um legado que perdura no local analisado. A compreensão do processo que o envolve, segundo Fernandes (2002), é relevante para a definição de métodos de comparação, conforme será brevemente relatado na seção métodos.

### 3. Métodos

O presente trabalho consiste em uma pesquisa ligada à Administração Pública Comparada a partir de uma abordagem qualitativa. Essa metodologia fora considerada a mais adequada na medida em que o objetivo da comparação é fundamentalmente ligado à compreensão do sentido de diferentes abordagens e métodos de gestão e de relações intergovernamentais diante de contextos históricos e práticos diferentes.

Inicialmente, desenhou-se um cronograma baseado em três partes: duas essencialmente teóricas e ligadas ao exercício de revisão e sumarização bibliográfica, e uma última que pretendia combinar a literatura com informações de fontes primárias. Em razão das decorrências da pandemia do coronavírus, uma mudança metodológica foi necessária. Não houve coleta de informações primárias, uma vez que idas a campo e tempo hábil para realizar entrevistas com os profissionais mapeados foram inviabilizados. As compensações foram descritas na metodologia a seguir.

Vale dizer, também que, conforme indicado no relatório parcial, as três fases inicialmente descritas no projeto se mantiveram em termos de conteúdo, mas tiveram sua forma alterada. Isso porque a comparação entre São Paulo e Ceará, que inicialmente fora entendida como exercício posterior ao acúmulo de informações, passou a ocupar, em termos metodológicos, centralidade no processo.

A primeira parte, não em termos temporais, mas em termos de primordialidade, que seria a definição de regime de colaboração, deu-se através da leitura do caso cearense. Essa definição fora utilizada como base de comparação para analisar os dois casos paralelamente, uma vez que, ao longo da pesquisa, entendeu-se que a definição deveria formar-se a partir da reflexão conjunta entre teoria e prática do caso brasileiro, e não apenas de uma abordagem teórica das relações intergovernamentais.

Essa definição alicerçou-se na exploração da literatura ligada à construção dos sistemas de políticas públicas da Nova República e, além disso, dos documentos e da legislação que descrevem as regulações atuais referentes à construção das políticas públicas que vigoram nos estados estudados, algo evidentemente essencial para que se possa identificar com propriedade e segurança tanto aquilo que deveria ser cumprido quanto indícios de quais seriam os impasses ligados a esse processo.

Fez-se, além disso, uma análise da literatura dedicada às capacidades institucionais do Estado, governança no setor público e relações intergovernamentais no federalismo. Assim, pode-se interpretar os processos de construção e implementação das políticas adotadas pelos dois estados com um olhar mais habituado àquilo que é comum à temática das políticas federalistas de cooperação.

Para a comparação propriamente dita, pretendia-se, antes do início da pandemia de coronavírus, realizar algumas entrevistas com atores ligados à formulação e implementação das políticas paulistas, na esperança de se extrair depoimentos mais direcionados à questão prática da cooperação em si. Dados os nomeados impedimentos, houve nova e reiterada exploração literária, desta vez de cunho mais amplo, que buscou encontrar, nos trabalhos menos direcionadas explicitamente ao regime de colaboração, informações relevantes que, se unidas e re-interpretadas, pudessem fornecer um panorama completo do contexto histórico paulista, das reformas gerenciais na educação, de seu contexto político e dos resultados da implementação de suas políticas.

Em conformidade com a tradição dos estudos de comparação analisados (Fernandes, A., 2002) (Lotta, 2019), optou-se pela comparação entre contextos a partir da ótica de *path dependency*. Uma das possibilidades dentro desta ótica é a verificação de contextos de uma perspectiva geral que alicerça a construção de relações causais entre variáveis identificadas. Ademais, dentre tais variáveis, realizou-se o esforço de encontrar diferenças fundamentais entre os dois casos estudados, em conformidade com o modelo de comparação criado por John Stuart Mill (Fernandes, A., 2002).

#### 4. Resultados

##### **Considerações preliminares e diferença fundamental: contexto importa**

Antes de realizar a comparação propriamente dita, é importante esclarecer as bases contextuais nas quais os dois casos apoiam-se. Dessa forma, espera-se evitar colocar lado a lado situações que, em realidade, não dependem apenas dos fatores superficialmente observados, mas decorrem dessas bases que são, por definição, diferentes. Em outras palavras, colocar fatos em perspectiva socio-histórica tende a evitar a confecção de resultados equivocados ou demasiadamente simples.

A consideração primária a se fazer ante os dois casos é acerca do contexto dos estados antes da promulgação da Constituição de 1988. Enquanto o Estado do Ceará contava com uma estrutura relativamente municipalizada e amparada por legislação nesse sentido desde a década de 1970 - algo díspar da realidade centralizadora do país - (Abrucio; Segatto; Pereira, 2017 ), o Estado de São Paulo, pelo contrário, dispunha de uma rede educacional estadual consideravelmente mais estruturada e forte do que a rede municipal (Prado, 2010).

Essa diferença preliminar implicou numa distinção fundamental entre as escolhas feitas duas gestões aqui tratadas: os dois governos optaram pela continuidade da prática anterior à redemocratização, entretanto, no caso cearense, isso significou o seguimento da municipalização, porém, adequada aos moldes da então recente constituição federal, enquanto, nos governos paulistas, isso resultou na priorização das redes estaduais em detrimento das municipais.

Tal afirmativa não resolve a escolha paulista, evidentemente: este trabalho não pretende afirmar que a existência de *path dependency*, por si só, seja suficiente para isentar a responsabilidade das escolhas políticas reiteradas do governo na direção diferente da construção de um regime de colaboração. A própria definição de momento crítico na teoria atesta contra isso. Aponta-se aqui, apenas, a relevância de estruturas institucionais e históricas pré-existentes diante da construção de novas políticas em um determinado espaço.

Evidentemente, essa distinção fundamental o é também porque esclarece que estão sendo postos em paralelo, para o bem da verdade, os desenhos institucionais e constituintes do

regime de colaboração cearense e os desenhos institucionais de um sistema que, na prática, jamais viu sua implementação exclusivamente direcionada à construção de um efetivo regime de colaboração. O ganho da comparação está inicialmente, conforme indicado na introdução, na verificação dos impactos que um regime de colaboração tem na efetividade e eficácia da implementação de políticas públicas.

**A reforma cearense caracteriza-se como uma reforma de Estado, mais do que de governo. A de São Paulo, como reformas de secretários.**

A política de Estado consiste na progressão de práticas, instituições e políticas públicas em conformidade com um plano de longo prazo cujos objetivos não dependem dos governos que assumem, uma vez que as forças políticas têm, em sua maioria, consciência do valor incrustado nessas convenções. Políticas de governo, nesse caso, tratam de, cada uma segundo sua lógica, dar continuidade àquilo que funciona e promover novas mudanças em direção aos mencionados objetivos. É isso que Abrucio, Segatto e Pereira (2017) estão comunicando quando afirmam que o caso cearense é fruto histórico de uma “combinação virtuosa entre continuidade e mudança”.

A gestão educacional cearense deu-se de maneira continuada ao longo das gestões seguintes, seguindo uma tendência de incremento, revisão e inovação diante das políticas pré-existentes. Assim, os marcos da política educacional cearense - como o Fundefinho, a criação dos comitês legislativos de combate ao analfabetismo, a reforma no repasse do ICMS e a criação do PAIC - localizam-se numa trajetória contínua de incremento do regime de colaboração voltado primariamente ao combate do analfabetismo.

Isso porque os governos vigentes no estado do Ceará não apenas deram continuidade às políticas educacionais iniciadas na gestão anterior, mas também criaram condições para que o próximo governo, independentemente de partido ou condições eleitorais, aparentemente, realizassem mais avanços, numa perspectiva de longo prazo.

Cabe aqui um destaque à política de colaboração fiscal do estado do Ceará, o Fundefinho, que serviu de boa prática para a política hoje conhecida como FUNDEF/FUNDEB em âmbito nacional, tal o seu sucesso. Consistia em um convênio com 124 municípios, a partir de uma experiência menor anterior, que estabelecia um custo por aluno de 180 reais à época (Vieira,

2012). Fundamental, ele fomentou a municipalização e a busca por novas formas de colaboração.

O caso paulista, por outro lado, não figura uma trajetória tão coesa quanto a cearense. A direção das várias pequenas reformas que São Paulo sofreu desde a redemocratização derivou mais da posição do secretário da educação atual do que de uma agenda de Estado (Prado, 2010), como ocorreu no Ceará. A gestão de Gabriel Chalita (2002 - 2006), por exemplo, foi a única a direcionar mais esforços à municipalização do ensino, na contramão dos esforços dos secretários anteriores, em especial a sua antecessora, Rose Neubauer (1995 - 2002).

Do mesmo modo, a gestão de sua sucessora, Maria Lúcia Vasconcelos (2006 - 2007), não deu continuidade ao projeto de Chalita e a gestão da próxima, Maria Helena Guimarães de Castro (2007 - 2009), foi guiada por diretrizes absolutamente diferentes das seguidas pelos três anteriores. Dentre os vários projetos ensaiados, o de maior impacto e robustez é o iniciado pela última e continuado por seu sucessor, Paulo Renato Souza (2009 - 2010), e, por isso, é o mais citado e explorado pelo presente trabalho.

### **A escolha política frente ao contexto: a inserção na agenda e o timing**

Nos dois casos, indicadores de qualidade de educação tiveram papel importante na inserção do tema da educação na agenda política. Entretanto, a estrutura prévia à verificação desses indicadores e as medidas tomadas em direção à melhoria desses indicadores indicaram objetivos diferentes intrínsecos a elas e, em última análise, reiteraram a escolha inicial de fortalecer ou não um regime de colaboração.

No caso cearense, o uso de indicadores fundamentou, de fato, a formulação e o incremento de políticas, como o PAIC. Entretanto, os indicadores foram produzidos já em um arcabouço legislativo e administrativo preparado para articular políticas complexas e construir novas estruturas dentro da macro estruturas existentes.

O objetivo da reforma educacional iniciada por Tasso Jereissati (1987-1990) e continuada por seus sucessores era, em última instância, o estabelecimento de um regime de colaboração voltado para a erradicação do analfabetismo no estado. As formas de colaboração e políticas nomeadas foram criadas primariamente em torno deste objetivo.

A postura do Estado do Ceará em relação aos seus municípios foi lapidada em direção contrária ao clientelismo e à subordinação excessiva. Ao mesmo tempo, um caráter mais robusto associado às responsabilidades do Estado com as redes educacionais dos municípios era forjado. (Abrucio; Segatto; Pereira, 2017). Essa cultura política, fundamental à consolidação de um regime de colaboração, perdurou durante toda a consolidação do regime aqui tratado.

No caso paulista, por outro lado, a inserção de pautas específicas da gestão educacional derivava fundamentalmente do projeto individual do secretário que assumia a pasta. A diversidade de projetos e descontinuidade entre gestões nomeada são prova disso. Isso porque a troca de secretários foi motivada, historicamente, pela insatisfação com os índices educacionais paulistas em relação ao restante do país, mais do que com um aspecto específico da questão no estado.

**Diante de dois projetos chefiados por empreendedores de políticas públicas, o planejamento de Estado foi um diferencial fundamental do sucesso cearense em relação ao caso paulista.**

Depois das gestões antagônicas de Rose Neubauer e Gabriel Chalita, Maria Helena Guimarães de Castro foi convocada por Serra não por encaixar-se num plano específico de governo, mas por ser considerada capaz de, ela mesma, conseguir tramar uma solução para demandas específicas (Prado, 2012) diante de um diagnóstico trágico na pasta. O resultado fora a formulação de um plano de metas em apenas alguns dias.

Esse plano de metas, além de enquadrar-se no modelo de reforma gerencial, e não de construção de formas de colaboração e relações intergovernamentais, tinha enfoque maior na eficiência e eficácia da governança e dos processos de gestão das escolas estaduais. A reforma de Guimarães de Castro destacou-se, em linhas gerais, pela estruturação de um novo padrão curricular, de um novo sistema de avaliação, pela criação do professor-coordenador nas escolas estaduais, pela criação da bonificação por resultados e pela criação de um sistema de bonificação por metas.

Essa reforma contara com a participação de um grupo de profissionais amplamente experientes na temática da gestão educacional e alinhados à ala reformista do PSDB, com

muitos vindos de carreiras no Ministério da Educação (MEC). A própria secretária, inclusive, ostentava uma passagem pela presidência do Inep e seu sucessor, Paulo Renato, pelo gabinete do MEC.

Os projetos criados por essa cúpula, além formulados em pouco tempo, tinham natureza pouco consociativa, ao contrário do ocorrido no Ceará. Sem forte participação de outros atores partícipes do poder estadual - como o legislativo e associações civis -, nem dos atores localizados na ponta da Educação paulista, as políticas encontraram alguma resistência em sua implementação. Ao mesmo tempo, o desenho de implementação dos programas dependeu conscientemente da atuação da burocracia de médio escalão que compunha a secretaria à época, mais do que de uma efetiva institucionalização das práticas, inspirado no conceito de *policy design* de Loeb et al. (2008) (Prado, 2012).

O resultado fora o fracasso parcial da implementação dos projetos. O programa Ler e Escrever, primeiro esforço estruturado em direção à padronização curricular auxiliada pelo professor coordenador (Almeida; Tassoni, 2014) (Prado, 2012), apesar de inovar em seus métodos de implementação e na formulação em si, alicerçou parte considerável de sua implementação na atuação desses profissionais, de maneira a não necessariamente contemplar a complexidade intra e interescolar derivada de seus contextos institucionais e de capacidades estatais.

Tal diferença de projeto indica, em resumo, que a necessidade de reforma na gestão educacional em São Paulo, ao contrário do caso cearense, não deriva de um projeto nascido já com a previsão de articulação horizontal e vertical, nem de uma inserção na agenda motivada por um projeto específico de organização escolar.

É importante dizer, entretanto, que a experiência do programa Ler e Escrever paulista possui dois relevantes méritos, que os diferenciam de políticas anteriores no estado: a inspiração em um projeto pré-existente em contexto municipal e a implementação escalonada ao longo de três anos (de 2007 a 2009). O programa Ler e Escrever já estava em curso na cidade de São Paulo desde 2004. Inclusive, a secretária adjunta da Secretaria Estadual de Educação à época da reforma, Iara Prado, havia trabalhando na implementação do Programa em âmbito municipal (Prado, 2012).

Ademais, o projeto considerou as diferenças regionais no estado apesar de ter sido implementado apenas nas escolas estaduais. A primeira fase ocorrera apenas nas escolas da cidade de São Paulo, a segunda na região metropolitana e a terceira, nas demais áreas do estado (Almeida; Tassoni, 2014). Esse modelo de implementação incremental, que assimila aprendizados e problemas do projeto, em comparação com projetos anteriores de implementação total, mostrou-se mais eficiente.

Esses dois destaques paulistas, a formulação de políticas com base em um projeto municipal e a implementação escalonada, não são inéditos nesta comparação. Várias das políticas implementadas pelo governo cearense não surgiram de maneira inata no plano estadual. O PAIC, por exemplo, que teve uma implementação de caráter incremental, deriva da experiência municipal de Sobral, que serviu de laboratório para o projeto de alfabetização posteriormente implantado em todo o estado.

Sobral foi governada por um grupo coeso de empreendedores de políticas públicas - Cid Gomes, Ivo Gomes e Izolda Cela - que, diante de indicadores alarmantes de analfabetismo, tinham em mente duas metas prioritárias: a alfabetização na idade certa e a alfabetização das crianças que estavam entre o 3º e o 5º ano. Sua ação foi dirigida em três eixos de atuação: gestão escolar, ação pedagógica e valorização do magistério.

Tais eixos combinavam formações continuadas, bônus por desempenho e por ganhos de infraestrutura, gratificações para alfabetização e incentivos à autonomia financeira. Tratava-se do embrião para a supracitada combinação entre indução e cobrança (Abrucio; Segatto; Pereira, 2017).

O PAIC, retomando, embasado pelos trabalhos do comitê, estruturou-se a partir da divisão em cinco áreas de atuação - gestão educacional; acompanhamento pedagógico; avaliação externa; educação infantil; e literatura infantil - e da confecção de novos estudos e seminários sobre avaliação externa direcionada às secretarias municipais. Aderiram a ele todos os 184 municípios cearenses. Alguns marcos, encontrados pelos estudos de Abrucio, Segatto e Pereira (2007), evidenciam o processo dessas políticas sendo lapidados a partir de práticas de colaboração.

Segundo os autores, o programa seguiu um padrão incremental, a exemplo das mudanças propostas por Lindblom (1959), uma vez que teve sua formulação e implementação revista junto com o andamento da construção de novas relações intergovernamentais. A SEDUC foi reestruturada especialmente para que pudesse operacionalizar o PAIC em regime de colaboração. Foi criada a COPEM - Coordenação de Cooperação com os Municípios, que contava com uma célula direcionada apenas para a gestão de programas estaduais, dentre os quais o PAIC estava articulado segundo seus eixos.

## 5. Conclusão

O presente trabalho, de maneira sucinta, ambicionou explorar como os desenhos institucionais adotados pelos estados do Ceará e de São Paulo contribuem para diferentes resultados na colaboração com seus municípios pela implementação de um sistema de educação através de uma comparação entre a construção do regime de colaboração no estado do Ceará e a reforma gerencial na educação paulista promovida na segunda metade da década de 2000. Ao comparar um caso amplamente aceito pela literatura como referência no tema da colaboração com um caso pouco explorado nesse âmbito justamente por sua falta de experiências práticas nesse sentido, conforme indica o objetivo inicial da pesquisa, a autora acredita que há ganho na análise de quais as contribuições factuais para os desenhos de políticas públicas e para a implementação dos programas educacionais nos estados brasileiros.

O presente trabalho não conseguiu explorar em profundidade, para além das razões fundamentadas pelo institucionalismo histórico, as razões políticas e administrativas para a não escolha pela competência constitucional coordenadora do Estado de São Paulo e pela escolha contrária tomada pelos governantes cearenses. O presente trabalho limitou-se a analisar suas decorrências, mas suas causas não foram devidamente investigadas. Acredita-se que há, ainda, várias lacunas deixadas pela literatura existente nesse sentido.

Em relação ao que fora explorado, vale retomar alguns dos principais aprendizados derivados desta pesquisa. O primeiro deles é o fato de que o contexto estadual de sua política educacional pré-redemocratização tem papel central nas decisões dos dois estados. Em suma, *path dependency* é fundamental para explicar a diferença de gestão de redes dos dois estados e, dessa maneira, não pode ser descartado em decisões ligadas aos sistemas de políticas públicas.

Ademais, a opção pelo regime de colaboração, no caso cearense, sustenta fatores considerados pela literatura como fundamentais para o sucesso dos resultados educacionais cearenses. É por isso que tal diferença coloca-se como crítica diante dos caminhos traçados pelos dois estados nos últimos anos. O regime de colaboração, seja por relação causal ou por simples relação, está ligada a uma lógica de democratização da gestão educacional. O caso cearense logrou sucesso em razão da ampla articulação entre atores no legislativo, executivo e na sociedade

civil trabalhando através de comissões institucionalizadas, normas positivadas e um planejamento com objetivo claro e medido por um sistema de indicadores com ele coerente.

Pode-se inferir que, dentre os méritos paulistas listados, todos são também verificados na experiência cearense, no entanto, o contrário não é verdadeiro. Em São Paulo e no Ceará, a implementação incremental funcionou. No Ceará, essa deu-se de uma perspectiva vertical, a partir da implementação em municípios, enquanto em São Paulo, apesar de também regionalizada, essa implementação ocorrera de maneira regionalizada, entretanto, em concordância com sua escolha histórica, direcionada às escolas estaduais, que abarcavam também grande parte da demanda escolar do ensino básico, e não apenas do ensino médio.

Além disso, a observação de casos tidos como laboratórios, tanto no caso cearense, com Sobral, quanto no caso paulista, com São Paulo, foram de relevante importância para aprendizados prévios de implementação e planejamento de suas próprias políticas educacionais.

Do mesmo modo, os empreendedores de políticas públicas, sucintamente, gestores experientes, vocacionados e conscientes do papel da coordenação estadual, foram fundamentais na formulação e implementação dos projetos dos dois casos. A equipe que acompanhava a secretária Maria Helena em São Paulo e a equipe de Sobral, bem como a equipe da SEDUC do Ceará nas gestões tanto de Jereissati quanto de Gomes, eram compostas por pessoas que encaixam-se nesse nomeado perfil e, sem elas, as transformações institucionais não teriam sido possíveis (Prado, 2012) (Abrucio; Segatto; Pereira, 2010).

O Ceará, nesse ínterim, ao contrário de São Paulo, não contara com esse corpo de gestores sustentado por toda uma lógica de Estado direcionada conscientemente para um mesmo objetivo - faltava, afinal, além de cooperação, a escolha pela coordenação. Entretanto, conforme indicado, na medida em que o caso de colaboração cearense não encontra paralelos em outros estados brasileiros, falta explicar o porquê, para além do conceito de *path dependency*, de os gestores cearenses não terem cogitado, nem por um momento, deixar as redes municipais à própria sorte, como é o comum no país diante dos incentivos jurídicos e fiscais pré-existentes - especialmente considerando que o maior incentivo federal para a colaboração, o FUNDEB, é proveniente da experiência cearense, e não o contrário.

## 6. Referências

- ABRUCIO, F.; RAMOS, M. Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana , 2012.
- ABRUCIO, F.; SEGATTO, C.; PEREIRA, M. REGIME DE COLABORAÇÃO NO CEARÁ: FUNCIONAMENTO, CAUSAS DO SUCESSO E ALTERNATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO. [s.l: s.n.].
- AGRANOFF, R. Managing within the Matrix: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist? Publius, Vol. 31, No. 2, Essays in Memory of Daniel J. Elazar (Spring, 2001), pp. 31- 56.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. Revista Retratos da Escola, Brasília, v.4, n.7.p.231-243. Jul/dez. 2010.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 26 ed. Brasília, 1989.
- \_\_\_\_\_, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Lei nº 9.394/1996
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE. Brasília, 2007.
- \_\_\_\_\_. O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas- PDE. Brasília, 2007. (Caderno de divulgação das razões, princípios e programas do PDE.)
- \_\_\_\_\_. Plano Nacional de Educação. Lei nº 10172 de 09/01/2001.
- CEARÁ. Lei de Municipalização do Ensino Público. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, n. 12452/95.
- \_\_\_\_\_. Prêmio Escola Nota Dez. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. n.15923, de 15 de dezembro de 2015.
- \_\_\_\_\_. Programa Aprendizagem na Idade Certa (PAIC). Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. n.15921, de 15 de dezembro de 2015.

- COSTA, A. O regime de colaboração entre União, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil. RBPAE – v.26, n.1, p.105-121, jan./abr. 2010.
- DOURADO, F. 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.
- DOS SANTOS ALMEIDA, Camila; MARTINS TASSONI, Elvira Cristina. O coordenador pedagógico e a formação continuada no programa Ler e Escrever. Linhas Críticas, vol. 20, núm. 43, pp. 665-686, set-dez. 2014.
- FERNANDES, A. S. A. Path dependency e os estudos históricos comparados. BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n.53, p.79-103, 2002.
- FERNANDES, T. Regime de Colaboração: o contexto histórico das ações e das práticas em Educação. Educ. foco, Juiz de Fora, v 17 n. 3, p. 153-176 nov 2012 / fev 2013.
- FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. "Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: O Caso dos Sistemas de Saúde, de Assistência Social e de Educação", in G. Hochman e C. A. P. Faria (orgs.), Federalismo e Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz. 2013.
- LEVI, M. "A Model, a Method and a Map: Rational Choice in Comparative Analysis", in LICH BACH, Mark Irving e ZUCKERMAN, Alan (eds.), Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure. Nova York, Cambridge University Press. 1997.
- LOTTA, Gabriela. Administração Pública Comparada. Graduação em Administração Pública. Notas de Aula. Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas. 01 fev. 2019, 20 jun. 2019.
- PRADO, Mauricio Almeida. O Processo de Implementação de Reformas Gerenciais na Educação Básica: São Paulo (2007-2010) e Minas Gerais (2004-2010) em Perspectiva Comparada / Mauricio Almeida Prado. - 2012.
- SÃO PAULO. Secretaria da Educação. Programa Ler e Escrever. São Paulo, 2007.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Educação. Programa São Paulo faz Escola. São Paulo, 2007.

SEGATTO, C.; ABRUCIO, F. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 6, p. 1179-1193, 2018.

WRIGHT, D.; CHO, C. Managing Carrots and Sticks: Changes in State Administrators' Perceptions of Cooperative and Coercive Federalism during the 1990s. *Publius*, Vol. 31, No. 2, Essays in Memory of Daniel J. Elazar, pp. 57- 80. 2001.

WRIGHT, D. Intergovernmental Relations: An Analytical Overview. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 416, Intergovernmental Relations in America Today (Nov. 1974), pp. 1-16. 1974.

WRIGHT, D. INTERGOVERNMENTAL GAMES: AN APPROACH TO UNDERSTANDING INTERGOVERNMENTAL RELATIONS. *Southern Review of Public Administration*, n. 4, p. pp. 383- 403, mar 1980.