

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

CATARINA IANNI SEGATTO

**O PAPEL DOS GOVERNOS ESTADUAIS NAS POLÍTICAS  
MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO:**

Uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental

SÃO PAULO

2015

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

CATARINA IANNI SEGATTO

**O PAPEL DOS GOVERNOS ESTADUAIS NAS POLÍTICAS  
MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO:**

Uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental

Tese apresentada à Escola de Administração  
de Empresas de São Paulo da Fundação  
Getulio Vargas como requisito para obtenção  
do título de Doutor em Administração Pública  
e Governo

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado  
e Políticas Públicas

Orientador: Fernando Luiz Abrucio

SÃO PAULO

2015

Segatto, Catarina Ianni.

O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental/ Catarina Ianni Segatto - 2015.

196 f.

Orientador: Fernando Luiz Abrucio.

Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Educação. 2. Federalismo. 3. Relações intergovernamentais. 4. Governo estadual. I. Abrucio, Fernando Luiz. II. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 353

CATARINA IANNI SEGATTO

**O PAPEL DOS GOVERNOS ESTADUAIS NAS POLÍTICAS  
MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO:**

Uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientador: Fernando Luiz Abrucio

Data de aprovação: \_\_/\_\_/\_\_\_\_

Banca examinadora:

---

Prof. Fernando Luiz Abrucio (Orientador)  
EAESP/FGV-SP

---

Prof<sup>a</sup> Cibele Franzese  
EAESP/FGV-SP

---

Prof. Mário Aquino Alves  
EAESP/FGV-SP

---

Prof. Naércio Menezes Filho  
INSPER-SP

---

Prof<sup>a</sup> Vanessa Elias de Oliveira  
UFABC

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, ao meu orientador, Professor Fernando Luiz Abrucio, que há seis anos tem me ensinado muito pessoal e profissionalmente por meio de sua orientação durante o mestrado e o doutorado. Além disso, sob sua coordenação, pude realizar inúmeras pesquisas sobre a Educação, que me deram suporte financeiro nos momentos em que eu não tive bolsa de estudos e me ensinaram sobre o funcionamento da política educacional brasileira. Essas pesquisas também me colocaram em contato com diversos atores do campo educacional com quem aprendi muito.

Destaco que realizei o doutorado sanduiche com bolsa da CAPES na Universidade de Kent com a supervisão do Professor Michael Burgess em 2014. Agradeço à CAPES pela concessão da bolsa de estudos e ao Michael pelas longas discussões sobre questões fundamentais sobre federalismo e políticas públicas. O que foi extremamente importante para o aprofundamento teórico desta Tese.

Agradeço aos seguintes professores: Ana Cristina Braga Martes, Ciro Biderman, Fernando Burgos, Marco Antonio Teixeira, Maria Rita Loureiro, Marta Arretche, Marta Farah, Peter Spink e Regina Pacheco, que me ajudaram imensamente no processo de formação acadêmica. Agradeço, especialmente, ao professor Mario Aquino Alves, porque, além de ter influenciado a minha formação, também me ajudou em momentos cruciais nos últimos quatro anos. Agradeço também à equipe que integra CEAPG e, principalmente, à Fabiana Moura por todas as oportunidades de aprendizagem e de compartilhamento de conhecimento nas pesquisas que realizei lá.

Gostaria também de agradecer aos professores Naercio Menezes Filho e Vanessa Elias de Oliveira, que estavam presentes na banca de qualificação, ao Patrick Silva e ao Leonardo Barone pela ajuda na construção desta Tese.

Gostaria de agradecer à Fundação Getulio Vargas e à CAPES, que me proporcionaram os meios para realização desta Tese e para a participação em congressos nacionais e internacionais. Ademais, agradeço à equipe da Fundação que me deu suporte durante o doutorado: Denise Santos, Gisele Hannickel, Joelma Oliveira, Marta Andrade, Maria Tereza Conselmo, Nivia Omena e Suzi Garcia.

Gostaria também de agradecer a todos os entrevistados ligados ao Ministério da Educação e às Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e aos especialistas e pesquisadores da área que me forneceram dados empíricos para esta Tese.

Por fim, agradeço aos meus amigos e familiares pelo apoio emocional e, em alguns casos, pelas contribuições para esta Tese. Agradeço principalmente aos meus pais, José Antonio Segatto e Éline Maria Ianni Segatto, e aos meus irmãos, Antonio Ianni Segatto e Francisco Ianni Segatto. Agradeço ao Arthur Dorma, especialmente, pela paciência nos últimos meses do doutorado. Agradeço aos meus amigos: Ana Paula Massonetto, Anny Medeiros, Beni Trojicz, Daniele Marques, Eliane Barbosa, Elize Massard, Fernanda Cristina da Silva, Gabriela de Breláz, Jacqueline Brigagão, Lara Simielli, Lucio Bittencourt, Manuella Ribeiro, Maria Cecília Gomes Pereira, Patrícia Laczynski, Raquel Nonato e Tamara Crantschaninov.

## RESUMO

O objetivo desta Tese é compreender o papel dos estados brasileiros nas relações intergovernamentais no Brasil. Especificamente, busca-se analisar se os mesmos podem desempenhar um papel de coordenação estadual, como o governo federal o faz em algumas Federações com a finalidade de reduzir diversidades, principalmente, desigualdades socioeconômicas e institucionais. Essa relação é analisada na Educação, já que a Constituição Federal de 1988 determinou que estados e municípios compartilhem competências na oferta do ensino fundamental e que deve haver colaboração, especialmente, nessa etapa do ensino. No entanto, a trajetória dessa política é caracterizada por uma grande diversidade na sua oferta e na cooperação entre os estados e os municípios, na medida em que o regime de colaboração nunca foi regulamentado. A pesquisa envolveu o entendimento sobre a trajetória da política educacional, o funcionamento do Sistema Nacional de Educação, as relações entre estados e municípios na Educação, os resultados da cooperação nas políticas municipais de Educação em quatro estados – Ceará, Mato Grosso do Sul, Pará e São Paulo – e nos resultados educacionais. Como resultado, conclui-se que há diferentes modelos de cooperação entre os governos subnacionais na Educação, sendo que, somente o caso cearense se caracteriza como de coordenação estadual.

Palavras-chave: federalismo; relações intergovernamentais; Educação; regime de colaboração.

## **ABSTRACT**

The objective of this Thesis is to comprehend Brazilian states' role in intergovernmental relations in Brazil. Particularly, its goal consists in analyzing if they can perform a state coordination role, as federal government does in some federations aiming to reduce diversities, mainly, socioeconomic and institutional ones. This relationship is analyzed in education because the Federal Constitution of 1988 determines that states and municipalities must share competences in elementary education and they must cooperate in this level. However, the trajectory of this policy is characterized by a great variety in enrollments and in cooperation between Brazilian states and municipalities, which was never regulated. The research has involved the understating of the trajectory of educational policy, the National Education System, the relations between states and municipalities in this policy, the results of cooperation in municipal education policies in four states – Ceará, Mato Grosso do Sul, Pará e São Paulo – and on students' performance. As a result, there are different models of cooperation between subnational governments in education, in which only the Ceará case is characterized as a state coordination one.

**Key words:** federalism; intergovernmental relations; education; collaboration regime.



## Lista de figuras, quadros e tabelas

Tabela 1. Estados por tipo de cooperação e resultados educacionais.....	15
Tabela 2. Tipos de cooperação e indicadores dos estados brasileiros .....	99
Tabela 3. Resultados da municipalização no Estado de São Paulo .....	140
Figura 1. Estados escolhidos por tipo de cooperação e desempenho educacional .....	16
Figura 2. Resultados do 5ª ano do ensino fundamental na Prova Brasil em língua portuguesa em 2009 e 2011 e valores preditos .....	18
Figura 3. Resultados do 5ª ano do ensino fundamental na Prova Brasil em matemática em 2009 e 2011 e valores preditos .....	19
Figura 4. Modelo matricial .....	29
Figura 5. Modelo de autoridade de sobreposição .....	35
Figura 6. Participação dos Governos Municipais nos recursos transferidos pelo FUNDEF e taxa de crescimento (em %), por UF. Período: 1996-2006 .....	65
Figura 7. Participação dos Governos Estaduais nos recursos transferidos pelo FUNDEF e taxa de crescimento (em %), por UF. Período: 1996-2006.....	66
Figura 8. Valor legal (art. 6º), valor aplicado e o número de estados que tiveram seus fundos complementados. Período: 1996-2006 .....	68
Figura 10. Organograma da Coordenadoria de Articulação com os Municípios .....	111
Figura 11. Mapa dos resultados dos alunos do 5º ano do ensino fundamental em Português no SPAECE de 2010 a 2013.....	113
Figura 12. Mapa dos resultados dos alunos do 5º ano do ensino fundamental em Matemática no SPAECE de 2010 a 2013.....	113
Figura 13. Número de matrículas da rede estadual e das redes municipais no Estado de São Paulo .....	140
Quadro 1. Instrumentos de relações intergovernamentais.....	37
Quadro 2. Tipos de mandatos estaduais .....	45
Quadro 3. Categorias em relação ao grau de institucionalização e de redistribuição de recursos .....	84
Quadro 4. Eixos de colaboração entre estados e municípios na política educacional.....	89
Quadro 5. Objetivos e resultados da pesquisa sobre analfabetismo no Ceará.....	106

## Lista de abreviaturas e siglas

ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
APDMCE	Associação para o Desenvolvimento dos Municípios do Estado do Ceará
APEOESP	Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
APRECE	Associação dos Municípios do Estado do Ceará
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONEB	Conferência Nacional de Educação Básica
CONSED	Conselho dos Secretários Estaduais de Educação
COPEM	Coordenadoria de Cooperação com os Municípios
CREDE	Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
FAMURS	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDAP	Fundação do Desenvolvimento Administrativo
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
ISS	Imposto sobre Serviços
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
NRCOM	Núcleo Regional de Cooperação com os Municípios
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento

PAIC	Programa de Alfabetização na Idade Certa
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PIP	Programa de Intervenção Pedagógica
PNAIC	Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SASE	Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino
SESI	Serviço Social da Indústria
SisPAE	Sistema Paraense de Avaliação Educacional
SOME	Sistema Modular de Ensino do Campo
SPAECE	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará
UF	Unidade da Federação
UNCME	União Nacional de Conselhos Municipais de Educação
UNCME	União Nacional de Conselhos Municipais de Educação
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
URE	Unidade Regional de Ensino

## Índice

Introdução.....	6
1. Desenho da pesquisa.....	9
1.1. Metodologia.....	11
1.2. Estrutura da Tese .....	20
2. O relacionamento entre estados/províncias e governos locais e as políticas públicas .....	23
2.1. Breve explicação conceitual sobre o federalismo.....	24
2.1.1. As diversidades e a coordenação federativa.....	30
2.1.2. As relações intergovernamentais nas Federações .....	34
2.2. As relações entre estados/províncias e governos locais em Federações .....	39
2.2.1. A variedade de relações entre estados/províncias e governos locais em Federações .....	41
3. As diversidades e as políticas públicas na Federação brasileira.....	51
3.1. As explicações sobre a relação entre as políticas públicas e o federalismo no Brasil	56
3.2. A coordenação federativa na política educacional brasileira .....	60
3.2.1. O fortalecimento do Governo Federal: o Governo FHC .....	63
3.2.2. Mudança ou continuidade no papel do Governo Federal? Os Governos Lula e Dilma	70
3.2.3. Há um Sistema Nacional de Educação? .....	78
4. Relações entre estados e municípios na política educacional brasileira: diferentes modelos de relacionamento intergovernamental .....	81
4.1. Os modelos de cooperação entre estados e municípios na Educação.....	83
4.1.1. Coordenação estadual .....	85
4.1.2. Programas conjuntos .....	87
4.1.3. Resolução de conflitos.....	92
4.1.4. Ações conjuntas .....	93
4.1.5. Políticas independentes .....	94
4.2. O que explica a variedade de modelos de relacionamento entre estados e municípios na Educação? .....	95
5. A cooperação entre estados e municípios em quatro estados brasileiros .....	101
5.1. Ceará.....	102

5.1.1.	A trajetória da municipalização no Ceará .....	103
5.1.2.	A institucionalização da coordenação estadual: o PAIC.....	106
5.1.3.	As políticas municipais de Educação e a cooperação nos municípios cearenses 112	
5.2.	Mato Grosso do Sul .....	117
5.2.1.	A trajetória da municipalização no Mato Grosso do Sul .....	118
5.2.2.	A intermediação estadual no Mato Grosso do Sul .....	119
5.2.3.	As políticas municipais de Educação e a cooperação nos municípios sul-mato- grossenses .....	123
5.3.	Pará.....	126
5.3.1.	A trajetória de municipalização no Pará .....	127
5.3.2.	O relacionamento intergovernamental no Pará .....	129
5.3.3.	As políticas municipais de Educação e a cooperação nos municípios paraenses 133	
5.4.	São Paulo .....	136
5.4.1.	A trajetória de municipalização em São Paulo.....	136
5.4.2.	Os programas estaduais implementados nas redes municipais .....	142
5.4.3.	As políticas municipais de Educação e a cooperação nos municípios paulistas	143
6.	Análise comparada de quatro modelos de relacionamento intergovernamental .....	147
6.1.	O Sistema Nacional de Educação .....	148
6.2.	O PAR e os programas federais.....	149
6.3.	Os diferentes modelos de relação entre estados e municípios na Educação .....	152
6.4.	O papel dos governos estaduais na redução das desigualdades educacionais .....	154
6.5.	A diversidade entre as Secretarias Municipais de Educação.....	157
	Considerações finais .....	160
	Referências bibliográficas .....	165
	Anexos.....	178

## **Introdução**

Uma das características comuns às Federações é a diversidade entre as regiões, estados e províncias e/ou governos locais. Essas diversidades são étnicas, religiosas, linguísticas, culturais, demográficas, geográficas, socioeconômicas e institucionais. O federalismo, ao conceder algum grau de autonomia aos entes federados, promove a expressão dessas diversidades nas políticas públicas. Com isso, uma das questões mais relevantes nesse tema refere-se à possibilidade de implementação de políticas sociais universais em países federativos. Em outras palavras, é possível promover maior equidade por meio das políticas públicas nesses países? Essa questão é especialmente importante em Federações que se caracterizam por desigualdades socioeconômicas e institucionais entre Regiões. E esse é o caso da Federação brasileira.

Uma parte da literatura acredita que é possível e mostra que políticas sociais universais são compatíveis com sistemas federativos a partir da coordenação do governo federal. Essa coordenação federativa é exercida por meio da cooperação e, conseqüentemente, das relações intergovernamentais. Alguns dos mecanismos de coordenação são: redistribuição de recursos, regulamentação nacional e estabelecimento de padrões nacionais. Isso, segundo os autores, pode reduzir as desigualdades entre as unidades federativas.

Esta Tese está centrada nessa discussão, ou seja, na compreensão dos resultados da coordenação federativa em Federações desiguais. Apesar disso, o seu objetivo não se concentra na ação federal. Em vez disso, busca verificar se as unidades estaduais podem reduzir diversidades/desigualdades intraestaduais a partir de uma atuação de coordenação estadual ou regional. A escolha pela análise dos estados está relacionada, em primeiro lugar, ao fato de que não há uma literatura expressiva sobre a sua atuação no processo de coordenação federativa. E, em segundo lugar, à importância da sua atuação junto aos municípios no Brasil, na medida em que esses possuem um elevado grau de autonomia nas políticas sociais, mas, ao mesmo tempo, têm competências comuns com os estados, baixas capacidades estatais e são muito desiguais entre si. O fato é que o Governo Federal já atua para melhorar o desempenho dos governos municipais e reduzir a disparidade entre eles, contudo, suas ações de indução e coordenação não são suficientes, de modo que é preciso incluir as unidades estaduais nessa equação coordenadora.

O objeto empírico analisado por esta Tese é a política de Educação brasileira, já que a Constituição Federal de 1988 determinou que estados e municípios têm competências comuns na oferta do ensino fundamental e que eles devem cooperar para isso. No entanto, não há nenhuma regulamentação sobre a cooperação entre eles, o que resultou em diferentes modelos de relacionamento intergovernamental. Essa variedade permite que casos distintos fossem analisados e comparados para a compreensão sobre os resultados da cooperação nas políticas municipais de Educação.

A compreensão desse objeto incluiu, primeiramente, a análise do Sistema Nacional de Educação. Inúmeras mudanças ocorreram nos últimos anos nas relações intergovernamentais na política educacional. De um lado, elas definiram com maior clareza as competências entre os entes. De outro, elas aumentaram a coordenação do Governo Federal por meio de diretrizes e regulamentações nacionais, programas federais, sistemas de avaliação e informações e fundos de redistribuição de recursos.

Em seguida, foi realizado um mapeamento desses diferentes modelos de relacionamento entre os governos subnacionais na Educação. Para tanto, foram utilizadas cinco principais categorias, sendo elas: coordenação estadual, programas conjuntos, resolução de conflitos, ações conjuntas e políticas independentes. Os casos em que havia uma trajetória anterior de cooperação e um processo bem sucedido de municipalização apresentam uma cooperação mais institucionalizada e que envolve diversas ações. Apesar disso, a maior parte dos casos em que há cooperação surgiu nas últimas décadas, logo após a aprovação da Constituição Federal de 1988 ou depois das mudanças na coordenação federativa promovidas a partir de 1995. O fato é que ainda há um número expressivo de estados que não possuem relações de cooperação com seus municípios.

A partir desse mapeamento, um estudo comparativo entre quatro estados foi realizado para identificar os resultados da cooperação nas políticas municipais de Educação. Os estados comparados foram: Ceará, Mato Grosso do Sul, Pará e São Paulo. A sua escolha se baseou em algumas variáveis relacionadas ao desempenho dos alunos e nos modelos de cooperação existentes em cada um deles. Em seguida, dois municípios em cada estado foram escolhidos segundo os desempenhos de seus alunos controlados por algumas variáveis socioeconômicas. Selecionaram-se, com isso, municípios em que as Secretarias Municipais de Educação conseguem melhorar o desempenho de seus alunos e outros em que isso não ocorre. A ideia era verificar se a cooperação influencia essa melhora ou não.

A análise dos resultados da cooperação nas políticas municipais de educação possibilitou um melhor entendimento sobre a relação entre políticas públicas e federalismo no Brasil e, especificamente, sobre os fatores que influenciam a implementação de uma política mais equitativa em Federações desiguais.



## 1. Desenho da pesquisa

O tema mais geral desta Tese refere-se ao papel dos estados brasileiros nas relações intergovernamentais. Especificamente, busca-se analisar se os mesmos podem reduzir as desigualdades entre os municípios na provisão de políticas públicas, como o governo federal o faz em várias Federações, inclusive no Brasil. A preocupação, portanto, é compreender como os governos estaduais podem reduzir as diversidades entre os seus governos locais no que refere à assimetria de condições e resultados em uma importante política social, a Educação.

As diversidades étnicas, linguísticas, religiosas, culturais, socioeconômicas, demográficas, geográficas e institucionais entre regiões são comuns em países federativos. A Federação brasileira é marcada por algumas dessas diversidades, principalmente, pelas socioeconômicas e institucionais. No entanto, diferentemente da maior parte das Federações, no Brasil, os governos locais possuem autonomia na implementação e, em menor medida, na formulação das políticas públicas, mormente no campo social. A Constituição Federal de 1988 reconheceu os municípios como entes federados, o que é incomum no restante das Federações, e, dessa forma, eles não estão subordinados aos estados ou províncias, o que também não ocorre na maioria delas. Isso constitui um quadro em que os municípios têm algum grau de autonomia na provisão das políticas sociais, mas, dada a grande diversidade entre eles, os resultados das políticas são distintos.

Nos últimos anos, principalmente a partir de 1995, a autonomia municipal em algumas políticas esteve combinada com o fortalecimento da coordenação federal. Houve a criação e a institucionalização de mecanismos de coordenação nas políticas públicas com a finalidade de garantir a universalização do modelo de bem-estar social proposto pela Constituição Federal de 1988, o que se acentuou a partir de 1995. Alguns desses mecanismos são: redistribuição de recursos, estabelecimento de padrões mínimos nacionais e regulamentação. Diante disso, criou-se um quadro complexo, no qual, de um lado, um conjunto diverso de municípios é responsável, especialmente, pela implementação das políticas públicas, e, de outro, o Governo Federal e os estados atuam e podem atuar para coordená-las, buscando reduzir as diversidades no plano local.

Há um considerável número de publicações sobre o papel coordenador do Governo Federal junto aos municípios no Brasil (ABRUCIO, 2010a; ABRUCIO, 2005a; ABRUCIO &

FRANZESE, 2013; ABRUCIO, FRANZESE & SANO, 2010; ALMEIDA, 2005; ARRETICHE, 2012; BICHIR, 2011; FRANZESE, 2010; SOUZA, 2004; SOUZA, 2002; VAZQUEZ, 2012). Ao contrário disso, as publicações sobre o papel dos governos estaduais na redução das diversidades locais são escassas (GOMES, 2009; GONÇALVES, 2009; TENDLER, 1998). Esta Tese procura preencher essa lacuna no campo educacional.

A Educação foi escolhida em função de três motivos. O primeiro diz respeito ao fato de que estados e municípios ofertam essa política, havendo uma sobreposição entre eles no ensino fundamental. Os estados são responsáveis pelo ensino médio e os governos locais, pela educação infantil e ambos, pelo ensino fundamental. A competência comum nessa etapa do ensino já existia historicamente nessa política e foi reafirmada pela Constituição Federal de 1988, que, no entanto, determinou que deveria haver colaboração entre eles na sua provisão.

O segundo motivo refere-se à constatação de que há uma variação entre os estados nas políticas educacionais. Exemplo disso é a oferta estadual das matrículas do ensino fundamental, o que ocorre de maneira mais acentuada no segundo ciclo. Há estados em que as redes municipais de ensino ofertam a maior parte das matrículas, como no Ceará, e estados em que as redes estaduais e municipais dividem a oferta das matrículas, como no Paraná<sup>1</sup>.

O terceiro motivo está relacionado à existência de uma grande variação na cooperação entre esses entes. É exatamente essa variação, portanto, que permite a análise dos efeitos do papel dos estados nas políticas municipais de Educação. Essa análise é relevante não só para compreender a política educacional, mas para entender a relação entre federalismo e políticas públicas no Brasil.

Para estudar o papel dos governos estaduais na política de Educação municipal buscou-se, em primeiro lugar, compreender a coordenação federal dessa política e as formas de cooperação entre estados e municípios a partir de uma perspectiva histórica, incluindo a análise do seu conteúdo e dos atores que a constituíram ao longo do tempo. Em segundo, objetivava-se analisar os resultados da cooperação estado-município nas políticas municipais de Educação a fim de identificar se a variação na cooperação acompanha a desigualdade de resultados educacionais. Isto é, compreender se quando há maior cooperação, há melhores

---

<sup>1</sup> Portela (2012) mostra a diversidade na distribuição das matrículas do ensino fundamental entre as redes estaduais e as redes municipais de ensino. O autor mostra que a distribuição do primeiro ciclo do ensino fundamental é mais homogênea, ou seja, a municipalização nesses anos foi mais bem sucedida do que no segundo ciclo, no qual há ainda uma grande heterogeneidade na sua distribuição. Os seus gráficos foram reproduzidos no Anexo I desta Tese.

resultados e, se sim, de que maneira os estados influenciam as políticas municipais de Educação. Esse é o problema central que esta Tese procura explorar.

A seguir, a metodologia é apresentada de maneira mais detalhada, incluindo as análises quantitativas que embasaram a escolha dos casos. Por fim, a estrutura da Tese é descrita.

## **1.1. Metodologia**

A pesquisa empírica está dividida em três partes. Na primeira, foram realizadas, em 2011 e 2012, entrevistas semiestruturadas sobre as relações intergovernamentais e a governança na política de Educação com três gestores federais que atuaram na Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC) durante os Governos Fernando Henrique Cardoso e Lula a fim de compreender a trajetória e os principais instrumentos da coordenação federativa na política educacional<sup>2</sup>. Além das entrevistas, foram coletados dados em documentos publicados pelo MEC, pesquisas anteriormente realizadas e entrevistas publicadas em jornais e revistas.

Na segunda parte da pesquisa, realizou-se um mapeamento do regime de colaboração nos estados brasileiros e, tomando como base os trabalhos de Agranoff (2007), Banting (2005) e Watts (2006), foram construídas categorias relacionadas às formas de colaboração existentes nos 26 estados brasileiros, tanto em relação à sua institucionalização, quanto ao seu conteúdo<sup>3</sup>. Para a coleta desses dados, foi aplicado um questionário, em 2013, com os responsáveis pela relação dos estados com os municípios nas Secretarias Estaduais de Educação a fim de coletar dados sobre a existência de ações ou programas de cooperação e arenas de negociação entre estados e municípios, de órgãos específicos nas Secretarias Estaduais de Educação responsáveis por essa relação e de programas de municipalização nos estados. Essa aplicação integrou a pesquisa “Pesquisa Governança das Secretarias Estaduais de Educação: diagnósticos e propostas de aperfeiçoamento” realizada com o apoio do Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e do Instituto Natura<sup>4</sup>. Vale

---

<sup>2</sup> A lista de entrevistados e o roteiro das entrevistas estão apresentados no Anexo II e III respectivamente.

<sup>3</sup> O Distrito Federal foi excluído da pesquisa, na medida em que não possui relações com municípios.

<sup>4</sup> O questionário está apresentado no Anexo III.

ressaltar que já havia realizado, no início de 2012, uma pesquisa sobre o regime de colaboração em cinco estados brasileiros, financiada pelo Movimento Todos Pela Educação, que resultou no relatório “O regime de colaboração no Brasil: trajetória, problemas e inovações” e subsidiou a construção desse questionário.

Com a constituição desse quadro geral, apresentado no capítulo 4, foi realizada a terceira parte da pesquisa empírica, na qual quatro estados foram analisados de maneira comparada. Segundo Kohli *et al* (1995), estudos que se caracterizam por serem macro e indutivos, como este, exigem a realização de uma análise qualitativa com *n* pequeno, que pode ser comparada ou de caso único. A análise comparada proposta é qualitativa e histórica, na medida em que “[...] enfoca em relações analíticas entre variáveis validadas pela ciência social, o enfoque é modificado pelas diferenças no contexto em que nós observamos e mensuramos essas variáveis” (KOHLI *et al*, 1995, p. 11, tradução nossa) e “[...] o propósito da comparação deveria ser de explorar e testar hipóteses a partir de uma variedade de perspectivas teóricas e de notificar e elaborar hipóteses sobre novas regularidades causais” (KOHLI *et al*, 1995, p. 38).

Nessa terceira parte, foram misturados métodos quantitativos e qualitativos para a análise comparada. A escolha dos casos se baseou em variáveis qualitativas e quantitativas, ao passo que a coleta e análise dos dados foram qualitativas. A escolha dos casos foi orientada pelas categorias de relacionamento entre estados e municípios na Educação e pelos resultados educacionais dos alunos das redes municipais. Na medida em que o objetivo desta Tese é compreender a influência da coordenação estadual na desigualdade da provisão de políticas municipais de Educação, optou-se escolher os estados que variam nas categorias de relacionamento intergovernamental com a finalidade de identificar os resultados dessas diferentes categorias. A partir disso, escolheram-se os estados que variam nos resultados educacionais dos alunos para verificar se a cooperação influencia a redução das desigualdades de resultados educacionais intraestaduais.

As categorias são as seguintes: coordenação estadual, na qual há uma cooperação mais institucionalizada entre estados e municípios, além de redistribuição de recursos financeiros, materiais e humanos; programas conjuntos, baseada em programas com redistribuição de recursos materiais e humanos; resolução de conflito, que diz respeito à negociação federativa entre os entes, não envolvendo, portanto, a redistribuição de recursos; ações conjuntas, na qual a cooperação é pouco institucionalizada e, em alguns casos, nem é intencional; e

políticas independentes, nas quais há pouca ou nenhuma cooperação entre estados e municípios.

Além dos resultados e dos tipos de cooperação, a escolha dos casos levou em consideração a diversidade de contextos institucionais, socioeconômicos e políticos, para que, por exemplo, não fossem escolhidos estados apenas de uma Região do Brasil.

Em cada um dos estados escolhidos, dois municípios foram selecionados segundo os resultados educacionais dos alunos controlados por variáveis socioeconômicas. A ideia, com isso, era verificar o quanto as condições socioeconômicas não explicam os resultados educacionais e que, portanto, podem ser explicados pela coordenação estadual e outros fatores institucionais.

Para a escolha dos estados, os tipos de cooperação e a média dos resultados dos alunos das redes municipais de ensino do 5º ano do ensino fundamental na Prova Brasil em língua portuguesa e matemática nos anos de 2009 e 2011, que mostra o desempenho geral de cada estado, e o desvio-padrão desses resultados, que aponta o grau de desigualdade intraestadual dos resultados educacionais, foram sintetizados na Tabela 1<sup>5</sup>. É importante apontar que não foram incluídos os resultados do 9º ano do ensino fundamental, pois, a partir de Portela (2012), verifica-se que as redes municipais de ensino se concentram, na maior parte dos estados, na oferta das matrículas do primeiro ciclo do ensino fundamental. Há uma enorme diversidade na oferta das matrículas do segundo ciclo e, na maioria dos estados, esse ciclo ainda está concentrado na rede estadual. Também não foram considerados para esta Tese os resultados da Prova Brasil de 2005, pois, na escolha dos municípios, os resultados foram controlados por variáveis retiradas do Censo Populacional de 2010.

Assim, foi possível escolher os casos para a comparação, controlando-os pelos tipos de cooperação, bem como pelas médias e desvios-padrões dos resultados educacionais. Isso permitiu a comparação entre estados que variam na cooperação e nos resultados educacionais, abrangendo, portanto, a diversidade dos estados brasileiros. Dois casos possuem maior cooperação, sendo que um deles apresenta médias maiores e desvios-padrões medianos e o outro, médias menores e desvios-padrões medianos. Os outros dois casos possuem menor

---

<sup>5</sup> A Prova Brasil é realizada desde 2005, aplicada de dois em dois anos. Avalia o desempenho dos alunos do 5º e do 9º anos do ensino fundamental em escolas públicas da zona urbana, é importante ressaltar que só avalia as turmas com mais de 20 alunos e é universal, mas sua participação é voluntária. Essa avaliação fornece dados do Brasil, unidades da Federação, municípios e escola participante (o que o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) não fornece) (INEP, 2014).

cooperação, sendo que um deles apresenta médias e desvios-padrões maiores e o outro, médias e desvios-padrões menores.

Estados	Tipo de cooperação	Média dos resultados do 5 <sup>a</sup> ano do ensino fundamental na Prova Brasil (2009)		Média dos resultados do 5 <sup>a</sup> ano do ensino fundamental na Prova Brasil (2011)		Desvio-padrão dos resultados do 5 <sup>a</sup> ano do ensino fundamental na Prova Brasil (2009)		Desvio-padrão dos resultados do 5 <sup>a</sup> ano do ensino fundamental na Prova Brasil (2011)	
		Língua portuguesa	Matemática	Língua portuguesa	Matemática	Língua portuguesa	Matemática	Língua portuguesa	Matemática
Acre	Programas conjuntos	170,784	187,396	174,854	192,819	11,771	13,595	13,825	18,356
Alagoas	Ações conjuntas	151,300	169,033	152,576	168,923	8,417	10,058	11,564	13,387
Amapá	Políticas independentes	164,851	170,821	160,284	174,401	8,464	8,819	10,676	9,838
Amazonas	Ações conjuntas	168,659	188,296	166,621	184,439	12,720	18,888	12,737	17,256
Bahia	Programas conjuntos	164,851	182,976	166,840	184,373	11,294	13,082	10,569	12,458
Ceará	Indução estadual	168,645	183,784	181,985	198,518	11,525	14,123	12,298	16,836
Espírito Santo	Ações conjuntas	188,726	211,446	192,516	214,040	13,401	15,981	12,718	14,264
Goiás	Programas conjuntos	183,603	201,914	193,049	211,678	12,584	14,950	13,061	15,654
Maranhão	Políticas independentes	155,490	171,916	156,458	170,075	11,571	13,150	9,766	11,309
Mato Grosso	Programas conjuntos	178,727	197,192	178,294	196,109	11,901	15,430	14,718	16,505
Mato Grosso do Sul	Programas conjuntos	178,217	196,198	185,261	203,158	10,136	12,099	13,780	16,088
Minas Gerais	Programas conjuntos	197,049	223,911	202,203	225,988	17,304	21,462	15,734	19,584
Pará	Políticas independentes	165,815	182,122	167,036	181,600	8,232	9,533	9,500	10,687
Paraíba	Indução estadual	164,104	182,820	167,872	184,625	12,202	14,369	13,467	16,219
Paraná	Ações conjuntas	189,647	216,210	193,536	219,020	12,406	16,786	14,585	19,348
Pernambuco	Programas conjuntos	160,325	178,915	164,195	182,770	9,048	11,702	10,750	13,683
Piauí	Programas conjuntos	162,913	180,085	166,624	181,949	14,259	16,262	12,941	14,786
Rio de Janeiro	Políticas independentes	188,624	206,896	193,478	213,259	11,396	12,689	10,292	13,240
Rio Grande do Norte	Políticas independentes	157,886	175,610	164,079	179,465	12,439	14,159	12,588	13,513
Rio Grande do Sul	Resolução de conflitos	185,166	206,494	194,385	214,874	14,379	17,232	15,390	17,928
Rondônia	Políticas independentes	173,232	192,974	177,012	196,657	8,753	11,366	11,893	13,381
Roraima	Políticas independentes	163,842	180,106	164,532	177,622	8,979	8,777	9,207	7,696
Santa Catarina	Políticas independentes	184,591	207,671	199,430	222,525	14,294	18,678	15,581	19,099
São Paulo	Políticas independentes	197,034	225,383	199,479	225,292	13,705	17,972	12,508	16,959
Sergipe	Ações conjuntas	161,540	180,339	161,518	178,847	8,452	10,494	8,255	9,709
Tocantins	Programas conjuntos	167,593	184,435	173,684	190,578	11,949	13,324	13,298	15,121

**Tabela 1. Estados por tipo de cooperação e resultados educacionais**

Fonte: elaboração própria baseada em INEP (2009; 2011) e IBGE (2010).

A partir desses critérios, os estados escolhidos são: Ceará, Mato Grosso do Sul, Pará e São Paulo. Observa-se, na Tabela 1, que o Ceará e o Pará estão entre os estados com piores médias em língua portuguesa e matemática no período analisado, mesmo que o Ceará apresente uma boa média em relação aos estados da Região Nordeste. E Mato Grosso do Sul e São Paulo, ao contrário, apresentam boas médias, sendo que São Paulo apresenta uma média maior. Como apontado, os casos variam nos desvios-padrões, sendo que o Mato Grosso do Sul e o Ceará apresentam desvios-padrões medianos, São Paulo apresenta desvio-padrão maior e o Pará, menor. Ainda, o Ceará e Mato Grosso do Sul possuem uma forte política de colaboração com seus municípios e Pará e São Paulo, não. O que está esquematizado na Figura 1.

		<b>Média do desempenho dos alunos</b>	
		<b>Melhor</b>	<b>Pior</b>
<b>Cooperação</b>	<b>Maior</b>	Mato Grosso do Sul Desvio-padrão mediano	Ceará Desvio-padrão mediano
	<b>Menor</b>	São Paulo Desvio-padrão alto	Pará Desvio-padrão menor

**Figura 1. Estados escolhidos por tipo de cooperação e desempenho educacional**

Fonte: elaboração própria.

A escolha dos municípios foi baseada no desempenho dos alunos das redes municipais de ensino do 5º ano do ensino fundamental na Prova Brasil em língua portuguesa e matemática nos anos de 2009 e 2011, controlados pelas seguintes variáveis socioeconômicas: renda domiciliar per capita, percentual de mulheres com 15 anos ou mais com ensino fundamental completo, Produto Interno Bruto (PIB) per capita, população urbana, log da população e Região (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste). Essas variáveis buscaram controlar a influência socioeconômica nos resultados educacionais: as primeiras foram introduzidas no modelo em função da influência do *background* familiar no desempenho dos alunos e as últimas, das características populacionais dos municípios nos resultados – por exemplo, nas áreas urbanas, o acesso e a qualidade da Educação são melhores do que nas



áreas rurais. É importante apontar que o PIB per capita foi utilizado com a finalidade de controlar o orçamento municipal, pois os tributos municipais estão fortemente vinculados à atividade econômica dos municípios.

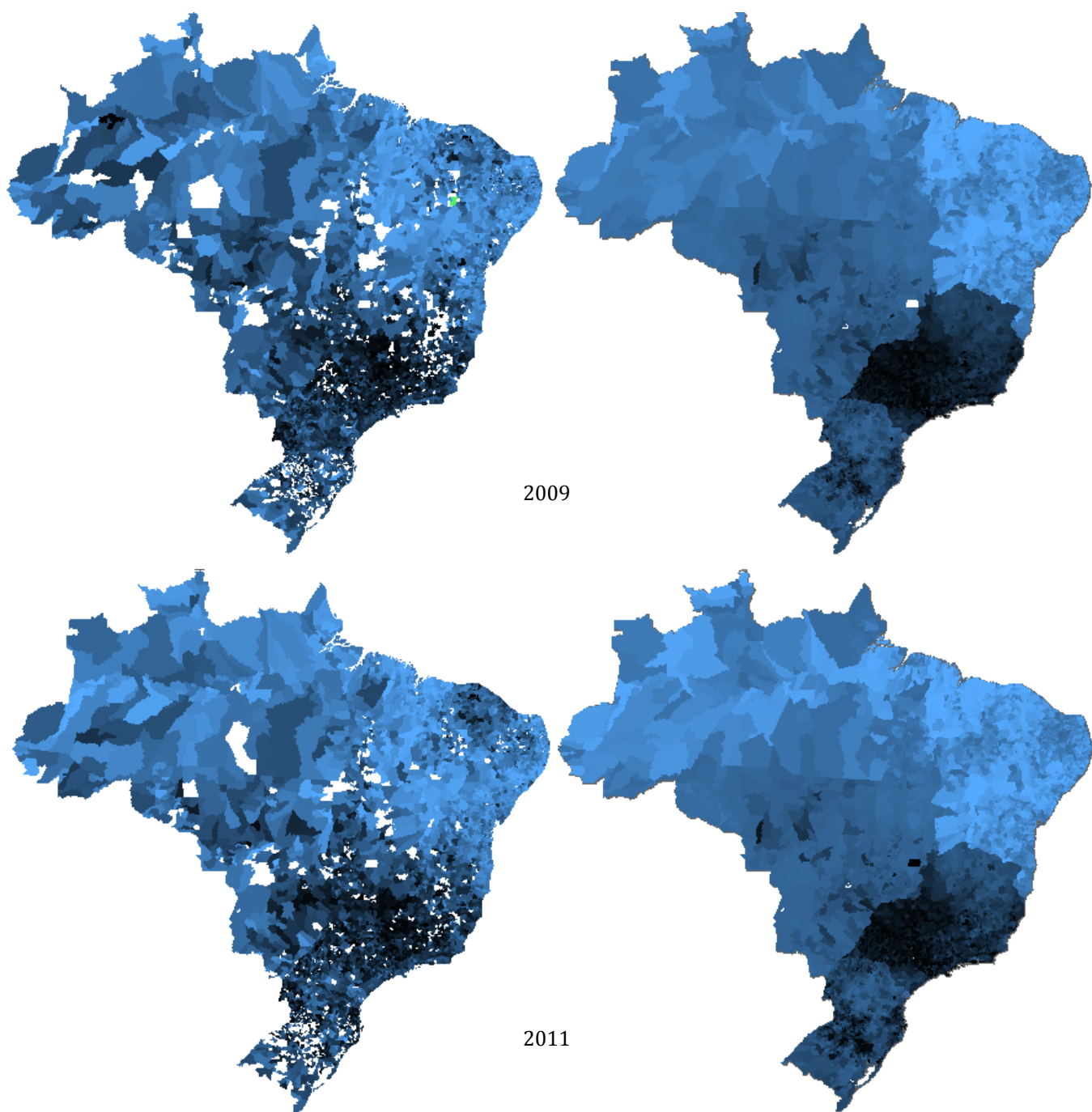
Em primeiro lugar, foram realizadas correlações entre a média de cada resultado (resultado do 5º ano em língua portuguesa em 2009; resultado do 5º ano em matemática em 2009; resultado do 5º ano em língua portuguesa em 2011; resultado do 5º ano em matemática em 2011) e as variáveis renda domiciliar per capita, percentual de mulheres com 15 anos ou mais com ensino fundamental completo, PIB per capita e população urbana. Observou-se que a correlação é positiva entre os resultados e essas variáveis e é mais alta em relação às duas primeiras – renda domiciliar per capita e percentual de mulheres com 15 anos ou mais com ensino fundamental completo (Anexo IV).

Em segundo, foram realizadas regressões múltiplas entre os resultados e todas as variáveis supracitadas, mínimos quadrados ordinários com erro robusto para corrigir a heterocedasticidade. O modelo proposto é:

$$y = a + b_1 \cdot \text{renda domiciliar per capita} + b_2 \cdot \text{percentual de mulheres com 15 anos ou mais com ensino fundamental completo} + b_3 \cdot \text{PIB per capita} + b_4 \cdot \text{população urbana} + b_5 \cdot \text{log da população} + b_6 \cdot \text{região}$$

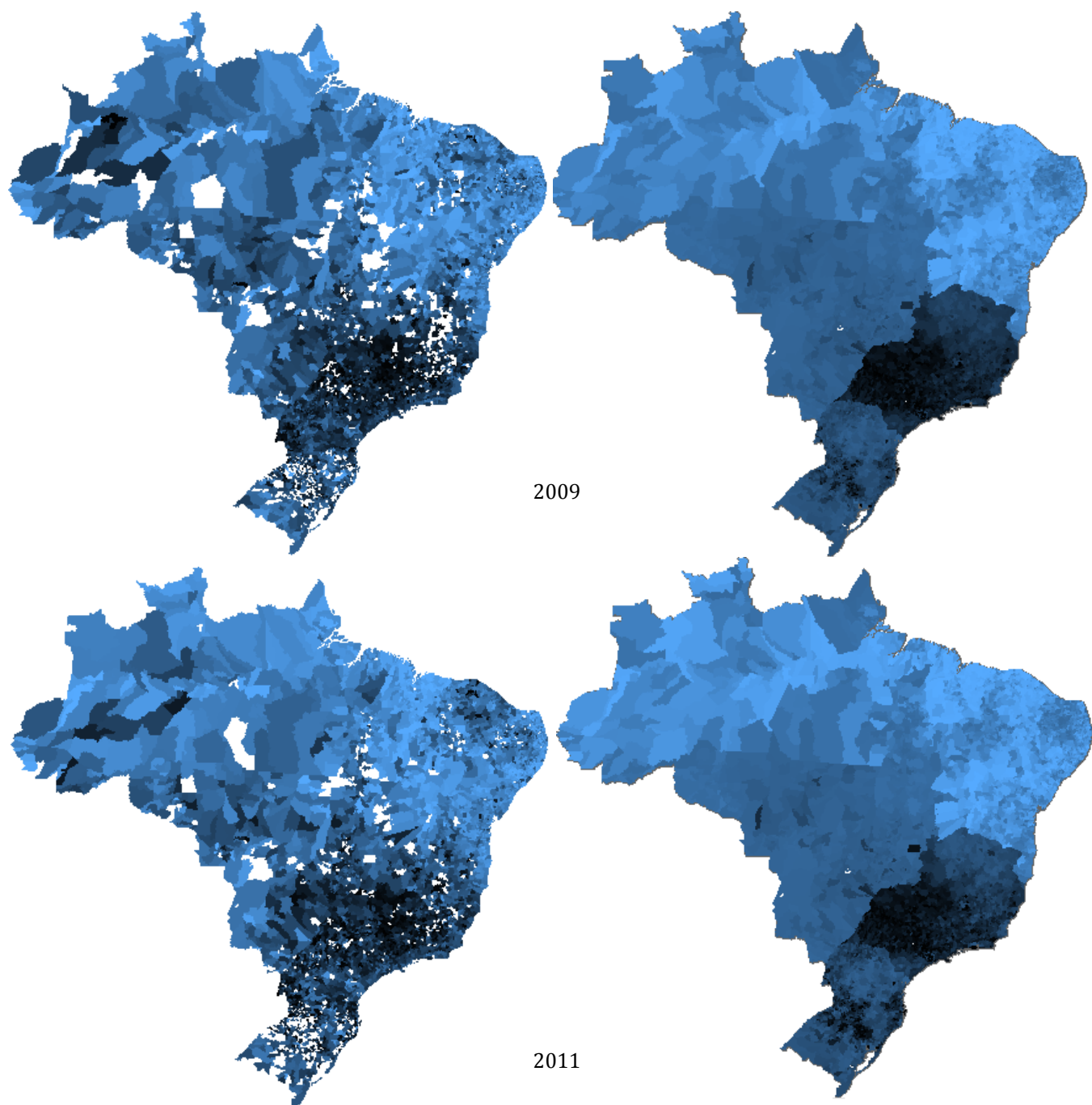
Na análise da regressão realizada com os resultados, observou-se uma relação significativa (positiva) entre esses resultados e o percentual de mulheres com 15 anos ou mais com ensino fundamental completo e com a população urbana (Anexo V).

Em terceiro, foi realizada a predição dos valores dos resultados se essas variáveis fossem constantes. As Figuras 2 e 3 mostram esses resultados. Com isso, é possível verificar quais são os estados com piores (azul claro) e com melhores resultados (azul escuro) e, mais importante, a diversidade dentro de cada estado, ou seja, a diferença entre esses resultados.



**Figura 2. Resultados do 5º ano do ensino fundamental na Prova Brasil em língua portuguesa em 2009 e 2011 e valores preditos**

Fonte: elaboração própria baseada em INEP (2009; 2011) e IBGE (2010).



**Figura 3. Resultados do 5<sup>a</sup> ano do ensino fundamental na Prova Brasil em matemática em 2009 e 2011 e valores preditos**

Fonte: elaboração própria baseada em INEP (2009; 2011) e IBGE (2010).

Finalmente, a diferença entre os valores reais e os valores preditivos foi calculada para mostrar o quanto do desempenho não é explicado pelas variáveis socioeconômicas utilizadas, ou seja, o que pode ser explicado por variáveis institucionais, incluindo a cooperação entre estados e municípios. A partir disso, foram selecionados dois municípios que variam nas diferenças, isto é, municípios que estavam entre os municípios com maior diferença negativa,

o que significa que as variáveis institucionais “pioram” os resultados dos alunos – Ibaretama (Ceará), Miranda (Mato Grosso do Sul), Santana de Parnaíba (São Paulo) e Canaã dos Carajás (Pará) – e municípios que estavam entre os municípios com maior diferença positiva, pois nesses casos, as variáveis institucionais “melhoram” os resultados dos alunos – Groaíras (Ceará), Costa Rica (Mato Grosso do Sul), Novo Horizonte (São Paulo) e Ourilândia do Norte (Pará). É importante destacar que também se tentou selecionar municípios que apresentam porte populacional semelhante, para evitar uma comparação entre extremos territoriais. Excluiu-se, assim, os municípios mais populosos.

Para a comparação dos estados e municípios, foram coletados dados secundários por meio de pesquisa documental e pesquisas anteriormente realizadas e dados primários a partir das entrevistas semiestruturadas realizadas com 26 gestores das Secretarias Estaduais de Educação, das Secretarias Municipais de Educação e atores das seccionais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) nos estados em 2014<sup>6</sup>. É importante ressaltar que as entrevistas com os representantes das Secretarias Estaduais de Educação objetivaram aprofundar a análise sobre a colaboração formal e informal nos estados selecionados; a trajetória da relação entre Secretarias Estaduais e Secretarias Municipais de Educação, incluindo a trajetória da municipalização nesses estados; arenas de negociação entre esses entes; a influência da UNDIME e das coordenadorias regionais nessa relação; e, quando houver cooperação, os resultados dela nas políticas municipais de Educação.

## **1.2. Estrutura da Tese**

Esta Tese é composta por seis capítulos além deste. No capítulo 2, há a sistematização da produção bibliográfica sobre federalismo e relações intergovernamentais. Dois argumentos levantados pela literatura são fundamentais para esta Tese. O primeiro refere-se à variação das formas de cooperação intergovernamental entre os países e historicamente em um mesmo país. Isto é, em sistemas federativos, mesmo que haja algum grau de autonomia dos entes federados, há inúmeras formas de entrelaçamento entre eles no processo de construção das políticas pública. O segundo, à incompatibilidade entre as diversidades características dos sistemas federativos (como étnica, religiosa, linguística, físico-territorial, demográfica e

---

<sup>6</sup> A lista de entrevistados e o roteiro de entrevistas estão apresentados nos Anexos II e III respectivamente.

socioeconômica) e as políticas de bem-estar social e, portanto, a universalização das políticas sociais. No entanto, a literatura mostra que sistemas federativos podem alcançar um grau maior de uniformidade nas políticas sociais por meio da redistribuição de recursos ou da regulamentação federal, por exemplo.

Além disso, no capítulo 2, a sistematização da literatura sobre a relação entre estados ou províncias e governos locais é apresentada. Apesar da escassa produção bibliográfica sobre o tema, a sua sistematização mostra que há uma grande diversidade de desenhos institucionais dos governos locais em Federações. O que implica em diferentes relações entre os estados ou as províncias e os governos locais. Em algumas Federações, os segundos são subordinados aos primeiros, em outras, eles são um terceiro ente federado.

O capítulo 3 está dividido em três partes. A primeira discute as diversidades que caracterizam a Federação brasileira, que são: físico-territorial, demográfica, regional ou regionalismos, socioeconômica e institucional. A segunda, as principais explicações sobre a relação entre o federalismo e as políticas públicas no Brasil. É importante apontar que não há consenso sobre essa relação, apesar disso, os autores apontam que houve um fortalecimento da coordenação federal nas políticas públicas. E a terceira analisa a trajetória da política de Educação brasileira no que se refere às relações intergovernamentais e à coordenação federal. O que se observou é que houve, desde 1995, um aumento da coordenação federal, principalmente, por meio de redistribuição de recursos e regulamentação. No entanto, há ainda lacunas no relacionamento entre os entes, como a falta de fóruns intergovernamentais e de regulamentação do regime de colaboração.

O capítulo 4 está dividido em três seções. No início, há a apresentação da escassa literatura sobre a relação estado-município no Brasil. Em seguida, foram mapeadas as formas de cooperação entre estados e municípios na Educação, e a partir disso, foram criadas cinco categorias baseadas na literatura sobre relações intergovernamentais. Essas categorias são: indução estadual, programas conjuntos, resolução de conflito, ações conjuntas e políticas independentes. Por fim, essas categorias foram analisadas em relação às diversidades que caracterizam o federalismo brasileiro. Elas mostram que há poucos casos em que há redistribuição de recursos e nenhum deles visa reduzir as desigualdades intermunicipais. Apenas um caso que inclui um fórum de negociação federativa e há um grupo expressivo de estados que não possui cooperação institucionalizada com os municípios.

No capítulo 5, os quatro casos escolhidos – Ceará, Mato Grosso do Sul, Pará e São Paulo – são descritos em três partes. A primeira descreve a trajetória de municipalização nesses Estados. A segunda, o relacionamento entre governos subnacionais, ou seja, a trajetória anterior de cooperação, o conteúdo e a institucionalização da atual cooperação. E a terceira, as características das Secretarias Municipais de Educação e das políticas municipais de Educação e os resultados da cooperação nelas. Todos eles tiveram programas estaduais de municipalização que induziram esse processo, ainda que somente no Ceará a trajetória de cooperação na Educação tenha sido maior. Além disso, o Ceará é o único caso em que há uma coordenação estadual que busca criar padrões mínimos em termos de condições institucionais, o que significa que os programas estaduais têm mais chances de efetivamente influenciar o conjunto das políticas municipais de Educação.

No último capítulo, uma síntese da discussão realizada nos capítulos anteriores é combinada à análise comparada dos casos para a compreensão, de um lado, do funcionamento do Sistema Nacional de Educação e da coordenação do Governo Federal e, de outro, das relações entre estados e municípios e do papel dos governos estaduais na redução das desigualdades educacionais. As principais conclusões são:

- a) No que se refere aos mecanismos de coordenação federal, os que mais influenciam as políticas municipais de Educação são a redistribuição de recursos e os programas federais;
- b) No âmbito das relações entre estados e municípios, os modelos de relacionamento intergovernamental variam enormemente, mas somente há coordenação estadual que cria padrões mínimos em termos de condições institucionais no Ceará, o que pode reduzir as desigualdades de resultados entre as políticas municipais de Educação.
- c) Apesar disso, os demais estados têm adotado, nos últimos anos, novos mecanismos de coordenação e/ou fortalecidos os já existentes, mesmo que não produzam padrões mínimos em termos de condições institucionais. Mas esse avanço dos demais estados tende a ter menor impacto no combate às diversidades institucionais e de resultados educacionais dos municípios, de modo que um objetivo essencial da Federação brasileira, que é combater as desigualdades, deixa de ser devidamente realizado.

## **2. O relacionamento entre estados/províncias e governos locais e as políticas públicas**

A maior parte da literatura sobre o federalismo e as políticas públicas está centrada nas relações verticais entre o governo federal e os governos subnacionais, como será apresentado neste capítulo. Essa tendência se deve a três fatores principais. O primeiro refere-se à grande produção bibliográfica sobre a autonomia dos governos subnacionais ou Regiões, especialmente, em países com conflitos linguísticos, étnicos e religiosos profundos. O segundo, aos diferentes desenhos institucionais dos governos locais, incluindo seus poderes decisório e fiscal. É importante apontar que, na maior parte das Federações, os governos locais são “criaturas” dos estados/províncias. Seus poderes não são garantidos constitucionalmente, como no Brasil, mas dependem da descentralização realizada pelos estados/províncias. O terceiro fator está relacionado com a redução das diversidades regionais promovida pelo governo federal em várias Federações. O que tem sido feito por meio da redistribuição de recursos entre regiões ricas e pobres, do estabelecimento de padrões nacionais e da regulamentação nacional, por exemplo.

Nota-se, no sentido inverso, que o papel dos governos estaduais nas relações intergovernamentais, particularmente na sua relação com as instâncias locais, é pouco aprofundada pela literatura. Ainda que haja um grande número de estudos sobre os governos locais em países federalistas, especialmente, no Brasil.

Essa discussão embasou a pergunta teórica desta Tese, que busca compreender se os governos estaduais podem desempenhar um papel de coordenação, nesse caso, regional, semelhante à atuação do governo federal em alguns países federalistas. Para isso, este capítulo está dividido em duas partes. A primeira refere-se à produção bibliográfica sobre a coordenação federativa e as relações intergovernamentais em Federações. A segunda parte, à literatura sobre as relações estados/províncias – governos locais.

Na primeira parte, são brevemente apresentadas as principais definições do federalismo, as suas principais características e as razões para a sua adoção em determinados países. Foram desenvolvidos os tipos de diferenças existentes nesses países e as assimetrias resultantes disso. Em seguida, o debate sobre a compatibilidade ou incompatibilidade entre o

federalismo e o Estado de Bem-estar Social é aprofundado, enfatizando os mecanismos de relacionamento intergovernamental que promovem a coordenação federativa.

Na segunda, os conceitos de descentralização e de autonomia são discutidos, na medida em que há diferentes conceitualizações para esses termos. É apresentada também a sistematização da literatura que discute os desenhos dos governos locais e a relação entre esses e os estados/províncias em países federalistas. Observa-se que, como supracitado, a produção sobre os governos locais é expressiva, mas escassa quando se refere ao relacionamento entre eles e os estados/províncias. Ademais, os poucos estudos que tratam dessas relações são, em sua maioria, exploratórios e descritivos e, portanto, levantam poucas perguntas teóricas.

## **2.1. Breve explicação conceitual sobre o federalismo**

A definição mais clássica de federalismo é a de Riker (1975), que, para ele, compreende um sistema em que diferentes governos regulam um mesmo território e uma mesma população e cada um desses governos toma a decisão final em determinadas atividades. Bednar (2011) sintetiza as principais definições no seguinte trecho:

federalismo é um sistema de governo caracterizado por estados semiautônomos em um regime com um governo central comum; a autoridade governamental é alocada entre os níveis de governo (Wheare 1946, Riker 1964, Elazar 1987, Watts 1999a). Como um sistema, ele é complexo; é composto por múltiplas unidades que governam e interagem entre si, cada uma com suas próprias preferências e decisões (Ostrom 2008 [1971], 1991) (p. 270, tradução nossa).

Alguns autores (DUCHACEK, 1970; LIVINGSTON, 1952; TARLTON, 1965 *apud* AGRANOFF, 1999; BURGESS & GRESS, 1999; WATTS, 1999) buscaram compreender por que esse desenho institucional é considerado uma solução para determinados países. Eles explicam a adoção do federalismo por meio das diferenças existentes nesses países. Apesar de



alguns de seus argumentos serem superados, o problema continua atual para a compreensão dos desenhos e resultados dos sistemas federativos<sup>7</sup>.

Esses autores apontam que o federalismo supõe diversidade. Para Duchacek (1970 *apud* AGRANOFF, 1999), diversidades sociais, políticas e econômicas apontam que nenhum país federalista é completamente simétrico. As unidades se diferenciam em tamanho, população, poder político, habilidades administrativas, riqueza, desenvolvimento econômico, condições climáticas, predominância de interesses urbanos ou rurais, estrutura social, tradições, localização geográfica em relação a ameaças externas, língua, etnia, raça e religião quando coincidem com as subdivisões territoriais.

Burgess & Gress (1999) sistematizaram essas diversidades a partir das seguintes categorias: político-cultural e de tradição, entendida como filosófica, política, legal e constitucional; étnica-nacionalista, como no Canadá e na Bélgica; territorial, podendo envolver: a relação centro/periferia e urbano/rural; socioeconômica, como nos casos da Federação brasileira e da maioria dos países federalistas africanos e latino-americanos<sup>8</sup>; e demográfica, por exemplo, há estados ou províncias que concentram grande parte da população de um país, como Ontario no Canadá e, mais fortemente, a Província de Buenos Aires na Argentina.

Moreno e Colino (2010) propõem uma categorização das diversidades um pouco distinta da anterior. Eles separam as diversidades em três grupos. O primeiro refere-se às culturais, ideológicas, raciais, religiosas e linguísticas. O segundo, às étnicas, que incluem as minorias nacionais e populações indígenas. E o terceiro, às socioeconômicas, que estão relacionadas com a alocação de bens valorizados socialmente e redistribuição de recursos entre os territórios. Os autores ainda apontam que as diversidades de identidades nacionais/étnicas, demográficas e econômicas são “velhas” diversidades e as das populações indígenas ou nativas e de imigrantes são “novas”.

Outro ponto importante é a manutenção da unidade, dada a existência dessas diversidades, o que envolve um sistema que vá além da distribuição igualitária de poder. O reconhecimento da diversidade é fundamental para a estabilidade nacional, governança,

---

<sup>7</sup> “Sistemas políticos federativos são conscientemente e propositalmente desenhados para facilitar a acomodação flexível das várias diversidades que adquirem relevância política” (BURGESS & GRESS, 1999, p. 43, tradução nossa). Ou seja, é um conceito mais abrangente, inclui países que ainda não são constitucionalmente federalistas, mas que adotaram determinadas características em função de suas diversidades.

<sup>8</sup> “A mudança do federalismo para a federação representa o reconhecimento político. Isso constitui a institucionalização da diversidade” (BURGESS & GRESS, 1999, p. 43, tradução nossa).

legitimidade e, em alguns casos, para evitar uma secessão potencial (AGRANOFF, 1999; BURGESS & GRESS, 1999). “A palavra latina *foedus* significa pacto ou acordo, geralmente, entre unidade e diversidade” (MORENO & COLINO, 2010, p. 6, tradução nossa).

Esse reconhecimento, portanto, resulta em assimetrias de práticas e relacionamento entre os entes e institucional-legais, chamadas de assimetrias *de facto* e *de jure* respectivamente. As primeiras se referem, por exemplo, à extensão territorial, população, poder político, riqueza, capacidade administrativa e poder fiscal, enquanto as segundas, às constituições e reformas constitucionais.

Em suma, em sistemas federativos simétricos, cada estado tem o mesmo relacionamento com o governo federal e é dotado de mesmas autoridades. Os Estados Unidos e a Alemanha são exemplos desse tipo (BEDNAR, 2011; STURN, 2006). Em sistemas federativos assimétricos, alguns estados, mas não todos, desfrutam de elevada autonomia decisória (*self-rule*), o que ocorre no Canadá, Bélgica, União Europeia, Rússia e Espanha. Agranoff (1999) aponta que, mesmo no modelo norte americano, a partir da década de 1960, as unidades federadas experimentaram diferentes tipos de relacionamento com o governo federal. O modelo alemão também apresentou assimetrias *de facto* em seu sistema federativo para dar conta das diferenças entre a Alemanha Ocidental e a Oriental (STURN, 2006). Ou seja, mesmo que o sistema federativo seja do tipo simétrico no âmbito *de jure*, é assimétrico, no *de facto*, pois, como Duchacek (1970) afirmou, dada as diferenças sociais, econômicas e políticas, é impossível um sistema federativo ser completamente simétrico.

O caso brasileiro é distinto da maioria das federações, pois não apresenta diversidade étnica, religiosa ou linguística. Dessa forma, em relação às competências dos estados e municípios, elas são simétricas, na medida em que, de um lado, todos os estados brasileiros e, de outro, todos os municípios têm competências iguais. Por exemplo, na Educação, todos os estados são responsáveis pela oferta do ensino fundamental e médio e todos os municípios, pela educação infantil e ensino fundamental. Ou seja, não há nenhum estado ou município que desfrute de uma maior autonomia nessa política. No entanto, é profundamente assimétrica em função dos regionalismos e da grande desigualdade socioeconômica entre os estados e as Regiões. Isso resulta em assimetrias *de facto*, que, em algum grau, conflitam com os arranjos constitucionais simétricos.

Esses conflitos entre as assimetrias *de facto* e *de jure* emergem em função da própria transformação da identidade nacional ao longo do tempo. Greer (2007) afirma que a história

mostra que a identidade nacional vista como tribal, fixa e a-histórica não é verdadeira. O autor, no trecho a seguir, se refere a países não federativos constitucionalmente, mas que enfrentam conflitos nesse sentido, intensificados recentemente, e que têm adotado desenhos similares ao das Federações existentes. Surpreendentemente, não tem ocorrido rupturas com a criação de outros países, mas a concessão de autonomia a essas regiões e a abertura da sua participação nas decisões centrais.

Escócia e Catalunha, Espanha e Reino Unido, desempenham um papel especial nesse debate, como exemplos, em primeiro lugar, do ressurgimento do nacionalismo sem estado e então do uso da autonomia territorial para resolver conflitos entre estados, maioria e minoria. Ambos Reino Unido e Espanha enfrentam desafios nacionalistas, criaram governos autônomos para as nações minoritárias na Escócia, País de Gales, Catalunha, Galícia e País Basco. Ambos aumentaram a autonomia política e a representação das nações pequenas enquanto preservaram o Estado como um todo. Internamente, entretanto, a política e o discurso público da Escócia e da Catalunha são distantes dos seus vizinhos, por exemplo, da Irlanda do Norte; nos dois países, a maioria dos intelectuais e líderes tomam cuidado para serem “civilizados” e tolerantes, afastando-se de políticas étnicas e sectárias em público (GREER, 2007, p. 2, tradução nossa).

Além da diversidade, outros fatores foram usados historicamente para justificar a adoção do federalismo em determinados países. Conforme Gagnon & Gibbs (1999), três princípios foram usados para isso: comunitário, que se refere à existência de determinadas comunidades que partilham dos mesmos valores, língua etc.; funcional, argumento segundo o qual, em países com grande extensão territorial, os governos subnacionais seriam melhores para atender as demandas locais, o que resultaria em políticas públicas mais eficientes e efetivas; e democrático, pois o federalismo inibiria a tirania da maioria por meio da fragmentação das facções e permitiria também maior participação social. Os dois últimos argumentos foram utilizados no caso brasileiro no momento da formulação da Constituição Federal de 1988 para reforçar a adoção do federalismo no Brasil e o último princípio guiou a construção do federalismo nos Estados Unidos.

Por fim, uma última característica fundamental do federalismo é a interdependência. Elazar (1991) afirma que o federalismo envolve *self-rule plus shared rule*, o que significa que há, ao mesmo tempo, autonomia e interdependência entre os entes federados. Entre 1790 a 1913, o federalismo americano foi considerado dual, o que significa que o Governo Federal e os estaduais perseguiram seus objetivos de maneira independente. Uma definição mais detalhada desse tipo de federalismo é a da Suprema Corte dos Estados Unidos nesse período.

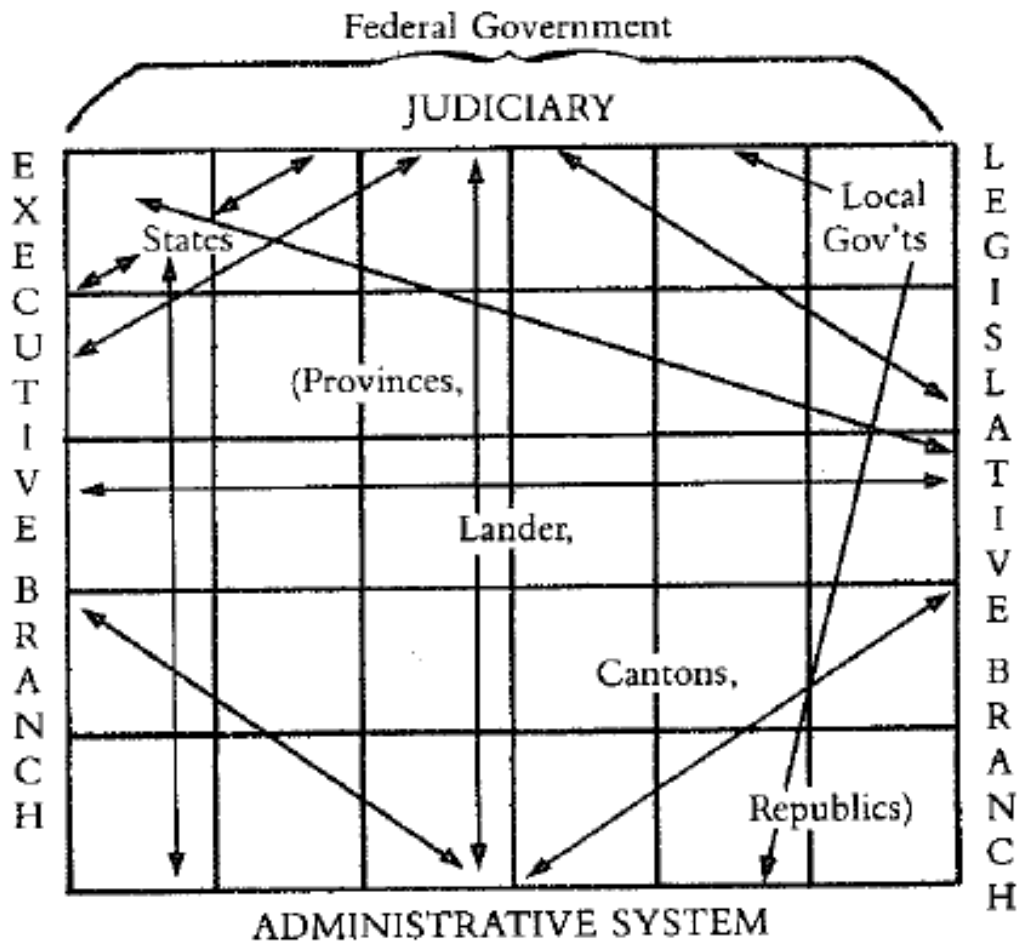
Ela afirma que ambos os poderes, do centro e dos estados, existiam e eram exercidos no mesmo limite territorial, mas eram separados e tinham soberanias distintas, atuavam independentemente um do outro em suas respectivas esferas. Elazar (1967) aponta que essa interpretação é irreal, as atividades governamentais já naquele período envolviam necessariamente os Governos Federal, estaduais e locais. Para ele, a teoria do federalismo dual não é viável quando aplicada aos problemas governamentais concretos.

É importante notar, no entanto, que essa concepção de federalismo cooperativo surge no período pós-1945 e nos Estados Unidos na década de 1960, ou seja, com a emergência do Estado de Bem-Estar Social. Esse foi um momento em que houve um crescimento das políticas públicas, especialmente, das políticas sociais (TRENCH, 2006).

Elazar (1991) aponta que, em Federações, há o predomínio de um sistema matricial com múltiplas formas de entrelaçamento entre os entes e arenas de negociação e barganha (Figura 4). Nota-se que, nesse modelo, não há um centro e há o que Elazar (1991) chama de não centralização, já que, segundo ele, em sistemas federativos, a descentralização não pode ser revertida como em sistemas unitários.

Ao explicar o sistema federativo norte-americano, esse modelo é detalhado pelo autor:

várias coisas precisam ser apontadas sobre a matriz federativa americana. Enquanto ela é composta de múltiplos centros, esses centros não são separados entre si. Eles são amarrados em uma rede de poderes distribuídos com linhas de comunicação e tomada de decisão que os forcem a interagirem. Não é a necessidade por interação, ou ação comum, que é especial aqui, mas a forma e as características dessa interação – troca por meio de barganha ou cooperação negociada – que é uma propriedade única do arranjo matricial (ELAZAR, 2011, p. 84, tradução nossa).



**Figura 4. Modelo matricial**

Fonte: ELAZAR, D. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama, 1991, p. 37.

Elazar (1967) define o federalismo cooperativo como o compartilhamento das responsabilidades entre o governo federal e estaduais para o alcance de objetivos comuns, especialmente, no que se refere às competências concorrentes. Isto é, engloba de acordos para programas específicos a contatos informais e regulares para o compartilhamento de informações e experiências.

O federalismo, portanto, é um sistema político que combina diversidade, autonomia, unidade e interdependência. Ele compatibiliza, de um lado, as diversidades, que se manifestam de diferentes formas (étnica, linguística, religiosa e socioeconômica, por exemplo), e a unidade nacional e, de outro, a autonomia e a interdependência. Para esta Tese, é especialmente importante compreender essa última relação, pois diz respeito às relações entre as unidades federadas.

### 2.1.1. As diversidades e a coordenação federativa

Os Estados de Bem-Estar Social federativos são definidos pela tensão entre duas lógicas: a lógica da cidadania e a do federalismo (BANTING, 2006). Como apresentado, o federalismo é considerado uma solução para as diversidades étnicas, linguísticas, socioeconômicas e outras. Dessa maneira, as Federações e os Estados de Bem-Estar Social ocupam posições extremas em um *continuum* entre diversidade e uniformidade. O primeiro produz diversidade, enquanto o segundo, uniformidade, dado que visa promover direitos sociais universais e iguais. O federalismo seria, nessa visão, portanto, incompatível com o Estado de Bem-estar Social (OBINGER, CASTLES & LEIBFRIED, 2005).

Há três argumentos que explicam a incompatibilidade entre o federalismo e o Estado de Bem-estar Social. O primeiro afirma que a autonomia dada para as regiões pode acentuar essas diferenças, o que seria uma patologia do federalismo (GREER, 2007).

O principal problema, que esses estudos argumentam, é o da “patologia do federalismo” que acentua as diferenças (Watts 1998; também Simeon 2006: 31). [...] As novas unidades autônomas tem suas próprias demandas para a pureza étnica, ou mesmo, para estabelecer políticas públicas distintas, como a língua ensinada nas escolas que os justificam, e assim criar novos dilemas de segurança para as minorias. Entretanto, a autonomia os equipa com muitas propriedades de estado, preserva a soberania; uma vez que eles tem bandeiras, líderes, instituições de socialização, como escolas, e sistemas políticos, é fácil de imaginar e alcançar grande soberania, autonomia ou pureza étnica (Cornell, 2002: 251-252) (GREER, 2007, p. 8, tradução nossa).

O segundo argumento se refere à comparação entre o gasto social em Federações e países unitários. Segundo Simeon (2006), alguns autores afirmam que as instituições federativas são inimigas de altos níveis de gasto social e que o federalismo é o fator mais forte da variação dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) em relação aos gastos sociais. Três países, dentro dos quatro que têm os menores gastos, são federalistas (Canadá, Austrália e Estados Unidos).

O terceiro argumento que reforça a ideia de que o federalismo é incompatível com o Estado de Bem-Estar Social é o de que a maioria das Federações é caracterizada por pontos de veto de minorias por meio da representação desproporcional entre as unidades federadas, por exemplo. Isso impede a existência de políticas universais ao longo de todo o país (STEPAN,

1999). Em outras palavras, o federalismo gera uma fragmentação da autoridade, que aumenta o número e o poder de pontos de veto, dando pontos de acesso adicionais e oportunidades de veto para minorias, o que, em última instância dificulta a construção de estratégias nacionais (OBINGER, CASTLES & LEIBFRIED, 2005).

Apesar disso, muitos autores afirmam que o governo federal pode produzir uniformidade em federações caracterizadas por assimetrias horizontais por meio, por exemplo, da redistribuição de recursos para unidades mais pobres, caso da Alemanha (BANTING, 2005; 2006; GREER, 2006; OBINGER, CASTLES & LEIBFRIED, 2005; SCHARPF, 2011; SIMEON, 2006; STEPAN & LINZ, 2000; WATTS, 2006).

Stepan & Linz (2000) mostram que as Federações clássicas (Estados Unidos, Suíça e Austrália) apresentam maiores níveis de desigualdades socioeconômicas e políticas do que as não-clássicas (Bélgica, Áustria, Espanha, Alemanha e Canadá), as quais, nesse caso, se comportam como sistemas unitários<sup>9</sup>. Segundo os autores, isso é ocasionado pela atuação do governo federal por meio de transferências de recursos para unidades mais pobres, o que ocorreu, especialmente, na Alemanha.

Obinger, Castles & Leibfried (2005) criam duas categorias de federalismo, *inter-state* e *intra-state*. As nações anglo-saxões possuem uma tradição de federalismo *inter-state* com separação vertical de poder, distribuição de competências entre diferentes níveis de governo e congruência entre competências legislativas e executivas entre os diferentes níveis de governo. Na Alemanha e na Áustria, o federalismo é *intra-state*, há distribuição funcional de responsabilidades, cooperação entre níveis de governo em assuntos administrativos e financeiros e as unidades subnacionais implementam a legislação federal.

Na Alemanha, no começo do período pós-guerra, surgiram pressões políticas em relação à desigualdade entre os *Länder* ricos e pobres. Isso deu origem a um sistema formal de equalização fiscal horizontal e vertical, programas extra-constitucionais em áreas como moradia e subsídios para a agricultura e indústria em determinadas regiões. Na década de 1960, esses programas cresceram em escopo e volume mesmo que as justificativas pós-guerra não fossem mais tão apelativas. Foi nesse momento que as responsabilidades dos *Länder* cresceram. E, além dos mecanismos de transferências intergovernamentais, esforços

---

<sup>9</sup> Os autores comparam os dois grupos de países no que se refere ao índice de Gini, à renda e taxas de pobreza e à representação desproporcional (os autores afirmam que esse indicador é injusto, pois a maioria dos sistemas federativos possui a câmara alta).

conjuntos entre o governo federal e os *Länder* e padrões uniformes se fortaleceram em algumas áreas, como educação, transporte, industrialização e agricultura (SCHARPF, 2011).

Dessa maneira, houve o crescimento do Estado de Bem-estar Social e o desenvolvimento de equalizações fiscais, que foram responsáveis por transformar a Federação alemã de *inter-state* em *intra-state* (OBINGER, CASTLES & LEIBFRIED, 2005).

Assim como na Alemanha, os mecanismos de redução de heterogeneidades estão presentes em outras Federações. “Semelhantermente, o sistema canadense de equalização fiscal entre as províncias, incorporada à Constituição, permite que o Canadá combine autonomia provincial com um alto grau de capacidade provincial de prover “níveis comparáveis de serviços públicos a níveis comparáveis de tributação”” (SIMEON, 2006, p. 28, tradução nossa). Ainda,

nos países em que os principais programas de saúde são entregues pelos governos estaduais/provinciais, as transferências inter-regionais fluem por meio de programas separados, como nas transferências nacionais belga, o programa de equalização canadense e o sistema de transferências intergovernamentais na Austrália. Os Estados Unidos é o único que não tem um programa de equalização. Embora, há elementos de redistribuição inter-regional construídos na fórmula financeira do programa Medicaid. [...] Na prática, na medida em que as transferências inter-regionais equalizam, a capacidade fiscal dos governos estaduais/provinciais também varia consideravelmente, dependendo dos níveis de disparidades econômicas regionais, do âmbito da descentralização, do desenho de programas de transferência e – em última análise – da tolerância do país às variações inter-regionais nos pacotes fiscais e de benefícios (Péloquin and Chong 2002; Watts 1999a: 50) (BANTING, 2006, p. 51, tradução nossa).

Greer (2006) sistematiza os tipos de mecanismos de redução de diversidades em Federações. Segundo o autor, há mecanismos normativos e legais, que se referem à habilidade do governo federal de regular as atividades dos governos regionais, incluem a constituição e a legislação, por exemplo. Há mecanismos ligados à autonomia financeira, que compreendem o grau em que o governo controla a sua receita. Isso significa que, se um governo subnacional precisa de recursos federais, ele deverá seguir algumas de suas exigências ou até mesmo implementar determinados programas. Por exemplo, os estados norte-americanos, ao aceitarem os fundos federais para suas rodovias, são obrigados a determinar que a idade mínima para o consumo de bebidas alcoólicas é de 21 anos.

O último tipo de mecanismo é o que o autor chama de autonomia política. Para Greer (2006), a autonomia política diminui ou aumenta dependendo do número de grupos que



devem cooperar. A maioria das atividades em um sistema descentralizado não pode ser implementada por um único governo, algumas atividades invariavelmente vão exigir recursos, poderes ou informação que estão com outros governos e, se esses, não quiserem cooperar, eles acabam exercendo um poder de veto.

A coordenação federal não é somente importante para a redução das diversidades de países federativos, mas também de países unitários. Na França, a descentralização da execução das políticas sociais começou na década de 1960 e se acelerou na década de 1980. A estrutura local e regional compreende 36.500 comunidades, 3.000 organizações intercomunitárias, 96 departamentos e 22 regiões. Apesar de ser um país unitário, há, segundo Dupuy & Le Galès (2006), uma grande desigualdade entre as regiões que está sendo efetivamente combatida com o processo de descentralização.

Nós tentamos mostrar que as regiões não necessariamente aumentam as desigualdades. No caso francês, onde os governos regionais aumentaram fortemente seu poder nos últimos 20 anos, alguns mecanismos conduziram a uma séria diminuição de algumas das mais visíveis desigualdades que costumavam ser escondidas no véu da centralização (DUPUY & LE GALÈS, 2006, p. 137).

Além disso, Jeffery (2006), ao analisar algumas pesquisas com cidadãos de sistemas políticos federativos (Alemanha, Canadá e Reino Unido), mostra que as suas opiniões sobre as principais questões referentes às políticas sociais e transferências intergovernamentais são bem semelhantes. Com algumas exceções, como a opinião contrária às transferências intergovernamentais dos cidadãos de Alberta, a diversidade nas preferências, suposta em sistemas federalistas, não é tão expressiva nesses países.

A atuação do governo federal pode levar a redução das assimetrias entre as jurisdições, desse modo, “[...] não há uma necessária contradição entre unidade e diversidade” (WATTS & KINCAID, 2008, p. XI, tradução nossa). Ainda, o que se observa nos argumentos apresentados é que os direitos sociais universais não compreendem somente que os cidadãos devem ser tratados de maneira igual, mas inclui que “[...] todos os indivíduos em situações econômicas e sociais similares são tratados de maneira equitativa em todas as regiões” (BANTING, 2006, p. 45, tradução nossa). E isso não é uma característica específica das federações, mas de todos os países que possuem algum tipo de diversidade.

### 2.1.2. As relações intergovernamentais nas Federações

Os mecanismos de coordenação federativa envolvem, portanto, relações intergovernamentais entre os entes federados. Para a análise dos diferentes modelos de relações entre estados e municípios no Brasil, a literatura sobre as relações intergovernamentais foi aprofundada nessa seção.

As relações intergovernamentais podem ser conhecidas como governo com múltiplas camadas (*multi-tiered government*), relações centro-local, gerenciamento territorial (*territorial management*), regionalização e reforma regional/local (AGRANOFF, 2004). Wright (1999) é um dos primeiros autores a definir relações intergovernamentais. Ele afirma que esse conceito consiste em uma variedade de interações entre e intra níveis, atividades e atitudes de oficiais, contato e troca contínua e padronizada entre diferentes tipos de oficiais públicos, envolvimento desses oficiais no processo de tomada de decisão e processo político que envolve o trabalho de atores além dos limites do governo. De forma sintética, relações intergovernamentais envolvem uma rede de atores para alcançar determinado objetivo.

Wright (1999) formulou um modelo de autoridade de sobreposição (Figura 5) para sistematizar esse conceito. Esse modelo se caracteriza pelo envolvimento de diferentes níveis de governo que agem simultaneamente de forma interdependente. Observa-se, portanto, que as relações intergovernamentais não são específicas do federalismo, dado que, em qualquer sistema político, pode haver o relacionamento entre os níveis de governo. Isso ocorre, por exemplo, entre governo federal, estados e governos locais e entre governo central e unidades administrativas ou departamentos. No entanto, no federalismo, as relações intergovernamentais operacionalizam esse sistema político e, portanto, a própria cooperação neles (ELAZAR, 1991).



**Figura 5. Modelo de autoridade de sobreposição**

Fonte: WRIGHT, D. *Understanding intergovernmental relations*. Wadsworth: Belmont, 1988, p. 40.

Watts (2008) adiciona que as relações intergovernamentais compreendem não só as relações entre governo federal e unidades (vertical), mas também entre as unidades (horizontal), e visam resolver conflitos e adaptação às circunstâncias. Além disso, elas podem ser mais intensas em sistemas com muitas competências concorrentes, como nos Estados Unidos, Austrália, Índia e Malásia. “Deve ser notado, entretanto, que a concorrência também pode contribuir para a competição intergovernamental e conflito quando a parceria nessas áreas não é desenvolvida” (WATTS, 2008, p. 121, tradução nossa). E podem se concentrar na interação entre oficiais e ministros do Executivo, caracterizando, portanto, o que ele chama de federalismo executivo (*executive federalism*).

Sintetizando a discussão, Watts (2008) aponta que a cooperação necessariamente está presente em Federações, no entanto ela varia.

Deve ser notado que todas as Federações combinam elementos de cooperação e de competição. Por exemplo, enquanto a cultura da cooperação é importante na Suíça, há considerável competição tarifária entre os cantões. As Federações geralmente são caracterizadas simultaneamente por elementos de cooperação, colaboração, coordenação, conluio, competição e conflito que coexistem e mudam ao longo do tempo. A extensão em que esses elementos de cooperação ou competição prevalecem entre governos em diferentes Federações é variada, entretanto. Em algumas, como a Suíça, a Alemanha e a África do Sul, há uma forte cultura de cooperação que, em

alguns aspectos, foi conservada nos princípios constitucionais. Em outras, como o Canadá, a Austrália, a Índia, o Brasil, a Nigéria, o Comores, o México e São Cristóvão e Nevis, as relações intergovernamentais tem uma tendência de variar o grau de competição e conflito, embora em todas é encontrada alguma cooperação inevitável. As diferenças tendem a refletir as divisões nas sociedades e as características dos sistemas políticos (p. 123, tradução nossa).

Agranoff (2001; 2007) Banting (2005) e por Watts (2006) avançam nos tipos de relacionamento intergovernamental e nos instrumentos que promovem a cooperação. Agranoff (2007) realizou um levantamento dos estudos sobre o que constitui as relações intergovernamentais e aponta que elas podem variar em um *continuum* desde uma relação informal até uma relação mais institucionalizada entre os governos. Eles podem compreender mecanismos formais que ligam governos independentes, ações que liguem indivíduos dentro dos governos, ações que liguem políticas ou programas e a interação entre indivíduos dentro de políticas mais amplas.

A partir de uma pesquisa sobre 25 países com sistemas políticos federativos, Agranoff (2007) formula quatro categorias de relações entre os entes federados – econômica, legal, administrativa e política –, como podem ser observadas no Quadro 1.

Dispositivos econômicos	Subsídios e subvenções Auditorias fiscais Políticas fiscais Empréstimos intergovernamentais Projetos com capital compartilhado (com setor privado ou outros governos) Estudos sobre relações fiscais/comissões de equalização Aquisição de bens e serviços e contratação de pessoal de outros governos
Abordagem legal	Regulação intergovernamental Acordos cooperativos de operação conjunta de um programa Acordos intergovernamentais Ações legais interdependentes Leis orgânicas sobre estrutura do governo, taxaçaõ local, serviços civis locais e competências locais
Práticas administrativas	Padrões e requisitos de programas Contratos para serviços/programas entre governos Troca de pessoal Programas de auditorias Governos metropolitanos e/ou regionais ou autoridades especiais Desempenho negociado de programas
Estrutura política/ Governamental	Redes e conselhos intersetoriais e intergovernamentais Conferências ministeriais Conferências setoriais

---

Conselhos de governos (regional e/ou metropolitano)  
Câmaras (*parliamentary second chambers*)  
Associações intergovernamentais  
*Lobbying* e representação intergovernamental  
Oficiais eleitos para contatos  
Canais partidários

---

**Quadro 1. Instrumentos de relações intergovernamentais**

Fonte: AGRANOFF, R. Intergovernmental policy management: cooperative practices in federal systems. In PAGANO, M. A.; LEONARDI, R. (eds.). *The dynamics of federalismo in national and supranational political systems*. NY: Palgrave, 2007, p. 262 (tradução nossa).

Esse diferentes tipos de relacionamento entre os entes federados também foram verificados por Banting (2005) e por Watts (2006). Segundo Banting (2005), é possível encontrar diferentes modos coexistindo em um único sistema federativo, como no caso do Canadá, onde há o federalismo clássico, o federalismo com compartilhamento de custo e o federalismo de decisão conjunta. No primeiro, alguns programas são executados pelos governos provinciais ou pelo Governo Federal que agem independentemente, gerando decisões unilaterais com esforços mínimos de coordenação. No segundo, o Governo Federal dá suporte financeiro para programas sociais operados pelos governos provinciais, nesse caso, é necessário o consenso entre os níveis, mas algumas decisões são unilaterais, como o corte de gastos. No terceiro, há um acordo entre os níveis de governo que é necessário para que qualquer ação seja possível.

Watts (2006) elabora cinco tipos de relações intergovernamentais: políticas independentes, consulta, coordenação, decisão conjunta e resolução de conflito. No primeiro, o governo age independentemente sem consultar outros governos ou considerar outros interesses, mesmo que afete outros governos. No segundo, o governo reconhece que suas ações afetam outros governos e há troca de informações entre eles antes de agir, mas as ações dos governos ainda permanecem independentes. No terceiro, o governo consulta e desenvolve políticas e objetivos mutuamente acordados com outros governos. No quarto, os governos trabalham juntos, se comprometendo com determinados cursos de ação e padrões de conduta, programas com compartilhamento de custos (*shared-cost programs*), agências conjuntas (*joint agencies*) e legislação “combinada” (*matching legislation*) são exemplos de decisão conjunta. E no quinto, há negociação intergovernamental para a resolução de problemas.

Assim como Agranoff (2001; 2007), Watts (2006) afirma que, para haver um aumento da coordenação entre os governos, deve haver o estabelecimento de estruturas e processos intergovernamentais formais e informais, como conselhos, comitês e conferências.

Os autores, portanto, mostram que há diferenças em relação à institucionalização da cooperação e ao seu conteúdo. Há tipos de coordenação em que o entrelaçamento entre os governos é maior e em que há arenas, estruturas ou processos específicos para isso. Há assim mecanismos de cooperação que envolvem regulamentação, transferências e indução financeira, arenas de negociação e formulação e implementação de políticas e programas conjuntamente. O mais importante é que esses autores mais recentes que discutem o federalismo cooperativo mostram que há grande variação quando se fala em cooperação.

Outro conceito que tem sido utilizado nos estudos recentes é o de governança de múltiplos níveis (*multilevel governance*). A necessidade desse conceito surgiu com a experiência da União Europeia, especificamente a partir do estudo de Gary Marks (1992 *apud* GAMBLE, 2004), e com as implicações das mudanças nos Estados Nacionais no período pós-Vestefália. Segundo Gamble (2004), os Estados Nacionais são centrais na União Europeia, mas o tipo de cooperação que eles estabeleceram se tornou mais complexa com instituições como o Parlamento Europeu e a Corte Europeia, que se constituem em um nível supranacional e, ao mesmo tempo, o crescente desenvolvimento de níveis subnacionais e regionais. Além disso, a insatisfação dos cidadãos com a qualidade das políticas públicas resultou na proliferação de novas formas de governança.

Esse conceito tem sido usado de diferentes maneiras e tem sido atribuído a ele diferentes significados (STOKER, 1998). Sinteticamente, ele é definido como a dispersão da autoridade do governo central verticalmente para atores localizados em outros níveis territoriais e horizontalmente para atores não estatais (BACHE & FLINDERS, 2004). Esse conceito avança em relação ao conceito de relações intergovernamentais, na medida em que supõe a existência de atores não governamentais nessas relações. Apesar disso, é importante destacar que nem todas as formas de governança de múltiplos níveis envolvem atores não estatais (MARKS & HOOGHE, 2004; HOOGHE & MARKS; 2010).

Esta Tese busca analisar as relações intergovernamentais a partir das análises de Agranoff (2007), Banting (2005), Watts (2006), Marks & Hooghe (2004) e Hooghe & Marks (2010). O que se procura é compreender como as relações intergovernamentais se caracterizam na política educacional brasileira, se incorporam atores não estatais, se são formais ou informais, se há redistribuição de recursos, dessa forma, se buscam corrigir alguma diversidade e se há arenas de negociação por exemplo.

## 2.2. As relações entre estados/províncias e governos locais em Federações

Antes de discutir a relação entre os estados/províncias e os governos locais, é importante conceitualizar autonomia e descentralização. Como exposto, Elazar (1991) afirma que o federalismo é um sistema não centralizado, na medida em que não há um centro e nem a possibilidade de reverter a descentralização como em sistemas unitários.

Elazar (1991) tem razão em separar federalismo e descentralização, eles não são sinônimos, já que pode haver descentralização em sistemas unitários. No entanto, essa separação é difícil de ser observada empiricamente. O federalismo envolve a distribuição territorial de poder, isto é, o poder é distribuído entre entes federados, que tem poderes exclusivos e compartilhados em um mesmo território. A descentralização envolve um lugar onde a decisão é tomada, limites políticos territoriais e algum grau de hierarquia resultante da relação entre os poderes (MUELLER, 2012). Mueller (2012) também destaca que ela se refere a um processo em que uma situação  $t$  se transforma em  $t+1$ . Isso significa que a descentralização não pode ser entendida como um modelo único, ela varia historicamente entre os países. Dessa maneira, há graus diferentes de descentralização e as Federações podem ser mais ou menos descentralizadas.

[...] A caracterização da Federação como um grau de descentralização envolve também caracterizá-la como um grau de centralização. Um é inversamente proporcional ao outro; cada um, nesse sentido, pode ser convertido no outro” (King, 1982, 126). Em outras palavras, “[c]entralização e descentralização são consideradas como tendências opostas em um único continuum [...]. Isso pode ser possível ao comparar sistemas políticos ou administrativos individuais observando-os em suas posições relativas em um continuum (Fesler, 1968, 371) (MUELLER, 2012, p. 23, tradução nossa).

De modo semelhante, Rodden (2005) e Falleti (2005) mostram que a descentralização pode variar entre os países a partir da compreensão de que ela é multidimensional. Para Rodden (2005), ela pode ser fiscal, política e de políticas públicas e, para Falleti (2005), administrativa, fiscal e política. Na classificação de Rodden (2005), a descentralização fiscal diz respeito à relação entre as receitas e as despesas dos diferentes níveis de governo, a capacidade de arrecadação de receita própria e a autonomia nas despesas; a política, à existência de eleições para os governos locais e a influência dos governos regionais e centrais

nelas; e a de políticas públicas, ao seu controle local exclusivo e compartilhado. A classificação de Falleti (2005) é similar a de Rodden (2005). A descentralização administrativa está relacionada à capacidade administrativa e de prestação de serviços públicos, como Educação e Saúde, pelos governos subnacionais; a fiscal, às políticas que levam ao aumento da receita e a autonomia fiscal desses governos; e a política, à autoridade política ou capacidade eleitoral deles.

Rodden (2005) e Falleti (2005), ao conceitualizarem a descentralização, afirmam que ela envolve autonomia. As questões que são postas são: qual é a diferença entre descentralização e autonomia? Qual desses conceitos deve ser aplicado quando se discute o federalismo? Não há uma resposta única para essas questões.

Não há um consenso na literatura sobre o conceito de autonomia. Ela pode ser entendida como auto-determinação, ou seja, a competência ou poder de decidir de um governo sobre seus assuntos sem interferência externa (BERNHARDT, 1981), o poder de comunidades étnicas e territoriais para exercitar suas funções legislativa, executiva e judiciária independentemente de outras fontes de autoridade (WOLFF & WELLER, 2005) ou autoridade política de uma unidade territorial dentro de um estado com alguma autoridade formal de decidir e implementar políticas locais (HENDERS, 2010). Suksi (2011) sintetiza as diferentes conceitualizações de autonomia em quatro principais. A primeira refere-se à autonomia como direito de agir com discricionariedade, a segunda, à independência, a terceira, à descentralização e a quarta, aos poderes exclusivos legislativo, administrativo e judiciário.

O que se observa é que o conceito de autonomia tem sido construído de diversas formas e inclusive confundido com descentralização. Apesar disso, a autonomia tem sido utilizada para fazer referência a situações específicas, como o caso das Ilhas Åland. Em 1917, após uma disputa entre a Suécia e a Finlândia sobre a independência dessa região, a Liga das Nações decidiu que ela ficaria subordinada à Finlândia desde que tivesse autonomia (HEINTZE, 2009). Outros casos similares são a Crimeia na Rússia e Nanacut no Canadá. “Hannum (1990) tem argumentado que a autonomia territorial está emergindo como um princípio do direito internacional, um compromisso legítimo entre o estado e os direitos de minorias com o potencial de proteger comunidades vulneráveis reforçando simultaneamente o sistema estatal” (HENDERS, 2010, p. 21, tradução nossa).

Para Suksi (2011), autonomia não pode ser confundida com federalismo, pois



autonomia pode ser estabelecida por um trato, constituição, estatuto ou pela combinação dessas instrumentos, ao passo que a Federação é usualmente estabelecida pela constituição;

Na maioria dos casos, a entidade autônoma, como tal, não participa das atividades da autoridade central, enquanto que os estados constituintes em Federações desempenham um papel importante na autoridade central. Os dois papéis mencionados são a associação na câmara alta e a participação no processo de alteração da constituição federal;

Autonomia é usualmente estabelecida em regiões que tem uma característica étnica particular, na medida em que a estrutura federal se aplica a todo o território de um país. Ainda que até Federações podem apresentar autonomias territoriais que estão fora da estrutura federal do estado e, as vezes, federalismo e autonomia podem ser combinados;

Por arranjos autônomos, nenhum tribunal especial é normalmente estabelecido para resolver disputas entre governo central e entidades autônomas, embora um sistema para a resolução de disputas pode ser estabelecido (LAPIDOTH, 1997 apud SUKSI, 2011, p. 104-105, tradução nossa).

Além desses argumentos, Suksi (2011) aponta que a autonomia não contém o elemento da cooperação que é central na caracterização do federalismo. Nesse sistema político, o governo federal, os estados/províncias e os governos locais tem algumas competências comuns, o que envolve algum grau de interdependência e governança.

A partir desse debate, esta Tese se refere à descentralização em sistemas federativos. Entende-se que os governos subnacionais possuem certo grau de autonomia na decisão e na implementação das políticas públicas, mas essa autonomia não é total. Isto é, suas ações precisam estar de acordo com normas e regulamentações nacionais, bem como negociações e acordos federativos. Dessa forma, adotou-se o conceito de descentralização a partir das definições de Rodden (2005) e Falleti (2005), em que a descentralização deve ser entendida em suas múltiplas dimensões, inclui, portanto, a descentralização fiscal, política e de políticas públicas ou administrativa. Além disso, como mostra Mueller (2012), as Federações variam nos graus de descentralização.

### **2.2.1. A variedade de relações entre estados/províncias e governos locais em Federações**

Há poucos estudos que tratam exclusivamente da relação estados/províncias - governos locais. Dessa maneira, a finalidade desta seção é apresentar esses estudos e a

literatura que trata dos desenhos institucionais dos governos locais nos países federalistas. Não se buscou sistematizar toda a produção sobre o assunto, já que esse não é o objeto desta Tese, mas mostrar que os governos locais variam enormemente entre os países e isso influencia o seu relacionamento com os estados/províncias.

Segundo Brugué e Gomà (1998), há duas tradições de análise dos governos locais que caracterizam os estados unitários e influenciaram alguns sistemas federativos. A primeira é a tradição francesa, na qual os governos locais surgiram como entes privados, associações, e buscavam proteger seus próprios interesses. Nessa, eram tratados como “menores de idade”, ou seja, governos que não possuem capacidade de influenciar as condições socioeconômicas locais. Dessa forma, o governo central limita seus poderes, transfere poucos recursos e os controla mais intensamente. A segunda é a anglo-saxã, em que os governos locais são considerados entidades prestadoras de serviços que seguem ordens nacionais para aumentar a eficiência na prestação dos serviços públicos. Nessas tradições, a dimensão política do município é irrelevante, já que ele se encontra submetido às decisões nacionais, carece de recursos e de capacidade de atuação e concentra todos os seus esforços nas tarefas gerenciais ou administrativas que justificam a sua existência.

Esses tipos são comuns em países unitários, mas influenciaram algumas Federações e países que apresentam características federativas. Na maior parte das Federações, os governos locais são “criaturas” dos estados ou províncias, o que constitui uma relação mais hierárquica entre os entes. Nesses casos, os estados ou províncias determinam os poderes e as atribuições dos governos locais. Em outras, os governos locais possuem mais poderes; no caso brasileiro, eles são entes federativos reconhecidos constitucionalmente. Apesar disso, as diversidades, contextos e trajetórias das Federações influenciam o grau de autonomia e o relacionamento da esfera local com as demais.

Como mostra Steytler (2005), “os três níveis de governo – federal, estado/província e governo local – são comuns em todos os sistemas federativos; no entanto, o lugar e o papel dos governos locais variam significativamente nesses sistemas” (p. 1, tradução nossa). Em alguns países, alguns governos locais são mencionados constitucionalmente, esse é o caso da Alemanha, da Índia e da África do Sul, e, no Brasil, todos os municípios são reconhecidos como entes federados. Em outros, eles são uma competência dos estados/províncias; nesse caso, as relações entre o governo federal e os governos locais não são frequentes, como nos Estados Unidos, no Canadá e na Austrália (RISSE *et al.*, 2008; STEYTLER, 2005).

Na maioria dos países federalistas, há ainda uma grande heterogeneidade de governos locais, cidades-estados, condados, municípios, pequenas cidades, distritos escolares e distritos especiais, por exemplo. Suas atribuições podem variar segundo o que foi descentralizado pelos estados/províncias e, portanto, refletem sua cultura e suas forças políticas e pelo tamanho e trajetória dos governos locais, como na Espanha e na Alemanha (CARNEIRO & DILL, 2011; KRELL, 2003; LIBONATI, 2005; RISSE *et al.*, 2008; SANCTON, 2010; STEYTLER, 2005; WILSON & GAMHKAR, 2011; ZIMMERMAN, 1995).

Steytler (2005) aponta que, nas últimas cinco décadas, os governos locais têm sido fortalecidos constitucionalmente, mesmo que ainda não sejam reconhecidos como entes federados na maior parte das constituições. Além disso, ele afirma que “na Espanha, os poderes dos governos locais não estão listados na Constituição, mas são reconhecidos níveis mais altos de governo. Apesar dos poderes dos governos locais serem listados na Constituição indiana, eles ainda dependem da alocação dos governos estaduais, o que resulta em um processo lento de empoderamento das autoridades locais” (p. 5, tradução nossa). Ou seja, o fortalecimento constitucional dos governos locais não necessariamente determinada o seu real papel e as características das relações entre os entes.

O argumento de Steytler (2005) corrobora a ideia de que há diferentes modelos de relacionamento intergovernamental entre os países e entre as políticas públicas em um mesmo país, e que há relações formais e informais entre eles (AGRANOFF, 2001; 2007; BANTING, 2005; WATTS, 2006). No caso das relações entre estados e municípios na política educacional brasileira, observam-se modelos distintos entre eles. Há variação nas relações intergovernamentais dentro dessa política pública, ainda que as competências determinadas pela Constituição Federal de 1988 sejam as mesmas para todos os estados e municípios.

A maior parte da literatura que discute as relações entre os governos subnacionais se refere ao caso estadunidense. Contudo, muitos estudos são descritivos e exploratórios, aproximando-se de relatos de casos (BERMAN, 2003; BOWMAN & KEARNEY, 2011; ELAZAR, 1969). Como apontado, a sistematização apresentada a seguir não compreende toda a literatura, mas a produção mais teórica sobre o tema.

Nos EUA, houve um aumento de programas federais na década de 1960, que, muitas vezes, se destinavam diretamente aos governos locais, excluindo os estados. Porém, nas décadas posteriores (1980 e 1990), houve um movimento de descentralização aumentando os poderes dos governos estaduais, envolvendo inclusive poderes fiscais. Isso levou a uma

diminuição da importância das transferências federais e a um fortalecimento nas relações entre estados e governos locais (FARBER, 1989; FARAH *et al.*, 2008).

[...] a estrutura básica da política de bem-estar social foi modificada e os padrões nacionais foram efetivamente eliminados. Apesar disso, exigências em relação ao desempenho continuaram a ser uma condição para o financiamento federal, aos estados foram delegadas responsabilidades e extensa discricionariedade no desenho e na implementação de políticas de bem-estar social (FARAH *et al.*, 2008, p. 151, tradução nossa).

Os governos locais são como “criaturas” dos estados. Ainda assim, há uma variação do seu nível de discricionariedade na implementação de políticas e na taxaço. A variação na discricionariedade depende da descentralização de ações, das transferências de recursos e da ação direta dos estados (ZIMMERMAN, 1995; 1996). Em relação à discricionariedade decisória, podem ser encontradas câmaras no legislativo estadual para tratar de determinados assuntos locais ou de determinadas municipalidades e câmaras autônomas, nas quais as municipalidades discutem problemas sem a interferência estadual. Em relação à descentralização de ações, os estados tem mandatos (*mandates*), como pode ser observado no Quadro 2 (ZIMMERMAN, 1995; 1996).

<i>Due process</i>	Mandatos requerem avisos de propostas de ações dos governos locais e audiências públicas.
<i>Entitlement</i>	Mandatos beneficiam uma categoria específica de cidadãos, por exemplo, uma concessão de um benefício para veteranos de guerra.
<i>Environmental</i>	Mandatos impõem um custo para os governos locais, por exemplo, exige que os governos locais façam coleta seletiva.
<i>Equal treatment</i>	Mandatos asseguram que todos os cidadãos sejam tratados com justiça.
<i>Ethical</i>	Mandatos exigem que governos locais adotem um padrão ético para a prestação de serviços públicos.
<i>Good neighbor</i>	Mandatos previnem problemas e custos resultantes de externalidades produzidas por outras unidades locais, como padrões mínimos ambientais.
<i>Informational</i>	Mandatos solicitam que os governos locais informem seus cidadãos sobre suas atividades por meio de reuniões públicas, garantia de acesso a documentos e outros.
<i>Infrastructure</i>	Mandatos exigem modernização ou reforma de instalações físicas.
<i>Membership</i>	Mandatos exigem que os governos locais integrem uma organização específica.
<i>Personnel</i>	Mandatos discorrem sobre horas de trabalho, benefícios, arbitragem de impasses em negociações trabalhistas e aposentadoria.
<i>Record-keeping</i>	Mandatos referem-se a normas contábeis e manutenção de registros financeiros.
<i>Structural</i>	Mandatos tratam da estrutura organizacional dos governos locais.
<i>Service level</i>	Mandatos requerem desempenho mínimo de serviços ofertados pelos governos locais.
<i>Tax base</i>	Mandatos concedem isenções de taxas de propriedades para certa categoria de

cidadãos ou firmas.

---

*Training* Mandatos requerem profissionais para cursos de formação ou atualização

---

### **Quadro 2. Tipos de mandatos estaduais**

Fonte: elaboração própria baseada em Zimmerman (2008; 1995).

Em relação às transferências estaduais às municipalidades, segundo Zimmerman (2008), elas objetivam reduzir disparidades entre as localidades, sendo a Educação a área na qual há maior transferência de recursos. “Assistência financeira estadual aos distritos escolares locais é designada para produzir uma melhor equalização das oportunidades educacionais entre os estados” (ZIMMERMAN, 2008, p. 175, tradução nossa).

Wilson & Gamhkar (2011) também mostram a variedade de mecanismos de cooperação entre estados e unidades locais na Federação norte-americana, como órgãos regionais, conselhos, convênios ou até como a fusão, anexação ou criação de distritos especiais, sendo os temas de cooperação mais comuns, recursos hídricos e transportes. No trecho abaixo, os autores sintetizam o papel do Governo Federal e dos governos estaduais na cooperação, ressaltando a sua fraca atuação nesse país.

A justificativa para o envolvimento do governo federal tem a ver, em parte, com a sua habilidade superior de mobilizar recursos e coordenar sistemas de infraestrutura de escopo nacional ou regular e melhorar os sistemas de recursos naturais que cruzam as fronteiras do governo estadual. Em outras arenas de política pública que não são formalmente designadas ao governo federal, como a educação e o planejamento de uso do solo, cabe aos governos estaduais estabelecer a colaboração entre governos locais, se ela tem de acontecer. Com exceção do financiamento de escolas públicas de ensino fundamental e médio que envolve a redistribuição de recursos de distritos mais ricos para os mais pobres, a colaboração local é raramente encontrada em políticas de bem-estar social. Isso acontece não apenas nos governos estaduais, mas também com o governo federal. Como grande protagonista nas políticas redistributivas como o bem-estar social e a educação compensatória, o governo federal não busca incentivar a colaboração de governos locais (WILSON & GAMHKAR, 2011, p. 51).

Na Educação, nos EUA, assim como no Canadá, há instâncias locais responsáveis pela política. No primeiro, elas são os distritos escolares e, no segundo, as juntas escolares locais. Elas têm autonomia administrativa e fiscal para a oferta desse serviço. Apesar disso, os estados e as províncias são os responsáveis finais pela política educacional (MORDUCHOWIEZ & ARANGO, 2010).

No caso dos distritos escolares, a sua trajetória foi marcada por um conflito entre os defensores do controle comunitário e os defensores do controle estadual. A partir da década de 1980, os estados iniciaram reformas para melhorar o desempenho da Educação e, assim, passaram a interferir no currículo e nas provas. Isso foi apoiado pelo Governo Federal, que, no Governo do Bill Clinton, criou o *Goals 2000: Educate America Act*. Esse programa determinou que os estados deveriam desenvolver seus currículos e alocar fundos para subsidiar a sua implantação (DILEO, 1998).

Além disso, Dileo (1998) aponta que os estados determinam as responsabilidades, poderes e procedimentos dos distritos escolares por meio de regulamentação, regras administrativas e decisões. Dessa forma, os distritos escolares possuem mais discricionariedade na implementação da política. Conforme o autor afirma, eles são cada vez mais insignificantes como instituições políticas, ou seja, na transformação das demandas locais em políticas públicas. Os gastos estaduais e dos distritos escolares variam enormemente. Segundo ele, os gastos estaduais variam entre 10% a 90%.

É importante apontar que, segundo Dileo (1998), a onda recente de reformas visa contornar esse quadro. As *charter schools* visam flexibilizar essas “amarras” estaduais fortalecidas a partir da década de 1980<sup>10</sup>. E tem havido uma coordenação federal mais forte nessa política por meio, por exemplo, do *No Child Left Behind Act* de 2001, que determinou padrões mínimos de qualidade nos estados (VERGARI, 2010).

Assim como o caso norte-americano, no Canadá, os governos locais são “criaturas” das províncias. Em função da grande heterogeneidade religiosa, étnica e linguística, as províncias possuem uma enorme autonomia, inclusive determinam as atribuições dos governos locais e possuem órgãos que são responsáveis pelo relacionamento com eles (HORAK, 2012; SANCTON, 2010; SMITH, 2010). Apesar disso, Young & Leuprecht (2012) e Horak (2012) apontam que vários governos locais ganharam mais autonomia legal e, portanto, tem assumido um papel político mais amplo, especialmente, nas políticas de imigração e de indígenas.

Em outras palavras, as municipalidades canadenses tem sido vistas como “tomadores de políticas”, não como decisores políticos, no estágio

---

<sup>10</sup> As *charter schools* tem uma gestão compartilhada entre setor público e privado, recebem financiamento público baseado no número de alunos, mas são gerenciadas por instituições privadas. Dessa forma, possuem mais autonomia para a contratação de professores, a determinação dos seus próprios currículos e da carga horária (GALL & GUEDES, 2009).

intergovernamental. A evidência que esse livro sugere é que essa conclusão não é mais verdade em um sentido geral, se um dia foi. Dada a divisão constitucional das jurisdições no Canadá, as relações intergovernamentais dos municípios são mais focadas no nível provincial do que no federal. Mas em relação a ambos os governos provinciais e federais, os nossos autores descobriram uma série de comportamentos municipais em diferentes cidades e áreas de políticas públicas (HORAK, 2012, p. 350, tradução nossa).

Young & Leuprecht (2012) e Horak (2012) afirmam que há três tipos de governos locais canadenses. O primeiro refere-se àqueles que são meros prestadores de serviços, ou seja, implementam iniciativas desenvolvidas por outros níveis de governo. O segundo compreendem os governos locais que usam políticas multiníveis para assegurar recursos que eles precisam para alcançar os seus objetivos. E o terceiro diz respeito aos governos locais que possuem maiores poderes e lideram o desenvolvimento de políticas multiníveis em coordenação com os outros níveis de governo.

Com o Governo Federal, a relação, geralmente, ocorre quando propriedades federais são utilizadas. Com as províncias, as relações variam conforme a província, a política e a importância econômica e eleitoral daquela cidade. Por exemplo, enquanto em Quebec, a província fiscaliza todos os contratos assinados entre os governos locais e outros entes e ainda há substanciais parâmetros determinados pela província, em Toronto, os governos municipais participam de redes complexas com outros níveis de governo e com atores não estatais. Dessa forma, para os autores, há um predomínio, no Canadá, de casos de governança de múltiplos níveis que envolvem somente entes federados, mas há casos que envolvem atores não estatais.

A política de Educação, no Canadá, é responsabilidade das províncias e elas tem um grande poder de decisão e de implementação, diferentemente do que ocorre nos EUA, ainda que as instâncias locais sejam as executoras da política. Segundo Vergari (2010), não há um órgão federal responsável por essa política, há somente um conselho que é composto por representantes dos departamentos de Educação das províncias. Dessa forma, as províncias determinam seus currículos e gastos por exemplo.

Wallner (2009) e Vergari (2010) apontam, que mesmo sem uma coordenação federal, não há uma variação significativa nos resultados educacionais e nos gastos, o que não ocorre nos EUA, onde há maior coordenação federal. Por exemplo, enquanto no Canadá, em 2006-2007, o gasto por aluno das províncias variava de C\$10,823 em Manitoba a C\$8,594 em Prince Edward Island, nos EUA, o aluno custou de \$15,981 em Nova York a \$5,683 em Utah.

Wallner (2009) reconhece que o programa de redistribuição de recursos entre as províncias canadenses é fundamental para os resultados mais igualitários entre elas.

Assim como nos casos apresentados, na Alemanha há diferentes tipos de governos locais, como municípios menores (*Gemeinden*), cidades livres (*Kreisfreie Städte*) e cidades-estados (*Städte*). Berlim, Bremen e Hamburgo são exemplos de cidades-estados e possuem status político, autonomia normativa, capacidade tributária e conformação urbanística historicamente diferenciados. A Federação alemã só prevê duas esferas em sua Constituição, o Governo Federal e os estados, sendo os governos locais e os governos regionais parte da estrutura dos estados. Apesar disso, os governos locais são citados constitucionalmente diferentemente das Federações americana e canadense (CARNEIRO & DILL, 2011; KRELL, 2003; STEYTLER, 2005).

Há diversos mecanismos de relacionamento intergovernamental na Federação alemã. Há competências conjuntas que envolvem, principalmente, a redistribuição de recursos; conferências entre os ministros que compõem o Governo Federal, comissões entre Governo Federal e *Länder* e comitês especiais e grupos de trabalho; cooperação regional, especialmente, no planejamento regional, nesse contexto, a cooperação entre autoridades locais e regionais em algumas políticas, como transporte, habitação e saneamento, se intensificou; e cooperação intermunicipal (BENZ, 2009; CARNEIRO & DILL, 2011; KRELL, 2003).

Além disso, as competências dos governos locais são supervisionadas pelos estados. Essas competências podem ser delegadas nas áreas de segurança pública, proteção da natureza, fiscalização, registro, eleitorais etc.; próprias, podendo ser facultativas na cultura, esporte, transporte, idoso, juventude etc.; e obrigatórias na segurança, abastecimento de água e tratamento de esgoto, transporte coletivo, construção de vias públicas, manutenção de prédios escolares e hospitais etc. (CARNEIRO & DILL, 2011; KRELL, 2003).

A Educação tem sido descentralizada para os *Länder* desde 1969, inicialmente, com competências comuns ao Governo Federal e, a partir de 2006, como os entes responsáveis por essa área (BENZ, 2009). Dessa maneira, “o desenho e a aprovação curricular e a definição dos textos é da alçada do Ministério da Educação de cada *Länd*, geralmente assessorado por comissões de professores e especialistas. O respectivo parlamento regional determina a estrutura da administração escolar e as responsabilidades das autoridades locais e do diretor” (MORDUCHOWIEZ & ARANGO, 2010, p. 116).



Como apontam Risse *et al.* (2008) e Steytler (2005), o México e a Índia são outros casos em que os governos locais são mencionados constitucionalmente. Apesar disso, a literatura mostra que esses entes não possuem poderes fiscais e políticos que produzam um protagonismo desses atores nas políticas públicas. No México, de modo semelhante a algumas interpretações sobre o Brasil que serão apresentadas adiante, houve, na década de 1980, um movimento de descentralização que resultou no fortalecimento dos estados e, na década de 1990, as políticas redistributivas foram descentralizadas para os municípios “pulando” os estados, e as políticas de Educação e Saúde foram descentralizadas para os estados. Os municípios, no entanto, são dependentes das transferências intergovernamentais e a criação de taxas locais é restrita. Esse quadro resultou no fortalecimento dos estados e em uma fragilidade institucional e financeira dos municípios, o que inviabiliza a implementação de determinados programas (FARAH *et al.*, 2008; WARD & ROBLES, 2012) Da mesma maneira, os governos locais na Índia não são constitucionalmente reconhecidos e possuem pouco poder decisório e fiscal, dependendo, portanto, de transferências intergovernamentais. Os governos locais são, especialmente, dependentes dos estados (RISSE *et al.*, 2008).

Particularmente na Educação, a trajetória de centralização influenciou a divisão de competências nessa política. No México e na Índia, os estados são responsáveis pela oferta da Educação Básica, mas contam com transferências de recursos federais. No México, inclusive, no final da década de 1980 e início da década de 1990, o sistema educacional foi reformulado, descentralizando a execução da política aos estados e centralizando a profissionalização da carreira do magistério a partir da criação de um sistema nacional de formação e atualização e da vinculação dos contatos dos professores ao Sindicato Nacional de Trabalhadores da Educação. Destaca-se que, nesses países, o papel do Governo Federal como coordenador é mais importante do que nos demais países apresentados (EUA, Canadá e Alemanha) (GERSHBERG, 1995; IBARROLA & SILVA, 1996; MORDUCHOWIEZ & ARANGO, 2010; TILAK, 1989).

É importante destacar que a grande maioria dos países federalistas – Alemanha, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Espanha, Índia, México e África do Sul – possuem fóruns federativos ligados à Educação. O Brasil é o único país que inclui os municípios no fórum, que é a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação de Qualidade. E a Alemanha e o Canadá são os únicos que possuem fóruns que somente incluem representantes estaduais ou provinciais (MORDUCHOWIEZ & ARANGO, 2010).

Como exposto, há um *continuum* entre as Federações caracterizadas por maior autonomia dos governos locais e aquelas por maior subordinação das municipalidades aos estados ou províncias. Além disso, como fica claro nos casos mexicano e indiano, a efetivação dessa autonomia depende de assistência financeira e técnica dos governos estaduais e do governo federal.

Na Educação, os estados/províncias são os responsáveis pela sua oferta na maioria das Federações discutidas. Nos EUA e no Canadá, as instâncias locais são os responsáveis por isso, ainda que isso seja compartilhado com os estados. Na Índia e no México, o Governo Federal ocupa um papel de destaque na coordenação dessa política, mesmo que ela também seja ofertada de maneira descentralizada pelos estados.

Observa-se que há diferentes tipos de relações intergovernamentais nas Federações. Elas variam não só em função das leis e constituições, mas também das trajetórias, contextos e diversidades existentes nesses países. A partir disso, o caso brasileiro será analisado nos próximos capítulos, na medida em que é diferente dos demais. Nele os municípios são reconhecidos como entes federados e a política educacional foi desde o início implementada de maneira descentralizada por estados e municípios.

### **3. As diversidades e as políticas públicas na Federação brasileira**

Diferentemente da maioria das Federações, o federalismo brasileiro não está ancorado em diversidades étnicas, linguísticas ou religiosas, mas nos seguintes tipos: físico-territorial, regional ou regionalismos, socioeconômica e institucional (ABRUCIO & SEGATTO, 2014). Além dessas, pode-se adicionar a diversidade demográfica. Elas resultam em assimetrias entre as cinco regiões do país, dentro de uma mesma região e de um mesmo estado, isto é, são inter-regionais, inter-estaduais e intra-estaduais (SOUZA, 2004).

A diversidade físico-territorial é resultado da grande extensão territorial do país e se refere às diferenças geográficas entre as regiões. Por exemplo, no caso da Região Norte, há comunidades de difícil acesso e, em muitos casos, o seu deslocamento só é possível por meio de rios. Nesse caso, os momentos de cheia e vazante determinam as políticas públicas. Na Educação, isso tem efeito sobre a duração do ano letivo, o transporte dos alunos, da merenda e dos demais materiais e a própria relação entre os entes governamentais, em função da distância entre eles.

A diversidade demográfica é importante ser destacada na medida em que a população dos estados varia enormemente e isso influencia o número de municípios em cada estado e a população de cada um deles. Segundo Santos (2013),

de acordo com os dados do Censo Demográfico de 2010, há 3937 municípios (70,7% do total) de micro e pequeno porte, com até 20 mil habitantes, onde moram 17,7% da população. E apenas 14 municípios (0,3% do total) com mais de um milhão de habitantes, onde vive 20% da população brasileira. Essa heterogeneidade de situações é evidente e Celina Souza (2002) aponta que, com a precária situação financeira da maioria deles, a capacidade de tirar vantagens da descentralização e também de investir em programas sociais varia consideravelmente no país. Ela diz que a literatura nacional, no entanto, ainda não percebeu essa situação heterogênea e insiste em tratar os municípios como uniformes e com a mesma capacidade de expandir as tarefas que lhes foram transferidas (p. 66).

A diversidade regional tem suas raízes na formação colonial do país e consiste na existência de culturas próprias locais. O que Carvalho (2005) aponta é que “[...] não existia Brasil nem politicamente, nem economicamente, nem culturalmente. Havia um arquipélago de capitânicas que, segundo Saint-Hilaire, o botânico francês que percorreu boa parte do País no início do século XIX, frequentemente ignoravam a existência umas das outras. No

máximo, havia integração precária de regiões” (p. 233). A falta de uma unidade nacional no início da colonização do Brasil produziu essas diferenças entre as Regiões brasileiras, chamadas de regionalismos.

Mesmo depois da Independência, Carvalho (2005) mostra não havia uma identidade nacional. Houve revoltas separatistas e, por exemplo, os políticos tratavam suas províncias como suas nações.

Após a independência, podem-se encontrar ainda vários sintomas da ausência de um sentido de identidade nacional. Nas cortes de Lisboa, em 1821, o deputado por São Paulo, Diogo Feijó, futuro regente do Império, dizia que ele e seus colegas de delegação não eram representantes do Brasil mas da província de São Paulo. A revolta pernambucana de 1824 contra a constituição outorgada separou o nordeste do resto do País. Nos textos dos revoltosos transparecia grande ressentimento contra o Imperador, a Corte, o Rio de Janeiro, e nenhuma preocupação em manter a unidade nacional. A palavra pátria ainda tinha sentido ambíguo, mesmo depois da independência. Era ainda muitas vezes usada para denotar províncias e não o Brasil. (p. 235).

Com o Império, as revoltas regionais continuaram até que um estado nacional, centralizador e monárquico foi consolidado em 1850. “Das unidades frouxamente interligadas construíra-se um País” (CARVALHO, 2005, p. 236), mas não uma nação. Na Educação, não havia uma estratégia nacional. Em alguns estados, havia a predominância do governo estadual na execução da política e, em outros, dos governos municipais. Ainda alguns deles tinham promovido reformas educacionais no início do século XX até a década de 1920, como São Paulo e Rio Grande do Sul, mas a maioria deles não tinha avançado.

A educação primária também não foi utilizada como instrumento de socialização política. Exceto na Corte, ela era, desde 1834, atribuição das províncias e municípios. O governo central, apesar de grande centralização política e administrativa (os presidentes de província eram nomeados pelo ministro do Império), não se preocupava em definir o conteúdo dos currículos escolares e em exigir qualquer tipo de educação cívica. Ao final do século, logo após a Proclamação da República, José Veríssimo, educador e crítico literário, fez uma crítica devastadora do sistema educativo acusando-o de ser nacional, de não procurar formar cidadãos. Na escola brasileira, disse ele, o Brasil brilhava pela ausência. Não havia concepção de pátria, não havia educação moral e cívica. Os livros de leitura empregados no ensino primário não continham temática nacional, eram muitas vezes traduzidos ou publicados em Portugal, usando linguagem estranha ao falar das crianças brasileiras (CARVALHO, 2005, p. 240).

Na primeira República (1889-1930), o federalismo, da Constituição de 1891, foi limitado pela política dos governadores – implantada no Governo Campos Sales (1898-1902). Ela foi baseada no domínio oligárquico nos estados e no sistema coronelista (LEAL, 2012) e a extrema desigualdade sociopolítica e econômica entre eles acentuou a preponderância e alguns estados em relação aos outros. Lima Sobrinho (1975) observou já na década de 1930 que:

temos, no Brasil, um poder central acima dos Estados, mas o desenvolvimento desigual das unidades federadas e a força excessiva de alguns Estados trouxe o desequilíbrio, a ameaça de absorção da influência dos Estados pequenos, a preponderância clara dos maiores, em todos os domínios da vida política, desde as casas legislativas, sujeitas à ação das grandes bancadas, até ao poder presidencial, gravitando naturalmente em torno dos eleitorados maiores. É contra a ameaça, ou possibilidade de hegemonia, organizavam-se os planos de defesa dos Estados menores. Os quarenta anos de federalismo brasileiro resumem-se a uma luta contínuo contra a supremacia de alguns Estados. Temos os Estados líderes e os Estados satélites; os Estados de primeira, de segunda e de terceira classe, segundo podiam candidatar-se à presidência, vice-presidência da República, ou a coisa nenhuma (LIMA SOBRINHO, 1975, p. 175).

Para Carvalho (2005), somente com o Governo de Vargas na década de 1930, um projeto de unidade nacional foi colocado em prática. O movimento político-militar de 1930 reorganizou o Estado, centralizou-o e interveio em diversos setores da vida política e socioeconômica nacional. O federalismo foi abolido e o poder central subjugou os estados, inclusive com a nomeação de interventores, dissolveu as câmaras municipais, assembleias legislativas e o Congresso Nacional. O Governo Vargas chegou a queimar as bandeiras estaduais em cerimônia pública em um ato simbólico para afirmar a existência de um só poder, o central.

Na Educação, isso ficou evidente no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, que tentou compatibilizar a descentralização da execução dos serviços que já marcava a trajetória dessa política com a centralização e a construção de uma política nacional. Entretanto, essa compatibilização entre centralização e descentralização na Educação Básica não ocorreu no país (ABRUCIO & SEGATTO, 2014).

Essa tensão entre os regionalismos e a construção de uma nação marcou a história brasileira com períodos de centralização e descentralização. Esses períodos foram associados com sistemas autoritários e democráticos respectivamente, mesmo que nos períodos autoritários houvesse um pacto com as elites regionais (KUGELMAS & SOLA, 1999). Em

alguns momentos de descentralização, o federalismo foi adotado no Brasil. A trajetória brasileira relacionou, de um lado, regionalismos, descentralização, federalismo e democracia, e, do outro, centralização e autoritarismo. Não houve, em suma, uma trajetória de coordenação nacional democrática que coexistiu com o federalismo capaz de manter a autonomia dos governos subnacionais.

As outras diversidades, socioeconômica e institucional, estão relacionadas entre si e marcam as políticas públicas mais recentes. A diversidade socioeconômica entre as regiões é prévia e está baseada na desigualdade do desenvolvimento econômico entre as Regiões e os estados brasileiros. Isso se reflete no próprio orçamento público, dado que o principal imposto municipal, o Imposto sobre Serviços (ISS), está ancorado na atividade econômica do município. Entre os municípios de até 20.000 habitantes, 74,8% possuem apenas 7% dos seus recursos provenientes de receita própria (IBAM, 2001 *apud* SOUZA, 2004, p. 29).

As maiores diferenças na distribuição da população ocorrem no Nordeste, onde o número de pequenas municipalidades com populações entre 10.000 e 20.000 habitantes é bastante alto vis-à-vis as demais regiões. Isso mostra os constrangimentos financeiros desse grupo de municípios que abrigam populações muito pobres, o que impede o aumento das receitas próprias locais. Ademais, a Constituição alocou aos municípios o direito de tributar bens e serviços, cujo fato gerador decorre do ambiente urbano, o que privilegia os de maior porte demográfico (SOUZA, 2004, p. 29).

Mesmo com as transferências intergovernamentais, a diversidade ainda persiste. Salto (2013) mostra, por exemplo, que o Fundo de Participação dos Estados reduziu as desigualdades na partilha dos recursos públicos, mas não reduziu as desigualdades na atividade econômica entre os estados brasileiros.

As desigualdades socioeconômicas e, conseqüentemente, orçamentárias dificultam a provisão das políticas públicas pelos governos subnacionais. Isso se agrava no caso brasileiro, na medida em que a Constituição Federal de 1988 é simétrica em relação às competências dos entes federados. Isto é, independente do orçamento ou da população, todos os estados e municípios tem as mesmas responsabilidades na execução das políticas públicas. Conforme Souza (2004), “[...] as desigualdades inter e intra-regionais dificultam a participação dos governos locais na provisão de serviços sociais universais” (p. 34) e, portanto, reduzem requisitos mínimos de uma cidadania nacional (SOUZA, 2002).

A diversidade institucional não é só resultado dessa desigualdade orçamentária entre as Regiões, estados e municípios, mas também da trajetória da profissionalização da burocracia. Historicamente o Estado brasileiro criou capacidades administrativas no Governo Federal e não o fez nos estados e municípios. As duas grandes reformas administrativas ocorridas com o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, e com o Decreto-lei 200, em 1967, compreenderam apenas o Governo Federal. Em nenhuma delas houve a preocupação de criar e/ou melhorar as administrações públicas estaduais, até porque não havia um projeto de repasse de funções aos estados e municípios (ABRUCIO, 2005b).

Esse quadro só foi alterado com a Constituição Federal de 1988. “A redemocratização foi responsável pela primeira leva mais espraçada de transformações nas estruturas arcaicas dos governos estaduais. Isso se deu principalmente nos planos da descentralização e da profissionalização da burocracia” (ABRUCIO, 2010b, p. 141).

Na Educação, o mesmo ocorreu. A política educacional se desenvolveu de maneira muito heterogênea nos estados e municípios e, até a década de 1970, não houve uma política de redução de diversidades de capacidades entre eles. Até a Constituição Federal de 1988, somente algumas iniciativas haviam sido implementadas nas Regiões mais pobres, como o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), iniciado em 1967 (SEGATTO & ABRUCIO, 2012).

A adoção do federalismo e a sua trajetória no Brasil foram marcadas pelas diversidades físico-territoriais, demográficas, regionais, socioeconômicas e institucionais. A Constituição Federal de 1988 promoveu a descentralização e universalização das políticas sociais e um federalismo do tipo cooperativo, no qual muitas competências são comuns entre os entes. No entanto, sem a definição clara de competências e mecanismos de cooperação, as diversidades socioeconômicas e institucionais foram reforçadas (ALMEIDA, 2005). Somente após 1995 é que houve um esforço de coordenação federal para reduzir essas diversidades, pois, como apontado, a coordenação federal sempre esteve associada aos períodos de centralização e autoritarismo.

A partir da discussão sobre as diversidades que caracterizam a Federação brasileira, este capítulo apresenta a produção bibliográfica sobre a relação entre as políticas públicas, o federalismo e as relações intergovernamentais no Brasil. É importante notar que, apesar da discordância da literatura sobre a trajetória do federalismo no País, há um consenso de que a coordenação federal nas políticas sociais aumentou somente após 1995. Em seguida, o caso

da Educação foi analisado, especificamente, a trajetória da política no que se refere à participação do Governo Federal e dos governos subnacionais e às relações intergovernamentais em sua execução. O que se observa é semelhante ao que foi apontado pela literatura, a coordenação federal foi fortalecida após 1995 a partir de redistribuição de recursos, regulamentações e de diretrizes nacionais por exemplo. Ainda assim, a coordenação é fraca nessa política, o que prejudica a construção do Sistema Nacional de Educação.

### **3.1. As explicações sobre a relação entre as políticas públicas e o federalismo no Brasil**

A literatura nacional sobre federalismo e políticas públicas tem se desenvolvido, mostrando que diversos fatores influenciam a relação entre esses dois conceitos. Por exemplo, a trajetória das políticas públicas e o modo como elas são organizadas influenciam o padrão de relações intergovernamentais. A seguir, os principais autores que discutiram essa relação são apresentados, incluindo aqueles que discutiram essa relação na Educação.

Arretche (2012)<sup>11</sup>, aponta que há um padrão mais verticalizado de cooperação entre os entes, já que o Governo Federal tem um papel de regulamentador e uniformizador das políticas públicas. Para ela, não houve mudança no padrão de relações intergovernamentais no Brasil em 1995, pois a Constituição Federal de 1988 previu competências privativas da União em políticas a serem executadas por estados e municípios. Além disso, ao contrário do que acreditava a literatura<sup>12</sup>, a produção de políticas de alcance nacional não foi limitada pelo poder de veto dos governos subnacionais.

Arretche (2012) argumenta que o papel regulatório do Governo Federal é grande, já que exerce influência sobre a agenda e as políticas dos governos subnacionais. A análise das prioridades de gasto mostra que as políticas implementadas pelos municípios não são caóticas ou erráticas, mas obedecem um padrão previsível devido à regulação federal, tendo um poder de *self-rule* na implementação da política.

---

<sup>11</sup> Neste trabalho, será utilizado o livro “*Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*” publicado em 2012, no entanto os argumentos presentes no livro estão publicados em artigos anteriores (ARRETCHE, 2009; 2010).

<sup>12</sup> Stepan (1999).



Vazquez (2012) também aponta que o Governo Federal desempenha um papel de regulatório na Federação brasileira. Segundo ele, isso ocorre devido aos seguintes fatores:

a) crescimento da arrecadação federal, via contribuições sociais, no período pós-88 (gráfico 1.1); b) vigência do FSE [Fundo Social de Emergência], com desvinculação do FPE/FPM [Fundo de Participação dos Estados/Fundo de Participação dos Municípios], entre 1993 e 1995; c) exclusão destes fundos em relação à desvinculação nas edições do FEF [Fundo de Estabilização Fiscal] e da DRU [Desvinculação das Receitas da União] e, por último, mas não menos relevante; d) a utilização das transferências da União, a partir da segunda metade dos anos 90, como mecanismo de regulação federal, ou seja, apesar da concentração da arrecadação, também houve aumento das transferências intergovernamentais. Essas transferências foram utilizadas como meio para direcionar recursos para o financiamento de programas definidos como prioritários pelo governo federal, já que os repasses estavam condicionados à oferta destes programas pelos municípios (p. 73).

Além das transferências, a regulação federal pode ocorrer por meio de emendas constitucionais, leis complementares, normas ministeriais (portarias, manuais, regras para repasse de recursos), regras e punições, vinculação de receitas e fundos específicos (VAZQUEZ, 2012).

Esse papel regulador do Governo Federal produz certa uniformidade nas políticas, como foi apontado. E isso, conforme Arretche (2012), tem diminuído as desigualdades entre as jurisdições.

Gomes (2009) supõe uma maior variação entre as políticas no Brasil. Ela afirma que há variações de centralização/descentralização nas Federações. A centralização é, segundo ela, resultado das normas que restringem a liberdade de responsabilidades ou competências dos entes da federação com relação à provisão e à gestão de determinadas políticas e das normas que criam incentivos para que os governos subnacionais passem a assumir a responsabilidade de prover políticas. No entanto, essas normas podem ter efeito imediato ou serem dependentes da adesão dos governos, ou seja, influenciam a decisão dos governos, mas não produzem resultados homogêneos.

Diferentemente do argumento anterior, Abrucio (2005a) aponta que, em 1995, houve uma mudança nas relações intergovernamentais no Brasil. No período da redemocratização, os governadores foram fundamentais para o desfecho da transição democrática e isso foi refletido na própria Constituição. Houve a criação de um processo de descentralização financeira e política e a criação de um modelo predatório e não cooperativo de relações

intergovernamentais. Prevaleceu um “jogo de empurra” com o repasse de encargos para os governos subnacionais, uma atitude defensiva do Governo Federal e comportamentos não cooperativos entre estados e municípios.

A partir de 1995, houve o fortalecimento do Governo Federal, o enfraquecimento dos governos estaduais e, conseqüentemente, a mudança da dinâmica das relações intergovernamentais, o que o autor chamou de a “Era do Real”. Em um cenário de sucesso do Plano econômico e do candidato (FHC) que o defendia; em que as eleições presidenciais ocorreram junto com pleito estadual, garantindo governadores mais fiéis ao Executivo Federal; e no qual, sobretudo, os estados entraram em forte crise financeira, já que, com o fim da inflação, os governos deixaram de ganhar a receita provinda do *floating* e a elevação das taxas de juros elevou as dívidas (sobretudo dos bancos estaduais) a níveis absurdos; foi alterado o padrão federativo vigente na redemocratização. Com essa mudança, foi possível, nos anos seguintes, renegociar os débitos subnacionais com União e aprovar a Lei de Responsabilidade Fiscal (ABRUCIO, 2005a).

O Governo Federal, a partir do Governo FHC, passou, portanto, a atuar como coordenador federativo de políticas públicas, o que pode ser verificado nas políticas sociais, especialmente, na Educação (como a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF). Antes disso, pouco tinha sido feito para efetivar a Constituição Federal de 1988, o que resultou em um processo de descentralização pulverizado até então.

Para Abrucio, Franzese & Sano (2010), o Governo Federal continuou atuando como coordenador durante o Governo Lula. Para os autores, o Governo Federal ocupa uma posição fundamental na diminuição das assimetrias na Federação brasileira em função de sua burocracia, de mecanismos legais e financeiros.

Além disso, Franzese (2010) aponta que, em função do Sistema Único de Saúde, do Sistema Único de Assistência Social e do Sistema Nacional de Educação, essas políticas sociais são mais cooperativas. Isso decorre, principalmente, do compartilhamento de competências entre os entes e da existência de fóruns de negociação federativa na Saúde e na Assistência Social, no caso, as Comissões Intergestoras. “Nesse sentido, o padrão federativo não será o isolamento, mas uma constante interação entre os diferentes entes, baseada não na centralização ou descentralização, mas na negociação” (FRANZESE, 2010, p. 194).

Assim,

acreditamos que a discussão de um referencial teórico mais amplo, bem como a compreensão sobre o funcionamento dos sistemas de políticas públicas, principalmente de seus fóruns de negociação federativa, nos permitem sustentar que não houve centralização. Diferentemente disso, o federalismo brasileiro tem, desde meados da década de 1990, pelo menos no que se refere às políticas de saúde, educação e assistência social, caminhado progressivamente rumo a uma maior cooperação, com negociação, nos termos delineados por Daniel Elazar (FRANZESE, 2010, p. 198).

Para a autora, os sistemas de políticas públicas combinam a nacionalização de políticas sociais, a descentralização e a negociação federativa. A autora sugere, na Educação, a criação de um sistema único para que ocorra essa conciliação entre nacionalização, descentralização e federalismo.

Na educação, entretanto, a ausência de tais fóruns de negociação intergovernamental prejudica a interação entre as esferas de governo e faz com que estas se reúnam apenas para discutir questões ligadas ao compartilhamento de recursos, por força da existência do FUNDEB. Nesse caso, a constituição de um sistema na área talvez ajude os atores a enfrentar a necessidade da operacionalização do tão citado regime de colaboração, que pode, por sua vez, auxiliar na construção de uma visão comum sobre como deve ser a educação no país (FRANZESE, 2010, p. 193).

Em suma, as três políticas sociais, Educação, Saúde e Assistência Social, estariam caminhando para a construção de sistemas de políticas públicas e para a maior cooperação, ainda que em estágios distintos. Os sistemas se caracterizam, segundo Abrucio & Franzese (2013), pela existência de uma articulação federativa nacional, que compatibiliza uma forte coordenação e indução do Governo Federal com a autonomia dos governos subnacionais na produção e implementação das políticas públicas, supondo a existência de fóruns intergovernamentais de discussão e deliberação, tanto verticais como horizontais.

Abrucio, Sano & Sydow (2010) mostram outros tipos de cooperação existentes no Brasil. Há relações intergovernamentais verticais e horizontais, formais e informais. Existem consórcios, associações de municípios, conselhos de secretários estaduais e municipais, conselhos de prefeitos, arranjos produtivos locais, comitês de bacia hidrográfica, coordenadorias ou agências metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento, fóruns federativos e outros. Alguns desses arranjos se disseminaram em função da indução do

Governo Federal (ABRUCIO, SANO & SYDOW, 2010) e outros de governos estaduais, como o caso do Ceará (ABRUCIO & SEGATTO, 2011).

Antes de 1995, Almeida (2005) afirmou que o federalismo brasileiro apresentava muitas funções concorrentes entre União, estados e municípios, o que provocava uma ausência de competências exclusivas claras nas políticas sociais. Além disso, o federalismo cooperativo, determinado em 1988, não havia sido construído. Assim como Abrucio (2005a), Almeida (2005) acredita que houve uma mudança em 1995. No entanto, aponta que há traços de um federalismo centralizado e cooperativo no Brasil.

No federalismo centralizado, as políticas e os recursos são decididos e controlados pelo Governo Federal e os governos subnacionais são quase agentes administrativos que implementam as políticas, o que ocorre em políticas redistributivas. No federalismo cooperativo, há ação conjunta entre os níveis de governo e estados e municípios tem relativa autonomia decisória sobre determinadas políticas, como nas políticas sociais.

Em resumo, enquanto arranjos com diferentes graus de descentralização e a cooperação intergovernamental predominam nas áreas tradicionais de política social, as novas iniciativas dirigidas aos segmentos mergulhados na pobreza extrema reintroduziram a centralização da decisão, recursos e implementação na esfera federal (ALMEIDA, 2005, p. 38).

Não há, como pode ser observado, um consenso sobre a relação entre federalismo e políticas públicas no Brasil. Ainda assim, todos os autores apontam que houve um aumento da coordenação federal a partir de 1995 e que isso tem influenciado os resultados das políticas públicas implementadas pelos governos subnacionais. A trajetória da Educação é semelhante ao que foi apontado pelos autores. No entanto, em função da sua histórica descentralização e duplicidade de redes de ensino, os resultados são diferentes, principalmente, das políticas de Saúde e de Assistência Social, que criaram ao longo do tempo mecanismos de indução e negociação federativa mais fortes.

### **3.2. A coordenação federativa na política educacional brasileira**

A partir das principais interpretações sobre o federalismo brasileiro, a coordenação federativa na política educacional foi analisada por meio da compreensão do papel do

Governo Federal. Buscou-se constituir, nesta seção, a trajetória da coordenação federativa, os instrumentos utilizados nessa coordenação, o desenho e o funcionamento do Sistema Nacional de Educação.

Como apresentado, a Educação tem um legado descentralizado. Desde o início, ela foi ofertada por estados e municípios, algo distinto das outras políticas públicas. Essa oferta descentralizada, sem a coordenação do Governo Federal, resultou em grandes variações na política em todo o país, sobretudo em função das diferenças financeiras e institucionais entre as Regiões brasileiras. Enquanto os estados do Sul e Sudeste assumiram a responsabilidade pelo sistema educacional, nos estados do Norte e Nordeste, essa responsabilidade foi assumida pelos municípios (OLIVEIRA & SOUZA, 2010). De modo semelhante, Paulo Renato Souza (2005) afirma que

[...] características históricas faziam com que o alunato se distribuisse de forma muito desigual entre as redes estaduais e municipais. A capacidade de investimentos dos estados sempre foi maior que a dos municípios, principalmente nas regiões mais pobres. No entanto, justamente nos estados mais pobres – na Região Nordeste em especial –, os municípios arcavam com a maioria dos alunos do ensino fundamental, já que o governo estadual não estava presente. Nas regiões mais ricas, ao contrário, predominava a presença dos governos estaduais (p. 22).

A Educação Básica, antes da redemocratização, era caracterizada por uma execução descentralizada feita por estados e municípios, o que resultou em uma cobertura desigual e, segundo Cury (2008), uma duplicidade de sistemas de ensino, sem coordenação federal. “Ora, essa tradição de mais de 164 anos foi criando e sedimentando uma cultura relativa à autonomia dos entes federados, sobretudo dos estados, no âmbito da educação escolar” (CURY, 2008, p. 1199). Isso, como será discutido adiante, está relacionado com a dificuldade de aumento da coordenação federal e da cooperação entre estados e municípios.

As primeiras mudanças, em relação a esse quadro, ocorreram com a Emenda Calmon e com Constituição Federal de 1988. A Emenda, aprovada em 1983, obrigou a União aplicar 13% de suas receitas com impostos e transferências constitucionais para a manutenção e desenvolvimento do ensino e a estados e municípios, 25% (BRASIL, 1983). Iniciou-se, portanto, o processo de coordenação federal por meio de regulamentações nacionais, que ampliou as fontes de recursos nessa política pública.

A Constituição Federal de 1988 determinou a descentralização e universalização em todas as políticas sociais. Além disso, previu a expansão e o fortalecimento das instâncias de

participação ligadas à elas e da profissionalização da burocracia. No caso da Educação, a Constituição a universalizou a partir da obrigatoriedade do ensino dos sete aos 14 anos e a descentralizou com a determinação das responsabilidades dos entes federados (BRASIL, 1988).

Dessa maneira, a União caberia o financiamento das instituições de ensino públicas federais e a redistribuição e suplementação aos estados e municípios. Aos municípios, a responsabilidade pelo ensino fundamental e educação infantil. E aos estados, o ensino fundamental e o ensino médio. Além disso, “na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL, 1988, artigo 211). Isso resultou em uma organização da oferta das diferentes etapas do ensino entre estados e municípios e em uma municipalização de uma parte das matrículas do ensino fundamental.

Apesar dessas mudanças, Oliveira & Souza (2010) ressaltam que não houve grande alteração na desigualdade entre as Regiões, dado que a divisão dos recursos orçamentários entre os entes não foi profundamente alterada. Até o início do Governo de Fernando Henrique Cardoso, a União não havia promovido mudanças significativas nesse sentido.

Conforme os gestores da Secretária de Educação Básica do MEC entrevistados para esta Tese, as transferências voluntárias eram, até 1995, distribuídas de maneira clientelista, o chamado “balcão”; em que os governadores e prefeitos aliados ao partido da Presidência eram favorecidos. Além disso, Paulo Renato Souza (2005), Ministro da Educação de 1995 a 2003, aponta que havia somente dois programas federais “supostamente” universais para o ensino fundamental, o programa do livro didático e o da merenda escolar. Os livros e a merenda eram comprados e distribuídos pelo Governo Federal, sendo que, no melhor ano antes de 1994, o Governo Federal havia distribuído somente 25% dos livros antes do início das aulas e executado apenas 50% do orçamento para a compra de merenda.

Segundo ele,

ao longo do tempo, o governo federal teve sempre muita dificuldade de assumir esse papel coordenador. As ações eram essencialmente pontuais. Algumas tinham a intenção de assumir um caráter universal, como o programa da merenda ou do livro didático, já mencionadas, outras eram mais limitadas e assumiam uma característica claramente clientelista. Em geral, a atuação federal se superpunha aos estados e municípios, estabelecendo-se frequentemente um ambiente competitivo entre as esferas federadas. Além disso, as ações federais eram executadas diretamente, não contemplando

sequer a delegação de competência ou de recursos para a execução das políticas nacionais (SOUZA, 2005, p. 30).

Até 1995, a política se caracterizava, portanto, pela busca da universalização e da descentralização, falta de coordenação federal, duplicidade de redes de ensino, não redistribuição e/ou aumento dos recursos a estados e municípios e distribuição clientelista das transferências voluntárias dos recursos federais. Os resultados desse quadro foram o aumento da desigualdade de acesso e de qualidade entre as regiões brasileiras.

### **3.2.1. O fortalecimento do Governo Federal: o Governo FHC**

Durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, começaram as primeiras ações em prol de maior coordenação das políticas públicas. As primeiras mudanças, que influenciaram sobremaneira as relações intergovernamentais, foram: a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e a criação do FUNDEF. A LDB deu diretrizes gerais sobre a política, indicou a formulação de um Plano Nacional de Educação (PNE), preencheu algumas lacunas da Constituição Federal de 1988 em relação às competências de cada ente e incluiu determinações sobre a colaboração entre estados e municípios (BRASIL, 1996a)<sup>13</sup>.

A União caberia elaborar o PNE e diretrizes nacionais que devem orientar os currículos em colaboração com estados e municípios, dar assistência técnica e financeira aos governos subnacionais, exercendo sua função redistributiva e supletiva e assegurar processo nacional de avaliação também em colaboração a fim de definir prioridades comuns. Aos estados, definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental e elaborar e executar políticas e planos educacionais de acordo com as diretrizes e planos nacionais de Educação e em coordenação com os municípios. E aos municípios, organizar seus sistemas de ensino em consonância com as políticas e planos educacionais nacionais e estaduais ou podem se integrar ao sistema estadual de ensino ou formar com ele um sistema único de Educação Básica (BRASIL, 1996a). Apesar de apontar a necessidade de colaboração entre os entes, a LDB não definiu-a de forma mais detalhada.

---

<sup>13</sup> O projeto da LDB que tramitava no Congresso Nacional foi elaborado com a participação de várias entidades da sociedade civil. No entanto, segundo relatado pelo gestor do MEC 1 em entrevista e por Paulo Renato Souza (2005), ele era inexecutável, então o Governo Federal apoiou o projeto formulado por Darcy Ribeiro, aprovado em 1996. Destaca-se que a primeira LDB foi aprovada em 1961.

O PNE já havia sido previsto no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, como consequência, na Constituição de 1934 e na primeira LDB (1961). No entanto, não havia sido formulado. Somente em 2001, ele entra em vigor com duração para dez anos (SAVIANI, 2007)<sup>14</sup>. E, novamente, trata do regime de colaboração para a formação de educadores de jovens e adultos e de educadores para os anos iniciais do ensino fundamental para a erradicação do analfabetismo, o transporte escolar e a educação infantil.

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 [...] Portanto, uma diretriz importante é o *aprimoramento contínuo do regime de colaboração*. Este deve dar-se, não só entre União, Estados e Municípios, mas também, sempre que possível, entre entes da mesma esfera federativa, mediante ações, fóruns e planejamento interestaduais, regionais e intermunicipais (BRASIL, 2001).

Mais importante ainda foi a criação do FUNDEF, que estabeleceu um modelo de coordenação financeira da descentralização<sup>15</sup>. O FUNDEF tinha como objetivo que o dinheiro fosse “atrás dos alunos”, isto é, os recursos seriam distribuídos segundo as matrículas do ensino fundamental. Assim, houve uma redistribuição de recursos entre os estados e os municípios, gerando uma indução para maior municipalização. Além disso, foi determinada uma suplementação da União, de modo que esse Fundo buscou diminuir as desigualdades intra e interestaduais.

Outra mudança promovida com a Emenda Constitucional nº 14 de 1996, Emenda que criou o FUNDEF, foi a determinação de que 60% dos 25% dos recursos gastos por estados e municípios com o desenvolvimento do ensino fosse aplicado na ampliação do gasto e oferta do ensino fundamental e de que a União gastasse 30% com essa etapa do ensino (BRASIL, 1996b).

Em primeiro lugar, o Fundo aumentou fortemente a transferência de recursos para os municípios (Figura 6). Já a participação dos estados caiu em todas as Unidades da Federação

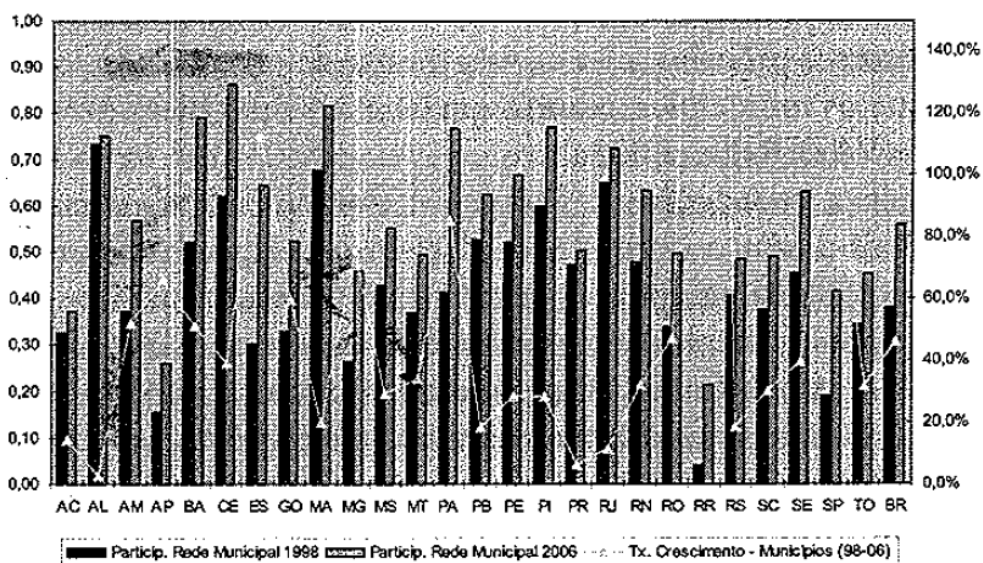
---

<sup>14</sup> Esse Plano sofreu diversos vetos do Presidente da República em relação aos artigos que tratavam do aumento do financiamento da Educação.

<sup>15</sup> O FUNDEF era composto por 15% das seguintes fontes de recursos: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI/exp) e ressarcimento pela Desoneração de Exportações que trata a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir) (LACZYNSKI, 2004).



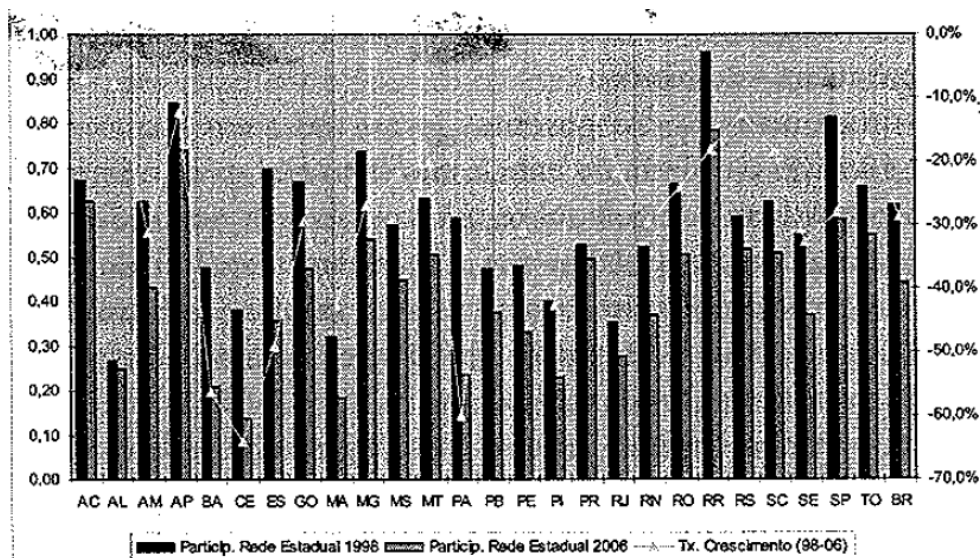
(UFs) (Figura 7). “No total nacional consolidado, estes valores são de 46% e -29%, respectivamente, para os governos municipais e estaduais” (VAZQUEZ, 2012, p. 172) e “[...] os governos estaduais transferiram aos municípios 8% da sua contribuição para o FUNDEF em 1998 e, no último ano de funcionamento do fundo, este percentual chegou a quase 35%, o que representou mais de R\$ 8 bilhões” (VAZQUEZ, 2012, p. 174), sendo os governos estaduais do Ceará e do Maranhão, em 2006, os maiores saldos negativos.



**Figura 6. Participação dos Governos Municipais nos recursos transferidos pelo FUNDEF e taxa de crescimento (em %), por UF. Período: 1996-2006**

Fonte: VAZQUEZ, Daniel A. *Execução Local sob Regulação Federal: os impactos da LRF, Fundef e SUS nos municípios brasileiros*. SP: Annablume/Fapesp, 2012, p. 172<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Observações do autor: “para melhorar a visualização do gráfico, optou-se por limitar a escala do segundo eixo e, por isso, a taxa de crescimento dos repasses aos municípios de Roraima, que foi de 425% (saltando de 4% para 21%), não aparece no gráfico” (p. 172).



**Figura 7. Participação dos Governos Estaduais nos recursos transferidos pelo FUNDEF e taxa de crescimento (em %), por UF. Período: 1996-2006**

Fonte: Fonte: VAZQUEZ, Daniel A. *Execução Local sob Regulação Federal: os impactos da LRF, Fundef e SUS nos municípios brasileiros*. SP: Annablume/Fapesp, 2012, p. 172.

Em segundo, ele conseguiu produzir os efeitos esperados em relação à municipalização do ensino fundamental, especialmente, no primeiro ciclo.

Destacam-se os Estados de Alagoas, Bahia e Paraíba com aumento da oferta em mais de 15% em 1998, quando o único estado com retração foi São Paulo, já que nele havia poucas crianças fora da escola. Após a incorporação deste contingente sem acesso à educação, que ocorreu nos dois primeiros anos do FUNDEF, teve início uma trajetória decrescente das matrículas no ensino fundamental, graças a fatores demográficos (redução da população de 7 a 14 anos) (VAZQUEZ, 2012, p. 181).

De modo diferente de Vazquez (2012), Gomes (2009) afirma que, além do FUNDEF, a municipalização do ensino foi ocasionada pelos programas dos governos estaduais, “[...] mesmo com os incentivos do Fundef, os programas estaduais mostraram-se centrais para alterar esse cálculo: ao criar incentivos extras, a adesão ao programa diminuía os custos de transição, ou seja, parte do ônus de assumir novos alunos” (p. 680). Já que, segundo a autora, o aumento dos recursos não explica completamente a municipalização, pois “assumir novos serviços não vem desacompanhado de ônus financeiro, administrativo, de contratação de pessoal etc., e os governos sabem disso” (p. 680).

A autora acredita que

[...] os governos estaduais são atores que podem fazer o papel de coordenadores de políticas em seus estados, pois assim o fizeram no caso da municipalização do ensino fundamental quando isso era de seu interesse. Os governos estaduais, ainda que não sejam, necessariamente, um obstáculo à aprovação de uma norma legal na esfera federal, permanecem como atores decisivos para a implementação de políticas, haja vista o papel central desses governos para explicar os diferentes graus de descentralização observados do ensino fundamental (p. 684).

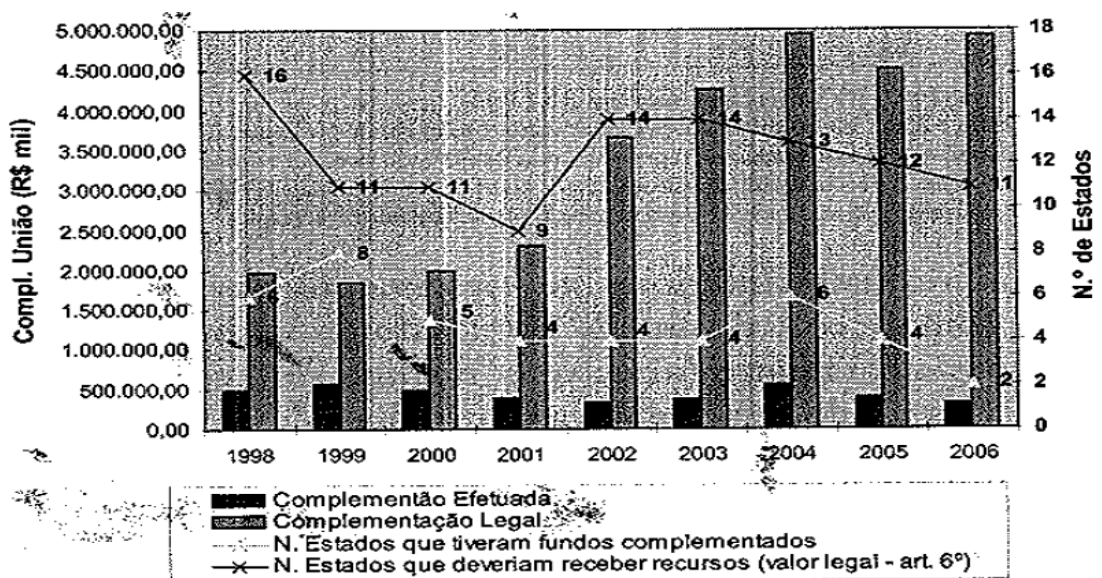
O fato é que o aumento da municipalização foi causado por dois movimentos. O primeiro refere-se ao aumento das matrículas das redes municipais de ensino, causada pela distribuição de recursos segundo matrícula promovida pelo FUNDEF. O segundo, à transferência de matrículas da rede estadual para as redes municipais. O que, conforme Gomes (2009), dependeu de programas estaduais que incentivassem esse movimento. Destaca-se que a municipalização ocorreu especialmente no primeiro ciclo do ensino fundamental.

Essas mudanças resultaram no seguinte quadro: a distribuição dos alunos entre escolas municipais e estaduais eram similares em 1995, o que mudou em 2000, no qual 60% das matrículas estavam em escolas das redes municipais e 30% em escolas das redes estaduais e, em 2005, esses números aumentam para 70% e 20% respectivamente. Houve um aumento também no segundo ciclo do ensino fundamental, mas em menor proporção. Em 1995, cerca de 70% dos alunos do segundo ciclo do ensino fundamental estavam em escolas estaduais e menos de 20% frequentavam as escolas municipais e, em 2010, são 50% e 40% respectivamente (PORTELA, 2012).

Vazquez (2012) mostra que houve uma redução da desigualdade de gasto intra-estadual, já que a desigualdade entre as redes estadual e municipal foi diminuída. No entanto, segundo o autor, não houve grande alteração na desigualdade de gasto inter-estadual, mesmo dentro de uma mesma região geográfica. Na região Norte, por exemplo, “[...] enquanto o Pará sempre precisou da complementação da União para alcançar o valor mínimo, o maior valor per capita é aplicado em Roraima e o Amapá também está sempre entre os três maiores valores [...]” (VAZQUEZ, 2012, p. 185).

A falta de alteração na desigualdade de gasto inter-estadual resultou, principalmente, da não complementação da União. Como mostra o Figura 8, a complementação da União sempre ficou abaixo do necessário.

Para isso, seria necessário um valor mínimo nacional maior e, conseqüentemente, um aumento no volume de recursos federais destinados ao fundo, já que cabe à União a função redistributiva e supletiva para garantir o padrão mínimo de qualidade da educação básica brasileira, conforme estabelecido constitucionalmente (VAZQUEZ, 2012, p. 193).



**Figura 8. Valor legal (art. 6º), valor aplicado e o número de estados que tiveram seus fundos complementados. Período: 1996-2006**

Fonte: Fonte: VAZQUEZ, Daniel A. *Execução Local sob Regulação Federal: os impactos da LRF, Fundef e SUS nos municípios brasileiros*. SP: Annablume/Fapesp, 2012, p. 190).

Em relação ao desempenho, Ceneviva (2011) mostra que a municipalização não teve impacto positivo sobre a proficiência dos alunos ou sobre as taxas de rendimento de fluxo das redes. No entanto, o aumento da matrícula nas redes municipais foi proporcional ao aumento das matrículas com distorção idade/série, o que o autor explica pelo efeito composição, ou seja, as redes municipais absorveram os alunos das classes socioeconômicas mais desfavorecidas.

Apesar de considerar que não há mudanças estatisticamente significativas no desempenho dos alunos, a diferença estatisticamente insignificante entre os desempenhos das redes estaduais e municipais é resultado da alta variância entre as escolas de cada grupo analisado (escolas estaduais, escolas municipais e escolas estaduais que foram municipalizadas), o que mostra a grande heterogeneidade dos resultados entre elas. Ainda, Ceneviva (2011) não analisa os resultados educacionais por Região brasileira ou por porte do

município, não mostrando, portanto, se houve redução das desigualdades de qualidade do ensino entre os estados e/ou municípios.

Para o controle das transferências realizadas pelo FUNDEF, foram fortalecidas as avaliações e os sistemas de informações do sistema educacional brasileiro. O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) passou a ser realizado de forma mais sistemática e o Censo Escolar, que havia sido aplicado pela última vez em 1989, foi atualizado<sup>17</sup>. Um dos gestores da Secretária de Educação Básica do MEC entrevistados para esta Tese ressaltou que a atualização do Censo Educacional foi fundamental para a efetivação do FUNDEF, pois não teria outro modo de controle das matrículas e, assim, das transferências. Segundo esse entrevistado, no início da implantação do Fundo, havia sistemas de ensino com mais alunos matriculados nas escolas do que a população naquela faixa etária segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Paulo Renato Souza (2005) afirma ainda que não havia um único sistema de informações educacionais, cada programa e órgão federal possuíam um, e estados e municípios não tinham os dados sistematizados sobre os seus sistemas de ensino.

Além dessas mudanças, houve a descentralização dos recursos dos programas federais da merenda escolar e do livro didático, a criação de programas que também descentralizaram os recursos, os Programas Dinheiro Direto na Escola e Bolsa Escola Federal, e a distribuição de maneira não clientelista das transferências voluntárias federais, o que passou a ser feito por meio de editais<sup>18</sup>.

De maneira sintética, as principais mudanças que levaram a uma maior coordenação do Governo Federal durante o Governo FHC foram: 1) aprovação da LDB; 2) aprovação do PNE; 3) aprovação do FUNDEF, que aumentou as transferências para os municípios,

---

<sup>17</sup> O SAEB fornece dados sobre a qualidade dos sistemas educacionais do Brasil como um todo, das regiões geográficas e das unidades federadas (estados e Distrito Federal). É aplicada de dois em dois anos nas 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e nos 3º anos do ensino médio das escolas públicas e privadas e da zona rural e urbana e é amostral. A avaliação foi aplicada pela primeira vez em 1990 em função de um empréstimo do Banco Mundial ao Ministério da Educação que exigia a contrapartida da existência de um sistema de avaliação e de estatística educacional. No entanto, as primeiras edições (1990, 1991 e 1993) não foram relevantes, pois somente alguns estados participavam da aplicação da prova, o sistema se baseava em informações desatualizadas sobre as redes de ensino no país, dado que o último Censo Escolar havia ocorrido em 1989 e só ocorreu novamente em 1994, e os resultados não eram divulgados e comparáveis ao longo do tempo. Com a entrada de Paulo Renato de Souza no Ministério, o SAEB foi aprimorado e passou a ser feito pela Teoria de Resposta ao Item a partir de 1996 (SEGATTO, 2011).

<sup>18</sup> A descentralização de recursos dos Programas Dinheiro Direto na Escola e Bolsa Escola Federal foi baseada na experiência bem sucedida implementada na rede estadual de São Paulo durante o Governo de Montoro. É importante ressaltar que a descentralização dos recursos implicava na criação de uma instância local de acompanhamento, como Associação de Pais e Mestres e conselhos participativos (SOUZA, 2005).

diminuiu as transferências para os estados, aumentou a municipalização, especialmente, do primeiro ciclo do ensino fundamental, o que também foi resultado de programas estaduais (no segundo ciclo, ainda há uma variação grande de oferta de matrículas entre estados e municípios) e diminuiu a desigualdade de gastos intra-estadual, mas não alterou a desigualdade de gastos inter-estadual em função da não complementação da União; 4) fortalecimento do SAEB; 5) realização sistemática do Censo Escolar; 6) descentralização dos recursos dos programas federais da merenda escolar e do livro didático; 7) criação de programas descentralizavam recursos, Dinheiro Direto na Escola e Bolsa Escola Federal; 8) e abertura de editais para as transferências voluntárias federais a estados e municípios.

### **3.2.2. Mudança ou continuidade no papel do Governo Federal? Os Governos Lula e Dilma**

Durante o Governo Lula, o Governo Federal promoveu mudanças que reforçaram a coordenação federativa, o que foi realizado durante a gestão de Fernando Haddad (2005 a 2012)<sup>19</sup>. As mudanças se concentraram em mecanismos de coordenação semelhantes aos implementados no Governo FHC, como fortalecimento do planejamento da política e dos sistemas de informação e de avaliação, orientação das transferências voluntárias a estados e municípios e redistribuição de recursos provenientes de fundos. Apesar disso, a continuidade no fortalecimento do papel de coordenação do Governo Federal parece não ter sido suficiente para reduzir desigualdade nos resultados da política educacional entre estados e municípios.

Em relação ao planejamento da política e à orientação das transferências voluntárias a estados e municípios, foram elaborados o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

O PDE foi aprovado em 2007 e tem como objetivo indicar os programas e ações que levariam ao alcance das metas do PNE. O PDE trata, na Educação Básica, da formação dos professores e do Piso Salarial Nacional, financiamento, avaliação e responsabilização, planejamento e gestão educacional e alfabetização, na Educação Superior, da reestruturação e expansão das universidades federais, democratização do acesso e avaliação e, no Ensino

---

<sup>19</sup> Os seguintes ministros da Educação foram nomeados durante o Governo Lula: Cristovam Buarque (2003-2004), Tarso Genro (2004-2005) e Fernando Haddad (2005-2012).

Profissionalizante, da Educação Profissional e Científica e Educação Profissionalizante de Jovens e Adultos (BRASIL, 2007c)<sup>20</sup>. Saviani (2007) compara o PNE e o PDE e conclui,

[...] constata-se que o segundo não constitui um plano, em sentido próprio. Ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE. Com efeito, o PDE dá como pressupostos o diagnóstico e o enunciado das diretrizes, concentrando-se na proposta de mecanismos que visam à realização progressiva de metas educacionais. Tive, porém, que introduzir o advérbio “teoricamente” porque, de fato, o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este (p. 1239).

O PAR, conforme o Art. 9º do Decreto nº 6.094/07, “[...] é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007a). O PAR se constitui em um planejamento de caráter plurianual realizado pelos estados e municípios, que orienta o repasse das transferências voluntárias do Governo Federal a eles<sup>21</sup>. O Governo Federal passou, portanto, a induzir a adoção de determinados programas pelos governos subnacionais por meio do apoio técnico e financeiro.

O PAR é um dos principais elementos que caracteriza as relações intergovernamentais na Educação. Segundo relatado por um dos gestores da Secretária de Educação Básica do MEC entrevistados para esta Tese, “ele é a interface de relacionamento entre o MEC e estados e municípios”. A partir do planejamento feito pelos estados e municípios e da adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o Governo Federal financia a implementação de programas federais, de organizações não governamentais e de fundações e institutos empresariais.

Conforme o relato dos entrevistados, a Secretaria Executiva ocupa um papel central na autorização do financiamento federal. As outras Secretarias do MEC participam da discussão, mas a decisão final é da Secretaria Executiva, que foi gerida durante o Governo Lula e o Governo Dilma por José Henrique Paim Fernandes.

---

<sup>20</sup> A obrigação da fixação do Piso Salarial Nacional do magistério está estabelecida na Emenda Constitucional nº 53/2006.

<sup>21</sup> O PAR inclui quatro dimensões: gestão educacional formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos (MEC, 2007a).

A lista de programas financiados pelo MEC é extensa<sup>22</sup>. Alguns deles são os seguintes: Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), Mais Educação, Ensino Médio Inovador, Parlamento Juvenil do Mercosul, ProInfância, Saúde na Escola, Atleta na Escola, Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), TV Escola, Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais e Programa Gestão de Aprendizagem Escolar.

Representantes dos estados e municípios afirmam que os programas não consideram as especificidades de cada Região. Na região Norte, por exemplo, estados e municípios têm dificuldade de cumprir o Programa de Aquisição de Alimentos, que obriga os governos subnacionais a comprarem 30% dos alimentos da merenda escolar da produção familiar local, já que, nessa Região, uma parte da produção familiar é extrativista. Eles também apontam que o valor transferido pelo Programa de Transporte Escolar não considera o aumento do custo no caso de populações que vivem na floresta ou ribeirinhas. Assim como apontam a inadequação das regras de merenda escolar para a região, como a proibição da compra de sementes e equipamentos para as comunidades indígenas, já que essas não aceitam produtos embalados em função do lixo gerado (SEGATTO, 2013).

Outro problema está relacionado com a fragmentação gerada pela quantidade de programas. É comum encontrar nas redes estaduais ou municipais diversos programas sendo implementados de modo desigual dentro de uma rede de ensino. Ainda, em uma pesquisa realizada na Secretaria Municipal de Milagres no Ceará, verificou-se que a Secretaria não possuía uma política municipal de Educação. A sua política era uma “colcha de retalhos” dos programas financiados pelo Governo Federal e pelo Governo do Estado do Ceará (SEGATTO & REINACH, 2012).

Em relação aos sistemas de informação e de avaliação, assim como no Governo Fernando Henrique Cardoso, houve o fortalecimento dos sistemas nacionais de avaliação com a criação da Prova Brasil, da Provinha Brasil e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)<sup>23</sup>. Esses instrumentos “amarram” os planos supracitados, pois funcionam

---

<sup>22</sup> Para maiores informações sobre todos os programas, ver: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_pea](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_pea), acesso em quatro de janeiro de 2015.

<sup>23</sup> A Prova Brasil avalia todos os alunos do 5º e do 9º anos do ensino fundamental em Língua Portuguesa e Matemática (INEP, 2015a). A Provinha Brasil é uma avaliação diagnóstica de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa e Matemática dos alunos do 2º ano do ensino fundamental (INEP, 2015b). E o IDEB é composto pelo fluxo escolar e pelo desempenho dos alunos no SAEB e na Prova Brasil (INEP, 2015c).



como forma de controle dos resultados dos estados e municípios, especialmente, no caso das transferências de recursos via PAR. Segundo Duarte & Santos (2012), “Os resultados obtidos no Ideb passariam a orientar a oferta pelo MEC de apoio técnico e/ou financeiro aos demais entes, priorizando aqueles com índices insuficientes de qualidade de ensino” (p. 87).

No que se refere à redistribuição de recursos provenientes de fundos, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em substituição ao FUNDEF. Com o FUNDEB, houve a ampliação da aplicação do Fundo para a Educação Básica e um limite de complementação da União de 10%. Segundo Castro (2010), houve uma ampliação real do gasto em Educação nas três esferas de governo de 1995 a 2005. Apesar disso, Oliveira (2012) aponta que

a União, no entanto, burlou esse dispositivo durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula, decretando valores *per capita* abaixo daquele a que se chegaria aplicando os procedimentos previstos na Lei no 9.424, de 1996, que regulamentou o fundo.  
[...] Neste caso, a complementação prevista aos estados mais pobres é limitada a 10% do valor total do fundo, de modo que não é necessário que o *per capita* destes atinja a média nacional (p. 42).

O avanço do FUNDEB não se refere somente à ampliação do alcance do Fundo, mas também ao modo como foi discutido e aprovado com os outros entes. “Neste sentido, prefeitos, governadores e, com destaque especial, os fóruns federativos existentes na Educação, o CONSED e a UNDIME, foram fortemente envolvidos em todo o processo” (ABRUCIO, 2010a, p. 63-64). “Embora tenha havido uma melhoria em termos de negociação intergovernamental na passagem do Fundef ao Fundeb, não ocorreu uma institucionalização de fóruns federativos capazes de atuar em prol do regime colaborativo” (ABRUCIO, 2010a, p. 64).

Na verdade, a Lei 11.494 de 2007 que institui o FUNDEB institui também uma Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. Ela é composta por um representante do MEC, cinco representantes do CONSED (um de cada região brasileira) e cinco representantes da UNDIME (um de cada região brasileira) (BRASIL, 2007b). A Comissão é responsável por realizar a negociação dos valores por aluno transferidos pelo Fundo, especificamente,

- I - especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 10 desta Lei, levando em consideração a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep [Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira];
- II - fixar anualmente o limite proporcional de apropriação de recursos pelas diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 11 desta Lei;
- III - fixar anualmente a parcela da complementação da União a ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, bem como respectivos critérios de distribuição, observado o disposto no art. 7º desta Lei;
- IV - elaborar, requisitar ou orientar a elaboração de estudos técnicos pertinentes, sempre que necessário;
- V - elaborar seu regimento interno, baixado em portaria do Ministro de Estado da Educação.
- VI - fixar percentual mínimo de recursos a ser repassado às instituições de que tratam os incisos I e II do § 1º e os §§ 3º e 4º do art. 8º, de acordo com o número de matrículas efetivadas. (Incluído pela Lei nº 12.695, de 2012) (BRASIL, 2007b, artigo 13).

O valor mínimo de cada etapa do ensino é calculado por técnicos do MEC e discutido e aprovado pela Comissão. Segundo um dos gestores da Secretária de Educação Básica do MEC entrevistados para esta Tese, apesar da UNDIME e do CONSED terem maior representação do que o MEC, os votos são comuns entre os representantes da mesma instituição, já que os municípios querem mais recurso para a educação infantil e os estados para o ensino médio. Assim, o voto de desempate é o do Ministro, o que mostra que o MEC tem um grande poder na barganha federativa.

Além da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, há um fórum de negociação sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica, que é composto pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), pela UNDIME, pelo CONSED e pelo MEC. O fórum discute o cumprimento do Piso e da Hora de Trabalho Pedagógico (referente a 1/3 da jornada do professor) nos estados e municípios brasileiros. Apesar da existência do fórum, ele não é institucionalizado, não está previsto na Lei do Piso Salarial (BRASIL, 2008), como a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade.

Como apresentado no início desta seção, o Governo Lula não deu apenas continuidade às mudanças empreendidas no Governo Fernando Henrique Cardoso, como as aprofundou e

as fortaleceu. Isso pode ser observado na mudança no planejamento da política, nas transferências federais a estados e municípios, incluindo as transferências voluntárias e as transferências provenientes de fundo, e nos sistemas de informação e de avaliação. É importante ressaltar a posição central do PAR nas relações intergovernamentais na política de Educação, na medida em que esse instrumento conduz as transferências voluntárias a estados e municípios e induz a implementação de determinados programas nas redes estaduais e municipais de ensino, o que reduz a diversidade da política. Além disso, o IDEB permite que determinados programas sejam implementados segundo o desempenho das escolas e haja controle por resultados pelo Governo Federal.

Entretanto, a coordenação do Governo Federal é enfraquecida na medida em que há uma quantidade muito grande de programas passíveis de financiamento pelo MEC. Essa grande quantidade diminui o estabelecimento de padrões mínimos, a capacidade de redução das diversidades entre estados e municípios e, em alguns casos, as políticas estadual ou municipal se transformam em uma junção de programas federais sem coordenação e implementados de maneira fragmentada e desigual.

Ainda é muito recente para analisar o Governo Dilma, no entanto, algumas mudanças tiveram um impacto grande nas relações intergovernamentais na política educacional, sendo elas: a criação da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (SASE), o lançamento do PNAIC e a criação da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) em 2011 e 2012<sup>24</sup>.

A SASE tem como atribuições

[...] apoiar o desenvolvimento de ações para a criação de um sistema nacional de educação, aprofundando o regime de cooperação entre os entes federados; assistir e apoiar o Distrito Federal, os Estados e Municípios na elaboração, adequação, acompanhamento e avaliação democrática de seus Planos de Educação em consonância com o estabelecido no PNE, bem como no aperfeiçoamento dos processos de gestão na área educacional; promover a valorização dos profissionais da Educação, apoiando e estimulando a formação inicial e continuada, a estruturação da carreira e da remuneração e as relações democráticas de trabalho (BRASIL, 2011).

Sua atuação está, portanto, mais focada no fortalecimento do regime de colaboração. Conforme relatado por uma de suas gestoras “[...] entendemos o SNE [Sistema Nacional de

---

<sup>24</sup> A ANA afere o nível de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa e alfabetização em Matemática dos alunos do 3º ano do ensino fundamental. A ANA foi prevista no PNAIC e, a partir da portaria nº 482/2013, foi incorporada ao SAEB (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2015).

Educação] como conjunto de regras/normas construídas para o exercício de competências comuns na área de Educação. E é a cooperação e a articulação entre os sistemas de ensino que vão garantir o direito de todos dentro do contexto de cada um” (CRUZ, 2014). Apesar disso, a Secretaria tem concentrado os seus esforços no desenvolvimento dos Planos Estaduais e Municipais de Educação e na cooperação entre os municípios por meio dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação ou Territórios de Cooperação.

Em relação ao PNAIC, diferentemente dos governos anteriores, foram feitos pactos estaduais para articular as ações entre os três níveis da Federação brasileira para a implementação do PNAIC. Por exemplo, no PNAIC, o município só pode aderir ao Programa se o respectivo estado também tiver aderido. O papel do estado é de coordenador do Programa e há um comitê com representação da sociedade civil, da União Nacional de Conselhos Municipais de Educação (UNCME), da UNDIME e do MEC para o auxílio na coordenação estadual.

Observa-se, portanto, que há uma trajetória de fortalecimento da coordenação federal na Educação e que tem orientado o Governo Dilma. Conforme entrevistas concedidas à Revista Escola Pública e ao jornal Folha de São Paulo, Binho Marques (2014), Secretário da SASE, e Francisco Soares (2014), Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), respectivamente, apontam essa tendência por meio, por exemplo, da criação do parâmetros curriculares mais definidos e claros. Francisco Soares (2014) afirma “[...] temos desigualdades educacionais muito marcantes, e uma coisa absolutamente fundamental para que todos aprendam aquilo que necessitam para a cidadania é que [o currículo] esteja bem definido” e

[...] nossas definições curriculares são muito gerais. Se não digo claramente o que espero, nunca vou conseguir [alcançar o objetivo].

Não posso deixar que a definição do que é necessário para aprender seja feita pelas diferentes pessoas nos diferentes lugares. Alguns vão tomar excelentes definições. Outros, infelizmente, vão tomar definições que vão prejudicar turmas inteiras.

Aqui a gente toca num ponto muito delicado: precisamos muito do professor, mas ele implementa uma decisão de Estado. Não posso dar a cada um a possibilidade de ser o intérprete do direito à educação. Por isso que a base nacional comum é importante.

É importante apontar que a UNDIME é favorável à criação de um currículo comum e de maior coordenação e indução do Governo Federal (UNDIME, 2014). Enquanto no CONSED, não há consenso.

Além disso, Binho Marques, em entrevista concedida à Revista Retratos da Escola, enfatiza a necessidade da criação de fóruns federativos e da regulação do regime de colaboração.

Há um tensionamento entre autonomias, direitos e responsabilidades dos entes federativos, sem que se tenham fóruns de pactuação, em meio às discrepantes condições econômicas e de gestão dos governos subnacionais. Embora a competência da oferta da educação básica obrigatória seja das três esferas administrativas (União, estados e municípios), as normas de relacionamento e as condições para o cumprimento das responsabilidades não estão bem definidas e refletem-se na ausência de um sistema nacional. Não há acordo federativo claro sobre a repartição e o compartilhamento das responsabilidades para o exercício da competência - que é comum. É o maior obstáculo para a qualidade e a quantidade da oferta de um serviço público estratégico para o projeto republicano da nação brasileira (MARQUES, BRASIL & LIMA, 2012, p. 11).

Ele ainda afirma que esses instrumentos de coordenação federativa são importantes para que a construção de consensos entre os entes.

Entretanto, há a necessidade premente de construção de pactos federativos. Precisamos construir consensos sobre temas vitais para a composição do sistema e seu funcionamento, como infraestrutura, gestão, avaliação, currículo, financiamento, formação e valorização dos profissionais. A colaboração entre os sistemas de ensino do Artigo 211 da Constituição pode ser estratégica para revelar valores e trajetórias históricas localmente construídas, garantindo a diversidade na unidade do sistema. O pacto federativo é nacional, mas o regime de colaboração é local, pois envolve sistemas locais. Não há como regulamentar um regime de colaboração nacional porque não haveria respeito às experiências locais de colaboração, nem às peculiaridades de cada sistema autônomo de ensino (MARQUES, BRASIL & LIMA, 2012, p. 13)

Apesar disso, Carlos Abicalil (2012), Secretário da SASE de 2011 a 2012, aponta que, no Congresso Nacional, há uma diversidade enorme de projetos que tratam do arranjo federativo da política de Educação. Segundo ele, há projetos relacionados às expectativas de aprendizagem e ao estabelecimento de um currículo comum nacional, ou seja, ligados ao estabelecimento de padrões mínimos nacionais, e outros de federalização da oferta da Educação Básica e de regulamentação dos artigos 23 e 211 da Constituição Federal, que se referem às competências dos entes na política educacional e ao regime de colaboração.

Daniel Cara (2012), coordenador geral na Campanha Nacional pelo Direito à Educação, ainda relata que nenhuma autoridade ou ministro do MEC convocou ou liderou

uma agenda para regulamentar o regime de colaboração e a coordenação federativa na política. O que ele considera “[...] condição obrigatória para o estabelecimento do SNE” (p. 259). Conforme ele mostra, “[...] a importância do tema levou as comissões organizadoras das duas últimas conferências educacionais, Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb – 2008) e a primeira Conferência Nacional de Educação (Conae – 2010), a enfatizar a construção do SNE como principal desafio a ser superado para o sucesso das políticas públicas educacionais” (p. 259).

### **3.2.3. Há um Sistema Nacional de Educação?**

Abicalil (2012) realizou um esforço de sistematização dos órgãos componentes do Sistema Nacional de Educação, incluindo estados e municípios. O Sistema Nacional de Educação é, portanto, formado das seguintes partes:

- I. No âmbito nacional:
  - a. Ministério da Educação e três autarquias vinculadas – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes);
  - b. Conselho Nacional de Educação;
  - c. Comissão Intergovernamental para o Financiamento da Educação Básica de Qualidade;
  - d. Conselho de Acompanhamento e Controle do Fundeb;
  - e. Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação;
  - f. Fórum Nacional de Educação;
  - g. Conferência Nacional de Educação;
  - h. Instituições federais de educação profissional e tecnológica e de ensino superior;
  - i. Instituições privadas de ensino superior.
- II. No âmbito dos estados e do Distrito Federal:
  - a. órgão responsável pela administração da rede estadual;
  - b. órgão normativo de seu sistema;
  - c. instituições estaduais de educação básica e superior;
  - d. instituições privadas de ensino fundamental e médio, no seu âmbito, e de educação infantil, onde não houver sistema municipal criado;
  - e. instituições privadas de educação profissional e tecnológica;
  - f. instituições municipais de ensino dos municípios que não tiverem criado seu próprio sistema em lei ou tiverem optado por constituir sistema único;
  - g. Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle do Fundeb;
  - h. Conselho Estadual de Alimentação Escolar.
- III. No âmbito municipal:

- a. órgão responsável pela administração da rede municipal;
- b. órgão normativo de seu sistema (se houver sistema municipal);
- c. instituições municipais de educação básica;
- d. instituições privadas de educação infantil, no seu âmbito (quando houver sistema municipal criado);
- e. Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle do Fundeb;
- f. Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação;
- g. Conselho Municipal de Alimentação Escolar (p. 28).

Essa estrutura é resultado da trajetória da política de Educação e foi impactado pelas mudanças ocorridas após 1988. Como apresentado, a partir da Constituição Federal de 1988, foram determinadas as responsabilidades claras sobre a execução da política educacional. Os estados ficaram responsáveis pelo ensino fundamental e médio e os municípios, pela educação infantil e ensino fundamental. No entanto, em função da sua trajetória, as diversidades que marcam o federalismo brasileiro também influenciaram o acesso e os seus resultados. De forma que à União coube, constitucionalmente, o papel de reduzir essas diversidades, especialmente, por meio de diretrizes nacionais, redistribuição de recursos e assessoria técnica. No entanto, isso só foi efetivado mais recentemente no Governo FHC e, em seguida, no Governo Lula.

Com essas mudanças, alguns mecanismos de coordenação federativa passaram a fazer parte do Sistema Nacional de Educação, o que não foi incluído na sistematização feita por Abicalil (2012). Eles compreendem a redistribuição de recursos e o assessoramento técnico por meio do PAR (incluindo os programas federais e as transferências voluntárias) e do FUNDEB; a normatização, a regulamentação e as avaliações nacionais, que se referem à vinculação orçamentária, PNE, PDE, Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, SAEB, Prova Brasil, Provinha Brasil, ANA e IDEB; e a negociação informal entre os entes federados, o que ocorre, na maioria das vezes, entre MEC e organizações de representação de interesses dos estados e municípios – CONSED e UNDIME.

Apesar do fortalecimento da coordenação federativa a partir de 1995 por meio desses mecanismos, a ausência de fóruns federativos, a falta de regulamentação do regime de colaboração entre os entes e a fragilidade no estabelecimento de padrões mínimos nacionais, como a falta de um currículo nacional comum, enfraquecem a própria coordenação federal da política. Ainda verificam-se que o Sistema Nacional de Educação está centrado na relação vertical entre o Governo Federal, os estados e os municípios. As cooperações vertical entre estados e municípios e horizontal entre esses entes não têm tido espaço no Sistema Nacional

de Educação e não têm sido incentivada como em outras políticas, como na Saúde e na Assistência Social.

A ideia de sistemas de políticas públicas, como mostrado por Franzese (2010) e Abrucio & Franzese (2013), envolve a combinação das seguintes características: forte coordenação e indução do Governo Federal, descentralização das políticas e autonomia dos governos subnacionais e fóruns intergovernamentais. Nesse sentido, o Sistema Nacional de Educação ainda não é completamente institucionalizado. A redistribuição de recursos, o assessoramento técnico, a normatização, a regulamentação e a avaliação nacional constituem-se como mecanismos de fortalecimento da coordenação federativa e desempenham um papel de equalização da política. E outros mecanismos a enfraquecem, como a própria execução descentralizada da política de maneira não hierárquica, diferentemente da Saúde, a existência de uma quantidade muito grande de programas federais, a falta de diretrizes nacionais mais claras, a não regulamentação do regime de colaboração entre os entes e a ausência de fóruns federativos.



#### **4. Relações entre estados e municípios na política educacional brasileira: diferentes modelos de relacionamento intergovernamental**

No Brasil, há uma extensa produção sobre o papel dos municípios na Federação brasileira e as políticas produzidas por eles (cf. CARNEIRO & DANTAS, 2013). No entanto, há poucos estudos sobre o papel dos governos estaduais no federalismo brasileiro, especialmente sobre a relação entre estados e municípios. Os esparsos estudos que tratam dos estados se concentram na análise das reformas administrativas (ABRUCIO, 2010b; 2005b; ABRUCIO & GAETANI, 2006), do sistema partidário e eleitoral (ABRUCIO, 1998; SANTOS, 2001; SOUZA & DANTAS NETO, 2006) e das relações horizontais entre os estados (ABRUCIO & SANO, 2011). Há, portanto, um espaço para análises sobre os governos estaduais na articulação com os municípios, que é praticamente negligenciado pelos estudiosos.

No que se refere ao papel dos estados nas políticas públicas, destacam-se os trabalhos de Tandler (1998), Gonçalves (2009) e Gomes (2009). Essas análises mostram que os estados brasileiros podem desempenhar um papel de coordenação em relação aos municípios com a finalidade de reduzir heterogeneidades socioeconômicas e institucionais.

Tandler (1998) mostra o sucesso de três políticas implementadas pelo governo estadual do Ceará na década de 1990, o programa de medicina preventiva, o programa de empregos de emergência e o programa de produtividade rural. O programa de medicina preventiva inclusive se transformou em um programa federal com o objetivo de estabelecer padrões mínimos na atenção básica na política de saúde.

De modo semelhante, Gomes (2009), ao estudar a diferença na municipalização da Educação na Federação brasileira, aponta que os programas estaduais foram fundamentais para isso. Segundo ela,

as análises desenvolvidas aqui sugerem que os governos estaduais são atores que podem fazer o papel de coordenadores de políticas em seus estados, pois assim o fizeram no caso da municipalização do ensino fundamental quando isso era de seu interesse. Os governos estaduais, ainda que não sejam, necessariamente, um obstáculo à aprovação de uma norma legal na esfera federal, permanecem como atores decisivos para a implementação de políticas, haja vista o papel central desses governos para

explicar os diferentes graus de descentralização observados do ensino fundamental (p. 684).

Gonçalves (2009), na análise da política habitacional, afirma que estudos anteriores consideram “[...] o governo estadual como o ente mais ausente na estrutura federativa no que diz respeito à execução e coordenação das políticas públicas” (p. 121). Assim como para as autoras supracitadas, ela aponta que os estados podem desempenhar um papel de coordenação, no entanto isso varia na Federação.

Embora as transformações ocorridas em nível nacional, em uma determinada política, impactem significativamente o conjunto dos estados, suas respostas a tais impactos, o curso de suas instituições e suas formas de atuação têm se dado de maneira muito heterogênea. Argumenta-se que as diferenças entre os estados e as especificidades de seu desenvolvimento institucional, bem como o papel e a trajetória de determinada política pública são, portanto, relevantes variáveis que influenciam, mutuamente, os efeitos de coordenação e o desempenho das políticas públicas no federalismo (p. 121).

Essas análises mostram que, apesar da forte coordenação federal na maior parte das políticas públicas, há ainda um espaço para coordenação estadual que foi utilizado por alguns estados brasileiros. A importância disso, na Federação brasileira, refere-se, em primeiro lugar, ao fato de que a União não tem capacidade institucional, política e financeira de assumir todos os custos de coordenação. Isso que ficou claro recentemente em algumas ações da presidente Dilma, como no Brasil Carinhoso, no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e no PNAIC, nas quais foram feitos pactos estaduais para articular as ações entre os três níveis. Na verdade, esse diagnóstico já apareceu de forma mais tímida no Governo Lula, principalmente no PAC e na política pela regionalização na Saúde.

Em segundo lugar, em algumas políticas públicas, especialmente na área social, o desenho da própria política exige a coordenação dos governos estaduais. Enquanto na Saúde e na Assistência Social há um compartilhamento mais claro entre as competências municipais e estaduais, e na Segurança e no Saneamento há uma exclusividade estadual na implementação da política, na Educação os estados e municípios têm competências exclusivas no ensino médio e na educação infantil, respectivamente, mas possuem áreas comuns e sem delimitação clara no ensino fundamental. Em função disso, na Saúde e na Assistência Social os estados ocupam um papel de articuladores regionais e, na Educação, deveria haver uma orientação de

cooperação entre estados e municípios, possibilitando a coordenação estadual no ensino fundamental. Porém, como será visto na Tese, na maioria das vezes isso não acontece.

Em terceiro lugar, os estados têm expandido suas políticas e formas de intervenção governamental desde 2007, por conta de três fatores, como aponta Abrucio (2010b): a realização de reformas administrativas nos últimos anos redundou em maior capacidade de gestão em várias unidades; a redução do sufoco financeiro no qual se encontravam desde a metade da década de 1990; e também porque estão reagindo ao modelo de ligação direta entre União e municípios, que se fortaleceu na Era Lula.

A partir desse debate, buscou-se mapear as formas de colaboração existentes entre estados e municípios na política educacional brasileira. A análise dos dados coletados nos 26 estados brasileiros sobre isso permitiu a criação de modelos de cooperação intergovernamental expostos a seguir.

#### **4.1. Os modelos de cooperação entre estados e municípios na Educação**

As relações entre estados e municípios na Educação são heterogêneas no Brasil. A partir da análise do conteúdo da cooperação entre estados e municípios na política educacional e da sua institucionalização, verifica-se que as experiências podem ser mais verticais ou mais horizontais, mais ou menos institucionalizadas e envolvem diversos tipos de cooperação, como formação inicial e/ou continuada, redistribuição de recursos, distribuição de materiais didáticos, permuta de burocratas e cessão de prédios públicos (geralmente atrelados aos processos de municipalização), matrícula conjunta, convênios, especialmente, relacionados à merenda e ao transporte escolar, assessoria técnica e pedagógica e negociação federativa.

A análise dos 26 estados, utilizando os modelos desenvolvidos por Agranoff (2007), Banting (2005) e Watts (2006), resultou na criação de cinco categorias de cooperação entre estados e municípios na política educacional. Elas variam em dois planos, institucionalização e redistribuição de recursos (incluindo financeiros, materiais e humanos). É importante ressaltar que essas categorias são como tipos, ou seja, um caso pode apresentar elementos de outras categorias, mas majoritariamente apresenta as características de uma categoria.

- a. Coordenação estadual: há cooperação institucionalizada entre estados e municípios, no entanto, a cooperação possui um caráter mais verticalizado. Nesse sentido, o estado induz fortemente a cooperação. Além disso, envolve a redistribuição de recursos financeiros, materiais e humanos.
- b. Programas conjuntos: há cooperação institucionalizada entre estados e municípios e redistribuição de recursos materiais e humanos. Ainda assim, a cooperação é resultado de negociação contínua entre estados e municípios, o que leva a uma variação no grau de institucionalização e em seu conteúdo.
- c. Resolução de conflito: a relação entre estados e municípios compreende a negociação federativa entre os entes, é institucionalizada, mas não envolve a redistribuição de recursos.
- d. Ações conjuntas: há cooperação, mas é fraca, pouco institucionalizada e, em alguns casos, não é intencional.
- e. Políticas independentes: há pouca ou nenhuma cooperação. Em alguns casos, isso leva à conflito entre os entes.

No Quadro 3, buscou-se sistematizar as categorias em relação a sua variação no grau de redistribuição de recursos (eixo x) e institucionalização (eixo y). Por exemplo, a categoria resolução de conflitos apresenta alta institucionalização e baixa redistribuição.

Institucionalização	Redistribuição	
	Sim	Não
Forte	Coordenação estadual	-----
Mediana	Programas conjuntos	Resolução de conflitos
Fraca	Ações conjuntas	Políticas independentes

**Quadro 3. Categorias em relação ao grau de institucionalização e de redistribuição de recursos**

Fonte: elaboração própria.

Nas próximas seções deste capítulo, as categorias criadas são aprofundadas a partir da descrição e análise da cooperação entre estados e municípios na política educacional buscando os fatores que explicam essas diferenças. Em primeiro lugar, serão apresentadas as categorias, o que elas significam e em que consistem.

Em segundo lugar, as categorias serão cruzadas com os fatores que podem explicar suas diferenças. Os governos subnacionais possuem, em diferentes graus, poderes decisórios.

Dessa forma, é esperado que esses poderes resultem em diferentes tipos de políticas públicas, que atendam, portanto, às diversidades profundas que marcam esses países. No caso brasileiro, os cinco tipos de diversidades – físico-territorial, demográfica, regional, socioeconômica e institucional – deveriam, nesse sentido, influenciar a cooperação entre estados e municípios. Fatores, como partidos políticos, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), número de municípios, extensão territorial, população e orçamento, podem explicar as diferenças encontradas? Essa análise embasou a comparação entre os casos estudados – Ceará, Mato Grosso do Sul, Pará e São Paulo.

#### **4.1.1. Coordenação estadual**

O caso em que há um entrelaçamento maior entre governo estadual e municípios é o do Estado do Ceará. Há, nesse caso, assessoria técnica e pedagógica aos municípios, formação, distribuição de material didático e indução financeira para a adesão dos municípios.

Nesse estado, já havia uma trajetória histórica e longa de colaboração entre o Estado e os municípios. Na década de 1970, o governo estadual incentivou a municipalização do ensino fundamental a partir de programas de assistência técnica e financeira com a ajuda do Governo Federal. E outros programas de municipalização foram implementados no governo de Tasso Jereissati (1995 a 2002) e no governo de Lúcio Alcântara (2003 a 2005).

Em 2007, foi criado o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC). O PAIC foi resultado de uma pesquisa e de um programa piloto realizados em 2004 pelo Comitê Cearense para a Eliminação do Alfabetismo Escolar, que contava com o apoio da Assembleia Legislativa, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), da Associação dos Municípios do Estado do Ceará, da seccional da UNDIME no Estado, da Secretaria de Educação do Estado do Ceará e do INEP. Além desses, a Universidade Estadual do Ceará, a Universidade Federal do Ceará, a Universidade Estadual do Vale do Acaraú, a Universidade de Fortaleza e a Universidade Regional do Cariri também eram parceiras.

A criação desse Comitê foi resultado de uma pesquisa realizada por Ivo Gomes quando era deputado estadual, que mostrou deficiências, especialmente, na avaliação dos alunos. Em decorrência desses resultados, o Comitê elaborou o PAIC e o implementou em 56

municípios. Nesse período, Cid Gomes era Prefeito do município de Sobral e também implementou, durante sua gestão, um programa de alfabetização. Quando ele assumiu o governo estadual, a Secretaria Estadual em parceria com as Secretarias Municipais adotou o PAIC em todo o Estado.

A política de colaboração entre a Secretaria de Educação do Estado do Ceará e os municípios cearenses é responsabilidade da Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM). O maior destaque da colaboração é o PAIC, que enfoca a alfabetização e suas ações principais são a formação da burocracia das Secretarias Municipais e das escolas, a distribuição de materiais didáticos e a realização de avaliações. Houve a criação de equipes nas Secretarias Municipais responsáveis pelo Programa, que se comunicam com os Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação.

A avaliação compreende a realização de avaliações externas na educação infantil e no ensino fundamental. Atrelado à avaliação, a Secretaria Estadual premia as escolas que apresentam maior desempenho. No entanto, a escola só recebe o recurso total, se conseguir melhorar o desempenho de uma escola com menor IDEB a partir de sua assessoria.

Além da premiação, há outros mecanismos de indução. No Programa de Transporte Escolar, o governo estadual repassa o recurso ao município para a prestação do serviço e doa veículos a eles. O governo estadual também financia a construção dos Centros de Educação Infantil. Outro incentivo financeiro é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) da Educação. O governo estadual estabeleceu que a cota-parte do Imposto (25%) é repassada segundo os índices de qualidade de Saúde, Meio Ambiente e Educação. O índice de qualidade de Educação representa 18% e é formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e pela média municipal de proficiência obtida pelos alunos do 2º ano e 5º ano.

Assim como no Ceará, na Paraíba, há mecanismos de indução financeira para a melhoria dos indicadores municipais, o que envolve a construção de novas escolas e reformas e ampliações nas existentes, aquisição de equipamentos, formação de professores, distribuição de materiais didáticos e assessoria técnica para a elaboração do PAR. A Secretaria Estadual de Educação em articulação com as Secretarias Municipais de Educação e com a seccional da UNDIME no Estado está propondo ações que compreendem o assessoramento para a elaboração dos Planos Municipais de Educação e a construção de Planos Regionais de

Educação por meio do compartilhamento de experiências entre eles e para a construção dos Sistemas Municipais de Ensino.

O caso do Ceará é distinto da Paraíba, na medida em que ele apresenta um grau maior de cooperação estadual. No entanto, eles foram categorizados da mesma forma, pois esse tipo de cooperação envolve programas conjuntos, institucionalizados e induzidos pelo governo estadual. Ademais, essa categoria se diferencia das demais, pois envolve transferências de recursos financeiros aos municípios, ainda que isso não tenha a finalidade de reduzir desigualdades intra-estaduais. Não há, portanto, nenhum estado brasileiro redistribui recursos financeiros com o objetivo de reduzir desigualdades de gasto, como o FUNDEB.

#### **4.1.2. Programas conjuntos**

Essa categoria compreende a maioria dos estados: Acre, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí e Tocantins. Há diversos casos em que há várias frentes de cooperação entre estados e municípios, resultantes de pactos entre os municípios e os estados. Algumas dessas são: matrícula, formação, avaliação, transporte, merenda escolar, assessoria técnica e pedagógica, programas de alfabetização, permuta de servidores e cessão de prédios públicos. No entanto, essas experiências variam no grau de institucionalização, mas de qualquer maneira são mais institucionalizados do que as categorias posteriores. Ademais, elas envolvem a redistribuição de recursos humanos e materiais, incluindo algumas ações de profissionalização das burocracias locais.

O Quadro 4 sintetiza o conteúdo da cooperação entre estados e municípios nos estados supracitados. Os programas de transporte e de merenda escolar não foram elencados nesse Quadro, pois eles se repetem em todos os estados.

	Assessoria técnica para a elaboração do PAR
	Avaliação
	Formação inicial e continuada
Acre	Matrícula conjunta
	Ordenamento das redes
	Permuta de servidores e cessão prédios públicos
	Programa de alfabetização (Asinhas da Florestania): formação continuada, distribuição

	de material didático e assessoria pedagógica
Bahia	Assessoria técnica para a elaboração dos Planos Municipais de Educação e do PAR e reestruturação de Secretarias Municipais de Educação
	Programa de alfabetização e programa de alfabetização para jovens, adultos e idosos com formação continuada
Goiás	Assessoria técnica para a elaboração dos Planos Municipais de Educação e do PAR e reestruturação de Secretarias Municipais de Educação
	Avaliação (municípios devem pagar)
	Formação continuada
	Matrícula conjunta
	Calendário conjunto
Mato Grosso	Permuta de servidores e cessão de prédios públicos
	Assessoria pedagógica
	Assessoria técnica para a elaboração do PAR
	Calendário comum
Mato Grosso do Sul	Formação continuada
	Assessoria técnica para a elaboração do PAR e para adesão aos programas federais
	Calendário comum
	Formação continuada
	Oferta de cursos técnicos e profissionalizantes
Minas Gerais	Permuta de servidores e cessão de prédios públicos
	Programa de Alfabetização (Além das Palavras), inclui formação continuada e distribuição de material didático
	Avaliação
	Assessoria técnica para a elaboração do PAR
	Permuta de servidores e cessão de prédios, equipamentos e mobiliários
Pernambuco	Programa de Intervenção Pedagógica, inclui assessoria pedagógica e técnica e avaliações
	Renovação e manutenção da frota de veículos que realizam o transporte escolar
	Assessoria para a elaboração do PAR
	Avaliação
	Construção de parâmetros curriculares comuns
Piauí	Fortalecimento dos Conselhos Escolares
	Permuta de servidores públicos
	Programa de alfabetização (Programa Alfabetizar com Sucesso) com formação continuada e distribuição de material didático
	Avaliação
	Assessoria técnica para a elaboração do PAR e para a adesão aos programas federais
Sergipe	Formação continuada
	Permuta de servidores públicos e cessão de prédios públicos
	Programa de alfabetização (Palavra de Criança), inclui formação continuada, e Programa de alfabetização de jovens e adultos
Tocantins	Assessoria técnica para a elaboração do PAR e para a adesão aos programas federais
	Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação
	Avaliação
	Assessoria técnica
Tocantins	Formação continuada
	Matrícula conjunta
	Programa para enfrentamento do abandono, evasão, defasagem idade-série e infrequência escolar de crianças e adolescentes de 9 a 14 anos inseridos no ensino fundamental
	Serviços de inspeção das unidades escolares das redes municipais



#### **Quadro 4. Eixos de colaboração entre estados e municípios na política educacional**

Fonte: elaboração própria a partir de Abrucio (2014).

No Acre, a aproximação entre Estado e municípios é recente, surgindo a partir da eleição da Frente Popular do Acre no governo estadual e no governo municipal de Rio Branco. Esse processo começou em 2005 quando houve uma articulação entre o então Governador do Estado, Jorge Viana, o Secretário Estadual de Educação, Binho Marques, e o Prefeito do município de Rio Branco, Raimundo Angelim.

A colaboração começou, pois havia uma alta taxa de professores sem graduação. A partir disso, foi realizada uma parceria com a Universidade Federal do Acre para a implementação de um programa de formação inicial para professores da rede estadual e municipal de ensino. Em seguida, foi realizado um programa de formação continuada e as ações supracitadas, como reordenamento de redes, programa de alfabetização, permuta de servidores e cessão de prédios públicos.

Os casos da Bahia e de Goiás se destacam na medida em que buscam aumentar a capacidade institucional das Secretarias Municipais de Educação por meio de assessoramento para a construção dos Planos Municipais de Educação e do PAR e para a reestruturação administrativa das Secretarias Municipais de Educação. No segundo caso, em função da trajetória anterior de competição entre as redes estaduais e municipais de ensino, alguns municípios ainda não aderiram à colaboração com o Estado. Ações, como matrícula conjunta, formação, permuta de burocratas e cessão de prédios públicos, não são uniformemente realizadas com todos os municípios.

No Mato Grosso, o atual regime de colaboração entre Estado e municípios não tem sido implementado como o projeto inicial, que consistia na construção de um sistema único. Em 1989, no Governo de Carlos Gomes Bezerra, uma proposta de sistema único foi introduzida na Constituição Estadual. Em 1996, no Governo de Dante Martins de Oliveira, foi realizada uma Conferência Estadual de Educação, na qual foi referendada essa proposta de implementação de um regime único e, em 1998, a Lei Complementar nº 49 regulamentou o sistema único. Essa proposta surgiu do Sindicato dos Trabalhadores no Ensino Público do Mato Grosso e da Universidade Federal do Mato Grosso.

Abicalil & Cardoso (2010) apontam os objetivos do sistema único no seguinte trecho:

[...] para que se tivesse uma única forma de contratação, um único piso salarial, uma única fonte empregadora, uma única fonte gestora do sistema, de maneira a garantir, de forma equânime, que cada cidadão mato-grossense tivesse acesso à educação, independentemente de sua realidade socioeconômica ou da rede administrativa a que se encontrasse vinculado (p. 225).

Apesar da institucionalização do sistema único na Constituição Estadual e na Lei Complementar, atualmente, somente 14 municípios<sup>25</sup> não têm redes próprias e participam da rede estadual. Na maioria dos municípios, não há um sistema único, mas há uma gestão compartilhada entre Estado e municípios, com as ações colocados no Quadro 4.

No Mato Grosso do Sul, o regime de colaboração surgiu com a entrada da atual Secretária Estadual de Educação, Nilene Badeca, que havia ocupado o cargo de Secretária Municipal de Campo Grande (1997-2004). Em 2007, foi criada a Coordenadoria de Apoio aos Municípios e envolve a realização de diversas ações, mas, assim como o caso baiano, a Coordenadoria dedica bastante esforço à assessoria aos municípios para a construção do PAR e para a adesão aos programas federais.

No caso de Minas Gerais, a trajetória da colaboração também é recente e ainda pouco institucionalizada, mas compreende um maior número de ações conjuntas do que os casos anteriores. Essas ações são implementadas por diferentes órgãos da Secretaria estadual e muitos deles já eram implementados na rede estadual de ensino. Esse é o caso do Programa de Intervenção Pedagógica (PIP), implementado desde 2006 na rede estadual de ensino, sendo objeto de colaboração entre o Estado e os municípios desde 2012. O Programa visa melhorar o desempenho dos alunos por meio de intervenções pedagógicas nas escolas, feitas por uma equipe da Secretaria estadual a partir dos seus resultados nas avaliações. A Secretaria estadual auxilia os municípios na estruturação e capacitação das equipes do PIP municipal e oferece material de apoio.

Além disso, os municípios podem participar das avaliações estaduais, que são: avaliação interna da escola, Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar, Programa de Avaliação da Alfabetização e Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica, e a Secretaria Estadual cede e permuta mobiliários, equipamentos e profissionais às redes municipais, realiza a manutenção e a renovação da frota de veículos e dá orientação aos municípios na elaboração e execução do PAR.

---

<sup>25</sup> No Estado do Mato Grosso, há 141 municípios (IBGE, 2010).

Em Pernambuco, a colaboração envolve diversas frentes, como colocado no Quadro 4. Destaca-se a construção de parâmetros curriculares comuns, o que não ocorre em nenhum outro estado, algo que é responsabilidade da Gerência de Articulação Municipal, mas é principalmente resultado da articulação com a seccional da UNDIME no Estado. A Secretaria objetiva ainda ampliar a colaboração para aumentar a capacidade de gestão das Secretarias Municipais de Educação.

No caso do Piauí, há colaboração na alfabetização de crianças e de jovens e adultos, permuta de servidores públicos, cessão de prédios públicos, formação continuada e assessoria técnica para a elaboração do PAR e adesão aos programas federais e avaliação. O Programa de Alfabetização Palavra de Criança foi inspirado no caso cearense e é implementado em parceria com a UNICEF. Além disso, a colaboração nesse Estado é diferente entre os municípios. Algumas ações envolvem todos os municípios e outras, apenas os prioritários, que apresentam baixo desempenho no IDEB, como de alfabetização de jovens e adultos e outras que repassarão recursos para reforma de prédios e aquisição de equipamentos.

No Tocantins, foi criada a Assessoria aos Sistemas Municipais de Ensino em 2004. Apesar disso, somente a partir de 2011, com o Secretário Estadual de Educação Danilo de Melo Souza, antes Secretário Municipal de Palmas e presidente da seccional da UNDIME no Estado, é iniciada uma política mais consistente de colaboração. Essa política se baseia em um termo de colaboração e de ações conjuntas entre Estado e municípios, que envolve avaliação, serviços de inspeção das unidades escolares das redes municipais, sistema de gerenciamento escolar com matrícula informatizada, termo de cooperação entre governo estadual, municípios e Ministério Público para enfrentar o abandono, a evasão, a defasagem idade-série e a infrequência escolar de crianças e adolescentes de nove a 14 anos inseridos no ensino fundamental, programa de formação continuada na modalidade à distância e assessoria técnica aos municípios são implementadas por meio das Coordenadorias Regionais de Ensino e da seccional da UNDIME no Estado.

O caso de Sergipe é o que há menor grau de cooperação. No entanto, há uma coordenadoria que assessora os municípios, especialmente, em relação à elaboração do PAR e à adoção dos programas federais.

Alguns casos apresentam, no geral, ainda uma fragilidade na institucionalização da colaboração entre estados e municípios, o que pode ser resultado do modo mais horizontal de construção do regime de colaboração neles. Era comum nos questionários a afirmação de que

o regime de colaboração ainda necessita avançar nos estados e se institucionalizar. Apesar disso, em um grupo expressivo deles, há órgãos específicos nas Secretarias Estaduais de Educação responsáveis pela relação entre estados e municípios.

#### **4.1.3. Resolução de conflitos**

A colaboração entre Estado e municípios gaúchos não se baseia somente na implementação de programas e ações diretamente nas redes municipais, como apresentado nos casos anteriores, mas na institucionalização de arenas de negociação e barganha entre os entes. O regime de colaboração entre o Estado e os municípios no Rio Grande do Sul envolve programas semelhantes aos apresentados na categoria anterior, mas é o único estado que apresenta duas arenas institucionalizadas para a negociação federativa entre o Estado e os municípios.

Ao longo da trajetória de colaboração, mais antiga do que na maior parte dos estados, os municípios, inicialmente, por meio da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) e, posteriormente, da seccional da UNDIME no Estado, conseguiram ampliar o diálogo e institucionalizar dois fóruns de negociação federativa<sup>26</sup>. Há o Grupo de Estudos e Pesquisas Permanente – Regime de Colaboração, criado em 1995 e ligado ao Conselho Estadual de Educação, e o Grupo de Assessoramento, ligado ao Departamento de Articulação com os Municípios da Secretaria Estadual de Educação.

O Grupo de Estudos e Pesquisas Permanente – Regime de Colaboração é formado por três representantes do próprio Conselho, da seccional UNDIME no Estado, do Fórum dos Conselhos Municipais de Educação/UNCME e da Secretária de Estadual de Educação. A Secretária Estadual foi incorporada ao Grupo por pressão da UNDIME, pois, sem aquela, as decisões não teriam a eficácia necessária. Apesar disso, a representação da Secretaria ainda é informal e, conforme os relatos, essa representação está sendo regulamentada.

---

<sup>26</sup> A FAMURS foi criada em 1976 e congrega 496 municípios do Estado em 25 Associações Regionais e tem como objetivo o fortalecimento dos municípios, a qualificação dos agentes públicos municipais e o assessoramento às prefeituras gaúchas. Em 1986, foi criada a seccional da UNDIME no Estado, fortemente influenciada pela FAMURS, e, portanto, divide-se segundo as Associações Regionais da FAMURS.

As reuniões do Grupo são realizadas uma vez por mês e são discutidos vários temas relacionados à área, especialmente sobre a legislação nacional. Nas discussões, são procurados consensos e, assim, são elaborados pareceres que orientam a atuação das redes municipais e da rede estadual<sup>27</sup>. Um exemplo disso foi o estabelecimento de um calendário escolar comum a ambas as redes com diferenças entre as regiões, via negociação nas Coordenadorias Regionais de Educação.

Outro espaço instituído de construção do regime de colaboração gaúcho é o Grupo de Assessoramento, que é composto por cinco representantes da FAMURS e cinco do Governo Estadual – dois da Secretaria Estadual de Educação, um da Assessoria do Governador e um da Secretaria de Fazenda. Esse Grupo está esvaziado, não tem realizado reuniões frequentes e os representantes não foram atualizados.

#### **4.1.4. Ações conjuntas**

Nessa categoria, estão os estados que apresentam algum tipo de colaboração entre estados e municípios, mas essa colaboração é pouco institucionalizada, às vezes não é intencional, e o seu conteúdo é restrito a algumas ações. Ainda que haja, em alguns dos casos, a intenção de institucionalização e fortalecimento da colaboração. Esse é o caso de Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Paraná e São Paulo.

Em Alagoas, a colaboração é reconhecida como importante para o aumento da qualidade da Educação no Estado. Em função disso, foi publicado um decreto para regulamentar a cessão de prédio, de pessoal e o transporte escolar e pretendem avançar na construção de um calendário e matrícula conjunta. No Amazonas, há ações relacionadas ao transporte escolar e, principalmente, formação, já que a Secretaria Estadual de Educação possui um Centro de Formação que é aberto à participação dos servidores municipais. No Paraná, há um grupo de trabalho responsável pela cooperação entre estados e municípios. No entanto, a colaboração só envolve merenda escolar, transporte escolar, reformas de escolas,

---

<sup>27</sup> Alguns dos pareceres expedidos em 2011 são sobre o atendimento de educação escolar de crianças, adolescentes e jovens em situação de itinerância, o fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação, a inclusão obrigatória do ensino da Música nas instituições de Educação Básica, o ajustamento de matrículas da educação infantil no ano de 2011, a operacionalização do FUNDEB, o regimento dos Concursos Públicos do Magistério Público Estadual e dos Servidores de Escola e a institucionalização do Grupo de Trabalho de Avaliação da Educação Infantil.

aquisição de ônibus e assessoria à adesão de programas federais. Em São Paulo, os municípios podem aderir aos programas estaduais. Destaca-se o Programa Ler e Escrever, que é um programa de alfabetização implementação em aproximadamente 350 municípios. Ademais, as redes municipais participam da avaliação estadual e, nos últimos anos, houve investimentos estaduais na construção de creches.

As formas de colaboração existentes no Espírito Santo são diferentes entre os municípios, algumas delas são restritas aos municípios da Região Metropolitana de Vitória, como a matrícula conjunta. Com os demais, há execução de obras, transporte escolar, avaliação, assessoria para a construção do PAR e adesão a alguns programas estaduais, como os Comitês Interinstitucionais de Alfabetização. Esse caso é, portanto, mais híbrido entre as categorias programas conjuntos e ações conjuntas.

Esses casos apresentam alguns programas, convênios e ações em parceria com os municípios. No entanto, seu conteúdo é restrito, não resultaram de negociação com os municípios e não possuem órgãos específicos responsáveis por essa relação.

#### **4.1.5. Políticas independentes**

Em alguns estados brasileiros, não há colaboração expressiva entre estados e municípios na política de Educação, são eles: Amapá, Maranhão, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima e Santa Catarina. A caracterização desses estados como os que possuem políticas independentes entre estados e municípios não significa que não haja relacionamento entre os governos subnacionais. Porém significa que não houve a construção de uma política conjunta, mais ou menos horizontal e institucionalizada, como mostrado nas categorias anteriores. Na maior parte dos Estados supracitados, as Secretarias Estaduais de Educação intermediam programas federais, especialmente, os de formação, de merenda e de transporte escolar.

No caso do Maranhão, do Pará e do Rio Grande do Norte, os Prefeitos e Secretários Municipais de Educação se relacionam com os diretores de escolas e/ou dirigentes regionais de ensino da rede estadual. Nesse caso, os diretores e dirigentes são indicados politicamente e, na maioria das vezes, são importantes lideranças locais, que apoiam o governo estadual. A

partir disso, eles estabelecem relações informais e pessoais com os governos municipais, principalmente, para a municipalização, construção e reformas de escolas e cessão de servidores e prédios públicos.

Apesar disso, é importante ressaltar que, em alguns desses estados, os representantes das Secretarias Estaduais de Educação reconhecem a importância da colaboração entre estados e municípios e a necessidade de implementação de ações cooperativas entre eles. É o caso de Santa Catarina, em que um órgão específico está sendo implantado e será responsável pela assessoria para a implantação dos sistemas municipais de ensino e para a elaboração dos Planos Municipais de Educação, formação de tutores e conselheiros municipais e apoio aos programas federais implementados no Estado.

#### **4.2. O que explica a variedade de modelos de relacionamento entre estados e municípios na Educação?**

A análise da colaboração entre estados e municípios na política educacional brasileira reforça o argumento de que há diferentes modelos de cooperação intergovernamental no Brasil. Como apresentado, a partir dos dados coletados, foi possível identificar cinco principais categorias de cooperação entre estados e municípios nessa política, chamadas nesta pesquisa de coordenação estadual, programas conjuntos, resolução de conflitos, ações conjuntas e políticas independentes. Ainda no primeiro caso, de coordenação estadual, os estados buscam desempenhar um papel de coordenação federativa e redução de desigualdades semelhante ao do governo federal em algumas Federações, especialmente, por meio dos mecanismos de indução financeira.

Para compreender os resultados da cooperação nas políticas municipais de Educação, é fundamental analisar os fatores que explicam a variedade desses modelos. As diversidades étnicas, linguísticas, religiosas, socioeconômicas e territoriais podem resultar em diferentes políticas públicas em países federalistas, na medida em que elas atendem às preferências de determinadas localidades ou regiões. Dessa forma, no caso brasileiro, as diferenças físico-territoriais, demográficas, regionais, socioeconômicas e institucionais poderiam explicar a variedade na cooperação? Algumas variáveis relacionadas com essas diversidades foram comparadas com as categorias de cooperação entre estados e municípios na Tabela 2. Essas

variáveis são: partidos políticos, IDH, número de municípios em cada estado, extensão territorial, população, orçamentos estadual e municipais.

A Tabela 2 retrata, em primeiro lugar, as diversidades supracitadas e, em segundo, mostra que as categorias não tem uma relação direta com as variáveis relacionadas as essas diversidades. A partir disso, o que se buscou foi levantar hipóteses baseadas nessa Tabela e nas trajetórias políticas e educacionais apresentadas anteriormente para a análise comparativa entre Ceará, Mato Grosso do Sul, Pará e São Paulo, escolhidos pela sua variação nas categorias apresentadas anteriormente e nos seus resultados educacionais.

No que se refere às diversidades socioeconômicas e institucionais, não há uma relação direta entre o IDH ou o orçamento e o tipo de cooperação. Não significa, portanto, que quanto menor o IDH ou o orçamento, maior será a cooperação. Ainda assim, uma hipótese é a de que, em alguns estados com baixo IDH e desempenho educacional (ver Figuras 2 e 3 no capítulo 1), os governos estaduais tendem a redistribuir recursos para melhorar a qualidade da Educação, como no caso do Ceará. Outra hipótese é a de que a cooperação é mais difícil nos estados que possuem municípios com maior orçamento e resultados educacionais melhores, o que pode ocorrer em São Paulo, por exemplo.

No âmbito das diversidades regionais e físico-territoriais, verifica-se que alguns estados têm trajetórias de cooperação em diversas políticas públicas, como no Rio Grande do Sul. Na região Norte, a relação entre os estados e os municípios é semelhante. Com a maior parte dos municípios, ela é hierárquica, pois esses municípios são de pequeno porte, não possuem orçamentos expressivos, são institucionalmente frágeis, territorialmente extensos e o acesso a alguns deles é difícil. Em muitos deles, quando há indicação política de coordenadores regionais e diretores de escola, a relação entre o governo estadual e as prefeituras municipais é informal e partidarizada. Isto é, as coordenadorias regionais e diretores de escolas da rede estadual são politicamente vinculados ao partido do governador e eles é que se relacionam com as Secretarias Municipais de Educação.

Além disso, outras três variáveis relacionadas com a trajetória política e educacional nos estados aparecerem nos questionários como importantes para a cooperação. A primeira compreende a relação entre as Secretarias Estaduais de Educação e as seccionais da UNDIME nos estados, que são importantes na articulação e negociação federativa. A segunda se refere à trajetória de municipalização. Como apontado, há uma variação grande na municipalização entre os estados. Por exemplo, no caso do Ceará, a municipalização alcançou quase todas as



matrículas do ensino fundamental e, no Paraná, há uma ainda uma divisão entre as matrículas das redes estadual e municipais no segundo ciclo do ensino fundamental. A terceira diz respeito à trajetória dos dirigentes estaduais, nos casos do Ceará, Mato Grosso do Sul e Acre, os secretários estaduais e suas equipes vieram de experiências anteriores em Secretarias Municipais de Educação, o que, segundo eles, influenciaram a entrada da cooperação na agenda dos governos estaduais.

Estados	Tipo de cooperação	Área (km <sup>2</sup> )	População (2010)	População rural (%) (2010)	Número de municípios	IDH Municipal por UF (2010)	Orçamento per capita em reais (2010)		Partidos políticos (2011-2014)
							Estadual	Municipal	
Acre	Programas conjuntos	164.123	733.559	27,44	22	0,663	5.252,04	1.101,85	PT*
Amapá	Políticas independentes	142.829	669.526	10,23	16	0,708	3.918,39	965,39	PSB**
Amazonas	Ações conjuntas	1.559.159	3.483.985	20,91	62	0,674	2.781,63	1.151,85	PSD***
Pará	Políticas independentes	1.247.955	7.581.051	31,52	144	0,646	1.613,66	957,20	PSDB****
Rondônia	Políticas independentes	237.591	1.562.409	26,45	52	0,690	3.064,49	1.557,68	PMDB*****
Roraima	Políticas independentes	224.301	450.479	23,45	15	0,707	5.236,42	1.537,27	PSDB
Tocantins	Programas conjuntos	277.721	1.383.445	21,20	139	0,699	3.697,05	1.452,15	PSDB
Alagoas	Ações conjuntas	27.779	3.120.494	26,36	102	0,631	1.846,64	1.275,04	PSDB
Bahia	Programas conjuntos	564.733	14.016.906	27,93	417	0,660	1.773,52	1.141,41	PT
Ceará	Indução estadual	148.920	8.452.381	24,91	184	0,682	1.843,59	1.289,27	PROS*****
Maranhão	Políticas independentes	331.938	6.574.789	36,92	217	0,639	1.304,42	1.067,99	PMDB
Paraíba	Indução estadual	56.470	3.766.528	24,63	223	0,658	1.548,89	1.199,43	PSB
Pernambuco	Programas conjuntos	98.148	8.796.448	19,83	185	0,673	2.214,53	1.190,32	PSB
Piauí	Programas conjuntos	251.578	3.118.360	34,23	224	0,646	1.778,78	1.146,16	PSB
Rio Grande do Norte	Políticas independentes	52.811	3.168.027	22,19	167	0,684	2.320,03	1.310,65	DEM*****
Sergipe	Programas conjuntos	21.915	2.068.017	26,48	75	0,665	2.876,50	1.351,95	PMDB

Goiás	Programas conjuntos	340.112	6.003.788	9,71	246	0,735	2.315,09	1.503,24	PSDB
Mato Grosso	Programas conjuntos	903.366	3.035.122	18,20	141	0,725	3.308,97	1.613,83	PMDB
Mato Grosso do Sul	Programas conjuntos	357.146	2.449.024	14,36	79	0,729	3.257,34	1.973,78	PMDB
Espírito Santo	Ações conjuntas	46.096	3.514.952	16,60	78	0,740	3.379,17	1.939,67	PSB
Minas Gerais	Programas conjuntos	586.522	19.597.330	14,71	853	0,731	2.374,87	1.583,18	PSDB
Rio de Janeiro	Políticas independentes	43.780	15.989.929	3,29	92	0,761	3.177,88	1.887,79	PMDB
São Paulo	Ações conjuntas	248.223	41.262.199	4,06	645	0,783	3.620,10	2.245,90	PSDB
Paraná	Ações conjuntas	199.308	10.444.526	14,67	399	0,749	2.125,48	1.622,63	PSDB
Rio Grande do Sul	Resolução de conflitos	281.730	10.693.929	14,90	497	0,746	3.247,05	1.847,80	PT
Santa Catarina	Políticas independentes	95.736	6.248.436	16,01	295	0,774	2.107,55	1.910,39	PSD

\*Partido dos Trabalhadores

\*\*Partido Socialista Brasileiro

\*\*\*Partido Social Democrático

\*\*\*\*Partido da Social Democracia Brasileira

\*\*\*\*\*Partido do Movimento Democrático Brasileiro

\*\*\*\*\*Partido Republicano da Ordem Social

\*\*\*\*\*Democratas

## Tabela 2. Tipos de cooperação e indicadores dos estados brasileiros

Fonte: elaboração própria baseada em IBGE (2010), IPEA (2010) e PNUD (2013).

O que se buscou neste capítulo foi mapear as relações entre estados e municípios na Educação, categorizá-las segundo a literatura sobre relações intergovernamentais (AGRANOFF, 2001; 2007; BANTING, 2005; WATTS, 2006) e analisar os fatores que influenciam a variedade de tipos de relacionamento entre eles. É importante ressaltar que não se pretendeu estabelecer uma relação causal entre as diversidades características da Federação brasileira e os tipos de cooperação, mas estabelecer hipóteses que foram analisadas posteriormente na comparação entre os casos.

As relações entre estados e municípios na política educacional são heterogêneas no Brasil. Há modelos mais hierárquicos e institucionalizados, horizontais com extensa negociação, informais e não intencionais. Conclui-se também que há dois casos que incluem a indução financeira para a adoção de determinados programas estaduais pelos municípios e não há nenhum caso de redistribuição de recursos para reduzir desigualdades de gastos educacionais, como o modelo do FUNDEB. Ainda, há um único caso de existência de uma arena de negociação entre os entes.

Esses distintos modelos não são determinados pelas diversidades físico-territoriais, demográficas, socioeconômicas, institucionais e regionais, mas são influenciadas por elas. O que ocorre por meio, por exemplo, da trajetória de associativismo nos estados, da capacidade institucional das Secretarias Municipais de Educação, da trajetória de municipalização do ensino fundamental, do envolvimento de diferentes atores, como as seccionais da UNDIME nos estados, e da existência de dirigentes públicos nas Secretarias Estaduais de Educação que possuam uma trajetória na gestão municipal. Essas e as demais hipóteses levantadas neste capítulo foram analisadas na análise comparada apresentada a seguir.

## **5. A cooperação entre estados e municípios em quatro estados brasileiros**

A análise comparada entre Ceará, Mato Grosso do Sul, Pará e São Paulo teve como objetivo aprofundar a compreensão sobre os modelos de relacionamento intergovernamental e os resultados deles nas políticas municipais de Educação. Os estados foram escolhidos por apresentarem diferenças nos modelos de relacionamento intergovernamental e nos resultados educacionais. A partir dessa escolha, dois municípios foram escolhidos em cada um dos estados em função dos seus resultados educacionais controlados por variáveis socioeconômicas.

Os quatro estados são caracterizados por uma trajetória anterior de negociação entre Secretarias Estaduais e Municipais de Educação no âmbito da municipalização. Isto é, houve programas estaduais que incentivaram a municipalização das matrículas do ensino fundamental. Apesar disso, o processo de municipalização foi distinto entre eles em três aspectos principais: o momento em que esses programas foram lançados, o seu conteúdo e os seus resultados.

Em primeiro lugar, enquanto no Ceará, no Mato Grosso do Sul e em São Paulo, os programas estaduais surgiram antes do FUNDEF, no Pará, o programa se iniciou no mesmo momento em que o FUNDEF estava sendo implementado. Em segundo, em todos os estados, os programas envolveram cessão de prédios e professores; contudo, em alguns, os municípios ficaram responsáveis pelos vencimentos dos professores municipalizados e, em outros, os estados continuaram sendo responsáveis por isso. Destaca-se que, no Ceará, um dos programas envolveu a redistribuição de recursos. Por fim, seus resultados foram distintos: se no Ceará e no Pará, a municipalização avançou no primeiro e no segundo ciclos do ensino fundamental, em São Paulo e no Mato Grosso do Sul, o primeiro ciclo foi municipalizado de maneira mais intensa.

Quando se analisa as trajetórias de cooperação em outras esferas da política de Educação, os estados são caracterizados por uma diversidade maior, na medida em que esse foi um dos fatores que orientou a escolha dos casos. De um lado, no Ceará, há uma trajetória de cooperação anterior às mudanças mais recentes. Desde 2006, as Secretarias Municipais e Estadual do Ceará implementam um programa estadual de alfabetização, que envolve uma

relação mais entrelaçada entre as Secretarias do que nos demais estados. Do outro lado, no Pará, há um menor grau de cooperação entre as Secretarias Municipais e Estadual e há, inclusive, um conflito entre elas, o que gera um comportamento não cooperativo em alguns casos. São Paulo e Mato Grosso do Sul são casos intermediários, sendo que o segundo apresenta um grau maior de institucionalização e uma proximidade maior entre Secretarias o primeiro.

Neste capítulo, os casos analisados de maneira comparada foram descritos a partir dos dados coletados nas entrevistas semiestruturadas realizadas com representantes das Secretarias Estaduais e Municipais da Educação e das seccionais da UNDIME nos quatro Estados, em documentos e em produção bibliográfica sobre o tema. A apresentação dos casos compreende uma breve contextualização socioeconômica dos estados, suas trajetórias de municipalização e de cooperação, os programas e ações que envolvem a relação entre os estados e os municípios, a existência ou não de espaços de negociação entre eles e os resultados da relação entre eles nas políticas municipais de Educação.

## **5.1. Ceará**

O Estado do Ceará está situado na Região Nordeste e faz divisa com o Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Paraíba. Em 2010, sua população era composta por 8.552.381 habitantes, sendo que 24,91% vivem na área rural, e sua área é de 148.920,472 km<sup>2</sup>, dividida em 184 municípios. É importante apontar que a capital, Fortaleza, concentra grande parte da população e da atividade econômica do Estado; cerca de 27% da população do Estado vive em Fortaleza e 48,22% do PIB do Estado é produzido nela (IBGE, 2010). Nesse sentido, o governo estadual, nas gestões de Cid Gomes (2007 a 2010 e 2011 a 2014), tem realizado projetos de desenvolvimento econômico e de melhoria do acesso às políticas sociais, principalmente nas Regiões de Sobral e de Juazeiro do Norte (SEGATTO & ABRUCIO, 2011).

O IDH do Ceará está entre os piores do país, ocupa a 17<sup>a</sup> posição (PNUD, 2010). Apesar disso, o Estado se destaca entre os da Região Nordeste, o que pode ser explicado por uma trajetória de coordenação estadual nas políticas sociais. No final da década de 1980, o governo estadual iniciou o Programa de Agentes Comunitários de Saúde e, a partir da década

de 1990, começou a implementar o modelo de Saúde da Família no sertão do Ceará, que mais tarde, em 1994, influenciou a criação de um programa federal, o Programa Saúde da Família (LOTTA, 2013; TENDLER, 1998). Além disso, sua trajetória na Educação também é caracterizada pela forte coordenação estadual, especialmente com o PAIC, iniciado em 2007 e, em função disso, tem apresentado resultados melhores também nessa política.

### **5.1.1. A trajetória da municipalização no Ceará**

A participação histórica dos municípios na oferta do ensino fundamental está atrelada à preocupação em relação à definição de competências no Estado. Já na Constituição Estadual de 1921, a criação de escolas de instrução primária e profissional foi determinada como competência privativa da Câmara Municipal. Ela ainda determinou a reserva de no mínimo 10% do orçamento municipal para essa função. Esse assunto aparece novamente nas Constituições Estaduais de 1935 e 1947. Nesse sentido, em 1962, os municípios ofertavam 52,1% do ensino primário, enquanto o Estado ofertava 33,3% (VERAS, 1990). E em 1971, foi aprovada uma lei que previa que as administrações locais deveriam assumir os encargos e serviços de Educação, especialmente do então 1º grau, hoje ensino fundamental (VIEIRA, 2010).

A partir desse momento, foram iniciados programas de municipalização e de cooperação entre o Estado e os municípios, como o Projeto de Assistência Técnica aos Municípios (Pró-Município) em 1977 e o Programa de Educação para a Zona Rural (Prorural) em 1979, que consistiam na assessoria técnica e financeira estadual aos municípios. Após esses dois programas, a Constituição Estadual de 1989 determinou a cooperação entre os municípios. O artigo 227 apontava que “o Estado prestará assistência técnica e financeira aos Municípios que mantenham o ensino fundamental, devendo decretar a medida de intervenção, ao verificar não haver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal”. Outros programas de municipalização voltaram a ser implementados na década de 1990 e início dos anos 2000 (Governos de Tasso Jereissati, 1987 a 1990, 1995 a 1998 e 1999 a 2002, e de Ciro Gomes, 1991 a 1994) (VIEIRA, 2010).

Destacam-se três importantes mudanças desse período: a lei de municipalização (nº 12.452 de 1995) que determinou o regime de colaboração entre o Estado e os municípios a

partir do incentivo e apoio técnico e financeiro, a capacitação conjunta de recursos humanos, a permuta e cessão de pessoal e a doação de patrimônio quando necessário; a transferência de recursos estaduais aos municípios segundo o número de matrículas a fim de promover a municipalização, antecipando o FUNDEF; e o concurso único para o magistério do estado e dos municípios que chegou a atingir 67% da rede pública (ALBUQUERQUE, 2005; VIEIRA, 2010).

Em relação ao programa de municipalização via indução financeira, inicialmente como um projeto piloto e, em seguida, como um programa conveniado com todos os municípios, Vieira (2010) destaca que,

com o intuito de dar suporte ao processo, a Seduc [Secretaria da Educação do Estado do Ceará] cria um grupo de trabalho para tratar do regime de colaboração, provendo formas diferenciadas de cooperação técnica e financeira. Em outubro do mesmo ano, é firmado acordo de cooperação técnica e financeira. Em outubro do mesmo ano, é firmado acordo de cooperação entre o estado e seis municípios (Icapuí, Fortim, Maranguape, Marco, Iguatu e Jucás), visando à municipalização dos serviços das séries iniciais do ensino fundamental em todos eles.

[...] em agosto de 1997, o governo do estado institui o então chamado de Fundefinho, ao firmar convênios de municipalização com 124 municípios, estabelecendo um custo/aluno mínimo de R\$180,00 (cento e oitenta reais), a ser repassado àqueles municípios para que assumissem a oferta das séries iniciais (p. 277).

É importante apontar que conforme relatado pelo representante da seccional da UNDIME no Ceará, durante a década de 1990, especialmente, no Governo de Tasso Jereissati, a justificativa para a municipalização estava ligada ao fortalecimento da autonomia municipal, da participação e do controle social local. Isso é comum a outros casos analisados por esta Tese. Apesar dessa semelhança, o entrevistado afirmou que não houve resistência das Secretarias Municipais de Educação, da seccional da UNDIME no Ceará e das Coordenadorias Regionais nesse processo. O que está relacionado a dois fatores: as Secretarias Municipais precisavam de recursos adicionais e um processo de seleção empossou novos Coordenadores Regionais, que não se opunham à municipalização.

Albuquerque (2005) mostra que, nesse período, os índices de universalização do acesso de crianças e adolescentes de sete a 14 anos ao ensino fundamental e de abandono escolar nessa etapa do ensino melhoraram. O primeiro chegou a 98% em 1999 e o segundo passou de 13,2% em 1995 para 10,5% em 1999. Ele também afirma que, em 2001, “[...] os municípios eram responsáveis por 82,9% dos alunos do ensino fundamental de 1ª a 4ª série e



53,5% dos alunos de 5ª a 8ª série” (p. 52). Em 2013, a rede estadual foi responsável por 65.641 matrículas no ensino fundamental regular, enquanto as redes municipais foram responsáveis por 986.253 (INEP, 2013).

Vieira (2010) afirma, no entanto, que

assim, a municipalização avançou à frente e ao largo do que o estado havia previsto – e, o que é pior, muitas vezes, à revelia e sem qualquer controle de qualidade por parte deste sobre aqueles. Para além das séries iniciais, a presença dos municípios passa a ser dominante em todo o ensino fundamental, para a perplexidade das equipes técnicas da Seduc e, de modo especial, dos dirigentes dos Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação (Credes) encarregados de promover a articulação estado/municípios. Estes passam a defrontar-se com a inusitada situação de municípios que não horavam os acordos firmados, impedindo a matrículas de crianças nas escolas de ensino fundamental da rede estadual (p. 277).

O entrevistado da seccional da UNDIME apontou que, atualmente, as Secretarias Municipais de Educação têm uma posição distinta em relação à municipalização. Segundo ele, as Secretarias Municipais não querem avançar mais nesse processo, pois estão em uma situação dramática no que se refere ao financiamento de suas redes municipais. A maior parte dos municípios cearenses depende dos recursos do FUNDEB. No entanto, o valor por aluno repassado pelo Fundo, especialmente, na educação infantil, não é condizente com o gasto realizado por eles e, com algumas mudanças nacionais, como a Lei do Piso, os custos das redes municipais estão cada vez maiores. De acordo com ele, os municípios estão gastando quase todo o recurso distribuído pelo FUNDEB com suas folhas de pagamento, portanto, além dos 60% determinado na Lei nº 11.494/2007.

Dado esse quadro, o entrevistado afirmou que a colaboração entre os governos estadual e municipais no Ceará é fundamental, já que garante um padrão básico em todos os municípios. Para ele, o PAIC é a expressão do regime de colaboração no Estado, o que será aprofundado adiante.

### 5.1.2. A institucionalização da coordenação estadual: o PAIC

Em 2004, surgiu o Comitê Cearense pela Eliminação do Analfabetismo Escolar que mudou o foco da política educacional no Estado: a preocupação passou do acesso e universalização do ensino fundamental para a melhoria da qualidade da Educação. Durante o Governo de Lúcio Alcântara (2003 a 2006), Vieira (2011) mostra que foram implementadas ações de cooperação entre o Estado e os municípios, como a organização da matrícula da Educação Básica em um sistema integrado e a implementação de um sistema de avaliação estadual que poderia ser aplicado aos municípios. Apesar disso, a criação do Comitê foi o início do fortalecimento da cooperação entre os governos subnacionais no Estado.

O Comitê era coordenado pela Assembleia Legislativa, principalmente, por meio da figura de Ivo Gomes, naquele momento como Deputado Estadual, e era composto pela Secretaria da Educação do Governo do Estado do Ceará, UNICEF, seccional da UNDIME no Ceará, INEP, Associação dos Municípios do Estado do Ceará (APRECE), Universidade Estadual do Ceará, Universidade Federal do Ceará, Universidade Estadual do Vale do Acaraú, Universidade de Fortaleza e Universidade Regional do Cariri. Ele foi criado para realizar uma pesquisa sobre a qualidade da Educação no Estado, que compreendeu três partes. Fonseca (2013) as compara com os resultados no Quadro 5:

Objetivos	Resultados
1) realizar uma pesquisa para avaliar a aprendizagem da leitura e da escrita das crianças da 2ª série do ensino fundamental nas escolas públicas de 48 municípios cearenses;	1) somente 40% da amostra de quase 8.000 alunos foram considerados alfabetizados;
2) analisar como estava sendo realizada a formação do professor alfabetizador no Estado do Ceará;	2) a maioria das universidades não possui estrutura curricular adequada para formar o professor alfabetizador;
3) observar a prática docente e as condições de trabalho dos professores alfabetizadores em algumas escolas do Estado.	3) a maioria dos professores não tem metodologia para alfabetizar, abusa de cópias na lousa, e usa muito mal o tempo de aula, que já é bastante reduzido.

#### **Quadro 5. Objetivos e resultados da pesquisa sobre analfabetismo no Ceará**

Fonte: FONSECA, Andreia S. A. da. Programa de Alfabetização na Idade Certa – PAIC: reflexos no planejamento e na prática escolar. 2013. 148 f. Tese (Doutorado em Educação Brasileira) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, 2013, p. 51.

O diagnóstico deu origem à implementação do PAIC como um piloto em 56 municípios, coordenado pela APRECE e pela seccional da UNDIME no Ceará em parceria técnica e financeira da UNICEF em 2005 e 2006. O seu objetivo era elevar a qualidade do ensino de leitura e escrita nas séries iniciais do ensino fundamental. Em 2007, o PAIC se transformou em um programa implementado pelo governo estadual, o que ocorreu devido à mudança política com a entrada de Cid Gomes no Governo do Estado. É importante apontar que Cid Gomes já havia implementado um programa de alfabetização em Sobral durante sua gestão como Prefeito. Em função disso, a equipe da Secretaria Estadual foi formada, principalmente, pela equipe que havia liderado a Secretaria de Educação em Sobral, com destaque para Izolda Cela e Maurício Holanda Maia.

Enquanto um programa estadual,

o Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic) é uma política pública do Governo do Ceará, coordenada pela Secretaria de Educação do Estado com o apoio do Governo Federal e de parceiros governamentais e não governamentais, realizada em regime de colaboração entre estado e municípios. O objetivo é alfabetizar todos os alunos das redes públicas de ensino do estado até os 7 anos de idade. Com essa finalidade, o Paic apoia os municípios na formulação e implementação de políticas voltadas à garantia do direito de aprendizagem com prioridade à alfabetização de crianças (CEARÁ, 2012, p. 29).

Para isso, o Programa constituiu-se em cinco eixos – Gestão da Educação Municipal, Alfabetização, Formação do Leitor, Avaliação Externa e Educação Infantil – e foi criada uma coordenadoria específica responsável pela relação entre Secretaria Estadual e Secretarias Municipais de Educação, a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM). Conforme relatado pelos entrevistados da Secretaria Estadual, a Coordenadoria é o canal de entrada dos municípios no governo estadual. Apesar disso, nas entrevistas, fica evidente que a relação dos municípios se dá com os Núcleos Regionais de Cooperação com os Municípios (NRCOMs), que foram criados nas 20 Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDEs) com o início do PAIC.

Vieira & Vidal (2013) apontam que, na trajetória de cooperação do Ceará, as CREDEs assumiram um papel fundamental no regime de colaboração no Estado, “[...] contribuindo de forma decisiva para ativar a capilaridade do sistema escolar na busca de soluções conjuntas para problemas comuns” (p. 1086). Segundo os entrevistados da Secretaria Estadual de Educação, a relação da Secretaria com os municípios necessariamente passa pelas CREDEs, a

COPEM entra em contato com as equipes dos NRCOMs, que se relacionam com as equipes responsáveis pelo PAIC nas Secretarias Municipais de Educação. Os entrevistados chamam essa estrutura organizacional de “rede”, já que o acompanhamento e a comunicação com os municípios é intermediada pelas CREDEs.

Nas CREDEs, são realizadas formações com os servidores dos municípios, que fazem as formações com os professores e gestores. Além disso, são realizados fóruns regionais entre os Secretários Municipais de Educação e suas equipes do PAIC. Nesses espaços, os Secretários discutem o Programa, problemas comuns e trocam experiências. Conforme relatado pelo entrevistado da seccional da UNDIME no Ceará, esses fóruns precisam ser mais institucionalizados, pois eles ainda não ocorrem de forma sistemática em todas as regiões.

As equipes do PAIC nas Secretarias Municipais de Educação contam com no mínimo três servidores públicos. A Secretaria Estadual repassava uma bolsa no valor de mil reais às Secretarias, que geralmente era dividida para o pagamento adicional dos servidores dessa equipe. Atualmente, a Secretaria Estadual paga três bolsas de 600 reais cada diretamente para os formadores e o gerente do PAIC. Nas Secretarias visitadas, as equipes contavam com mais de cinco servidores, pois elas combinaram os servidores pagos e responsáveis pelo PAIC e pelo PNAIC, ou seja, em um dos casos, as formadoras da educação infantil, do 2º e do 3º ao 5º ano do ensino fundamental recebem pelo PAIC e a gerente do PAIC e a formadora do 1º ano recebem pelo PNAIC. A bolsa do PAIC é umas das ações que compõem o eixo de Gestão da Educação Municipal. Além disso, nesse eixo, são realizadas formações com os gestores municipais.

Em relação ao eixo de Alfabetização, são realizadas formações e distribuição de material didático para o 1º e o 2º anos do ensino fundamental, incluindo um programa específico para os alunos que não foram alfabetizados, chamado Luz do Saber. Para o 1º ano, o material distribuído e as formações são únicos, elaborados pela Secretaria Estadual. Para o 2º ano, eles são selecionados pelas Secretarias Municipais, que escolhem editoras previamente definidas pela Secretaria Estadual<sup>28</sup>. Além disso, a Secretaria produz a revista *Pense!* e concede um inventivo para a participação dos professores na Bienal do Livro a fim de aumentar a sua capacidade alfabetizadora.

---

<sup>28</sup> Em 2014, a Secretaria Estadual não comprou os livros do 2º ano, o que foi feito por algumas Secretarias Municipais.

No eixo de Formação do Leitor, segundo Gusmão & Ribeiro (2011), a principal estratégia é “[...] a criação e dinamização de acervos literários nas salas de aula por meio da implementação de cantinhos de leitura em todas as salas de aula de educação infantil e 1º e 2º anos do ensino fundamental” (p. 21). Além disso, há a produção de livros próprios por escritores locais, aquisição de livros e formação dos professores.

O eixo de Avaliação compreende três tipos de avaliação. A Provinha PAIC que é externa à escola e é realizada no início de ano letivo a fim de produzir um diagnóstico que auxilie as escolas sobre a alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental. Desde 1992, o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE) avalia de maneira censitária os alunos do 5º e do 9º anos do ensino fundamental e 1º, 2º e 3º anos do ensino médio em língua portuguesa e matemática. A partir de 2007, ela foi ampliada para avaliar a proficiência em leitura dos alunos do 2º ano do ensino fundamental, chamando esse teste de SPAECE-Alfa. É importante apontar que apesar do SPAECE existir desde 1992, somente com a criação do PAIC é que ele passou a ser implementado nos municípios.

Há dois incentivos atrelados à avaliação, a cota-parte do ICMS e o Prêmio Escola Nota Dez. Ambos são orientados pelo desempenho dos alunos, ou seja, não buscam redistribuir recursos como o FUNDEB o faz. A cota-parte do ICMS é distribuída segundo os indicadores de Educação, Saúde e Meio Ambiente. O Prêmio é concedido às 150 escolas que apresentam os melhores desempenhos na alfabetização. A premiação é dividida em duas parcelas e, para receber a segunda, a escola deve assessorar uma escola com um desempenho ruim por um ano.

A redistribuição de recursos não considera o nível socioeconômico dos alunos, ou seja, não visa reduzir desigualdades educacionais entre os municípios. Apesar disso, conforme relatado pelos entrevistados da Secretaria Estadual e da seccional da UNDIME no Ceará, a mudança na distribuição da cota-parte beneficiou a maior parte dos municípios, já que, antes disso, a distribuição era feita segundo o número de matrículas, o que beneficiava somente Fortaleza. Ainda, eles ressaltam que a mudança na distribuição da cota-parte do ICMS e a criação do Prêmio produziram outro resultado positivo: o perfil dos Secretários Municipais de Educação mudou e passou a ser prioritário nas gestões municipais.

O que se verificou na pesquisa de campo é que o Prêmio, apesar de envolver um montante menor de recursos do que a cota-parte do ICMS, é muito mais relevante para as

gestões municipais. Nas Secretarias, pouco se conhecia sobre os valores da cota-parte do ICMS recebidos pelos municípios.

O último eixo, Educação Infantil, compreende a colaboração entre o Estado e os municípios na construção de Centros de Educação Infantil. A ideia é de que a cada Centro construído pelo governo estadual, a Prefeitura Municipal construa outro.

Gusmão & Ribeiro (2011) apontam que a Secretaria Estadual ainda coopera com os municípios a fim de que eles adotem medidas, como nucleação de escolas, cumprimento do calendário escolar de 200 dias letivos e 800 horas-aula, fortalecimento da autonomia das escolas, definição de critérios técnicos para o processo de seleção de gestores escolares, revisão dos planos de cargos, carreira e remuneração do magistério e estabelecimento de política de formação de professores e de critérios de mérito para a sua seleção.

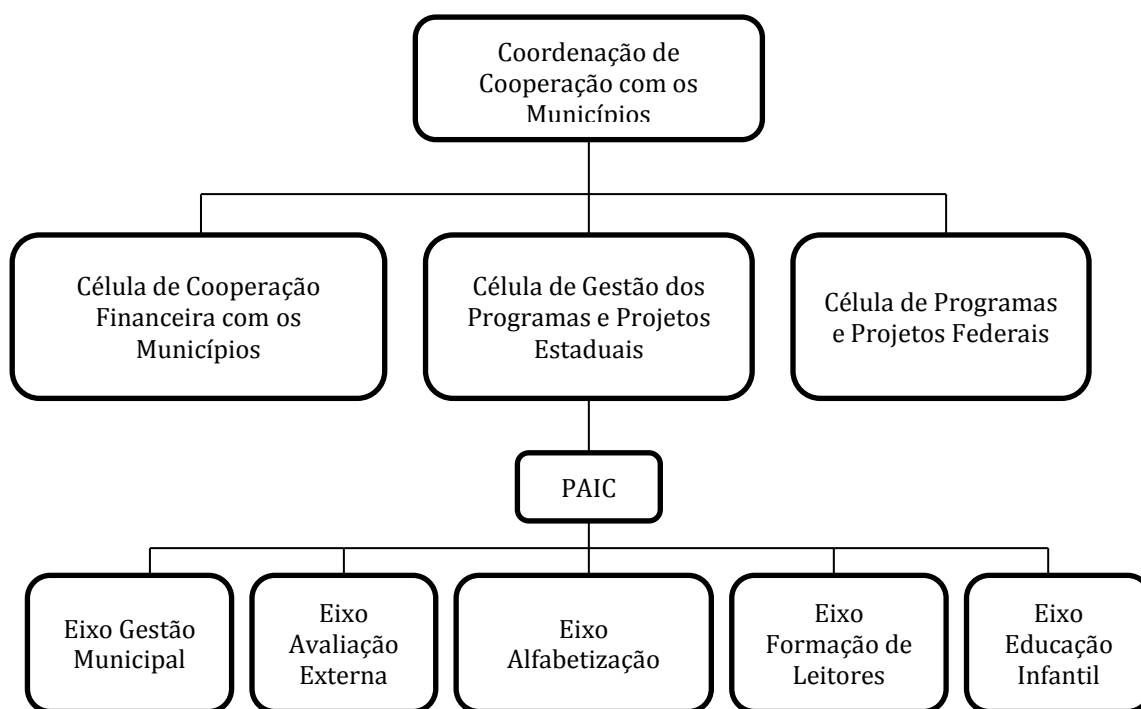
Nas Secretarias Municipais visitadas, a nucleação, especialmente das escolas rurais com um número pequeno de alunos e o cumprimento do calendário escolar foram destacados pelos entrevistados, inclusive as Secretarias Estadual e Municipais seguem um calendário comum. Além disso, conforme relatado, a Secretaria Estadual permitiu que as Secretarias Municipais aderissem ao seu processo de seleção de gestores escolares, já que, na maioria delas, os gestores são indicados politicamente. No entanto, em alguns casos, não houve aprovação de um número suficiente de gestores. Nesses casos, as Secretarias Municipais contrataram gestores que não foram aprovados no processo de seleção e eles estão realizando um curso de formação.

Mais recentemente, em 2013, a Secretaria Estadual decidiu ampliar o PAIC para os 3º, 4º e 5º anos do ensino fundamental. Nesse sentido, a Secretaria estruturou o PAIC+, que expande o Programa para essas séries e inclui ações para a disciplina de Matemática. A estratégia é a mesma do PAIC com formação e distribuição de material, incluindo literatura e formação do leitor. Ademais, a Secretaria com a participação de representantes dos municípios elaborou o currículo de língua portuguesa e matemática. A ideia é que seja implementado o PAIC+9, que irá abranger o segundo ciclo do ensino fundamental (6º ao 9º ano). Os entrevistados nas Secretarias Municipais afirmaram que isso é fundamental para a melhoria da Educação das redes municipais. De acordo com eles, a diferença entre os professores da educação infantil ao 5º ano do ensino fundamental e os do 6º ao 9º ano é visível, já que esses ficam “soltos”, isto é, sem orientação em relação ao planejamento e às atividades em sala de aula.

Por fim, é importante apontar que a relação entre Estado e municípios ocorre por meio de reuniões com a Secretaria Estadual de Educação e a seccional da UNDIME no Estado. Em primeiro lugar, os entrevistados apontaram que, nas reuniões da UNDIME, sempre há um momento para discussão de questões relacionadas à COPEM e, nas reuniões da COPEM, a mesma coisa ocorre, ou seja, há um momento para a discussão das questões ligadas à UNDIME.

Em segundo lugar, há um Comitê de Articulação do PAIC, que envolve os parceiros do Programa, um representante da APRECE, um da UNICEF, um da UNCME, um da Associação para o Desenvolvimento dos Municípios do Estado do Ceará (APDMCE), um do Fórum de Educação Infantil, um da Secretaria Estadual de Cultura, um da seccional da UNDIME no Estado e, com a implementação do PNAIC, um da Universidade Federal do Ceará, que faz o acompanhamento do Programa no Estado. Uma das resoluções desse Comitê foi a elaboração dos currículos no Estado.

O organograma da COPEM (Figura 10) sintetiza os eixos do Programa e mostra, que além dele, a Coordenadoria ainda apoia os municípios em outras duas dimensões – repasses do governo estadual e programas federais.



**Figura 9. Organograma da Coordenadoria de Articulação com os Municípios**  
 Fonte: Abrucio, Segatto & Silva (2012, p. 16).

Na célula de cooperação financeira com os municípios, a Secretaria gerencia o Programa de Transporte Escolar e os repasses de recursos para a construção dos Centros de Educação Infantil.

Na célula de programas e projetos federais, ela acompanha os convênios realizados entre o MEC e os municípios. Destaca-se que todos os estados devem ser responsáveis pela coordenação de determinados programas federais. Apesar disso, a maioria das Secretarias Estaduais não possui um órgão específico para isso. No mais das vezes, há um técnico ou alguns técnicos responsáveis por essa atividade, que trabalham respondendo às demandas dos municípios. No caso do Ceará, essa célula é responsável não só por essa coordenação, mas também pelo assessoramento aos municípios para elaboração do PAR, bem como pela adesão, acompanhamento e prestação de contas dos programas federais. Ainda que isso ocorra, um dos entrevistados da Secretaria Estadual afirmou que é como “correr atrás de um cavalo selado”, pois o MEC não repassa as informações sobre os programas federais.

### **5.1.3. As políticas municipais de Educação e a cooperação nos municípios cearenses**

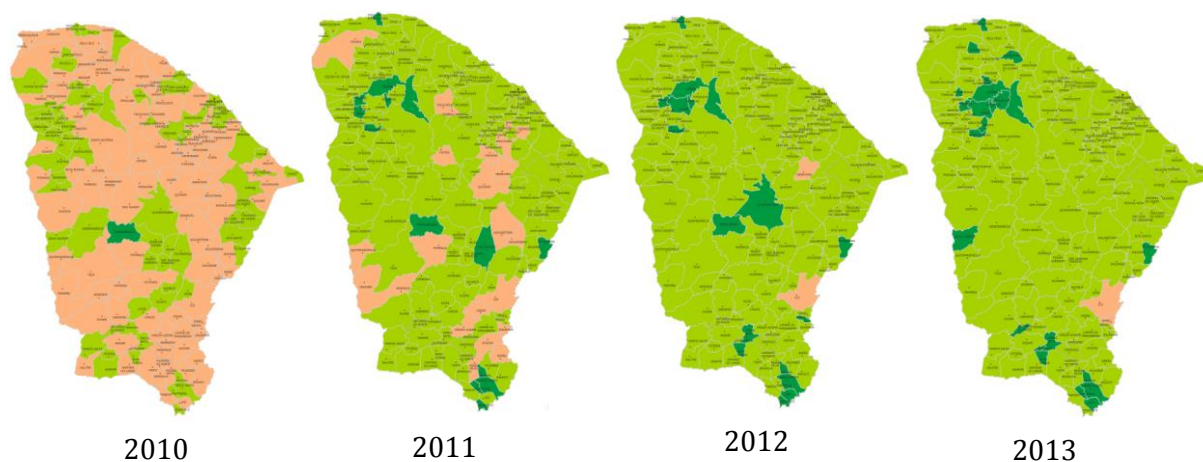
Os municípios cearenses analisados foram: Groaíras e Ibaretama. O primeiro apresentou melhores resultados do que municípios com características socioeconômicas semelhantes e o segundo, piores. Groaíras está localizado na Região de Sobral, possui 10.228 habitantes e 155,946 km<sup>2</sup> de área. Suas receitas, em 2009, foram de 12.641.428, 50 reais, seu PIB, em 2012, de 44.395 mil reais e seu PIB per capita de 4.250,34 reais. Seu IDH (2010) é de 0,633. Ibaretama está localizado na Região de Quixadá, isto é, no começo do sertão cearense, possui área de 12.922 km<sup>2</sup> e 13.172 habitantes. Suas receitas foram de 15.912.159,34 reais em 2009, seu PIB de 53.094 mil reais e PIB per capita de 4.091,42 reais em 2012. Seu IDH (2010) é de 0,577 (IBGE, 2015; 2010).

Padilha *et al.* (2013) mostram que o IDEB das escolas, municípios e CREDEs cearenses têm crescido desde 2005. O IDEB da rede municipal de Groaíras é superior a sua meta e tem crescido nos últimos anos. Os anos iniciais do ensino fundamental apresentam um índice de 7,4 e os anos finais de 5,5. Ibaretama melhorou o seu IDEB nos últimos anos, mas



ainda continua menor do que a sua meta. Os anos iniciais apresentam um índice de 3,7 e os anos finais, 3,2 (INEP, 2014).

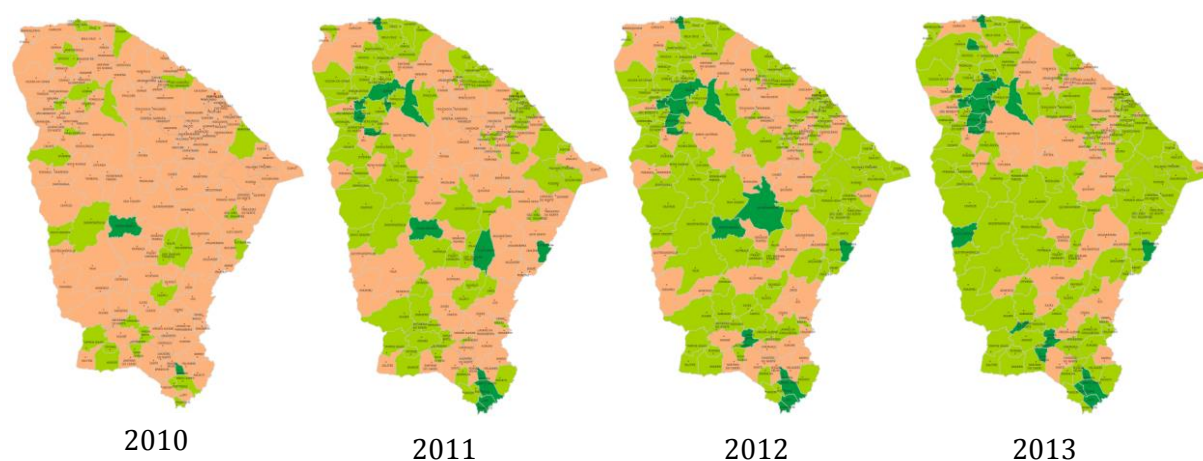
Segundo Padilha *et al.* (2013), no primeiro ciclo do ensino fundamental, a equidade aumentou. Isso pode ser observado também por meio das avaliações estaduais, na Figura 11 e 12, os resultados do SPAECE melhoraram de 2010 a 2013.



**Figura 10. Mapa dos resultados dos alunos do 5º ano do ensino fundamental em Português no SPAECE de 2010 a 2013**

Observação: verde escuro: adequado (225 e acima); verde claro: intermediário (maior e igual do que 175 e menor do que 225); laranja: crítico (maior e igual do que 125 e menor do que 175); vermelho: muito crítico (abaixo de 125).

Fonte: SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ (2010; 2011; 2012; 2013).



**Figura 11. Mapa dos resultados dos alunos do 5º ano do ensino fundamental em Matemática no SPAECE de 2010 a 2013**

Observação: verde escuro: adequado (225 e acima); verde claro: intermediário (maior e igual do que 175 e menor do que 225); laranja: crítico (maior e igual do que 125 e menor do que 175); vermelho: muito crítico (abaixo de 125).

Fonte: SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ (2010; 2011; 2012; 2013).

Apesar disso, os autores afirmam que, no primeiro ciclo do ensino fundamental, “[...] o grupo de escolas com o IDEB entre os 20% maiores em 2011 não é o mesmo ao longo do tempo. Em 2005, apenas 30% dessas escolas (existentes em 2005) estavam no último quintil; em 2007, esse percentual era de 40%; e, em 2009, 60%” (p. 91). Os autores identificaram que, em sete municípios, a maioria das escolas de anos iniciais do ensino fundamental (mais de 50%) se manteve no último quintil da distribuição de maneira consistente. Eles são: Cruz, Forquilha, Groaíras, Jijoca de Jericoacoara, Mucambo, Pedra Branca e Sobral. “É interessante notar que, com exceção dos municípios de Pedra Branca e Itaiçaba, todos os outros cuja maioria das escolas possui alto IDEB consistentemente estão nas CREDES de Sobral e Acaraú” (PADILHA *et al.*, 2013, p. 92).

Em relação à distribuição das matrículas, como em todo o Estado, Groaíras e Ibaretama ofertam todas as matrículas na educação infantil e no ensino fundamental (INEP, 2013).

A partir dessa contextualização mais geral sobre os municípios, as relações entre as suas Secretarias Municipais e a Secretaria Estadual e o MEC são descritas e, por fim, os resultados da coordenação estadual nas suas políticas municipais de Educação. No que se refere à sua relação com o Governo Federal, verifica-se que ambas as Secretarias implementam quase os mesmos programas federais: Mais Educação, Mais Cultura, Atleta na Escola, PDDE, Programa Nacional do Livro Didático e PNAIC.

Em relação à coordenação estadual nos dois municípios, o PAIC e o Prêmio são os principais Programas citados pelos entrevistados. O PAIC ocupa posição central nas políticas “brilho dos olhos da Secretaria”.

Apesar disso, há diferenças na implementação do Programa entre os dois municípios. Em Groaíras, a equipe do PAIC tem um acompanhamento extremamente próximo dos professores em relação às formações e ao cumprimento das atividades determinadas pelo Programa. Em Itaberama, a equipe do PAIC acredita que deveria haver um acompanhamento maior com as escolas. No entanto, a Secretaria só possui um veículo e algumas das suas escolas são muito distantes do centro, o que inviabiliza isso.

No caso dos municípios cearenses, os programas próprios não possuem a mesma importância do que o PAIC. No caso de Groaíras, a Secretaria Municipal criou uma

bonificação para que os professores participem das formações do PAIC e do PNAIC; no momento em que eles estão ausentes da sala de aula para realizá-las, eles contratam alguém para os substituírem com esse recurso. A Secretaria também realiza simulados com seus alunos antes das avaliações estaduais. No caso de Ibaretama, a política municipal é baseada nos programas federais supracitados e no PAIC.

A melhoria do desempenho, especialmente das séries iniciais do ensino fundamental no Ceará é atrelada, pelos entrevistados, à implementação do PAIC. A justificativa está ancorada no fato de que, com o Programa, as escolas passaram a cumprir o horário das aulas, o currículo e o calendário escolar. Além disso, os entrevistados afirmam que não se ensinava todo o conteúdo aos alunos, segundo eles, os professores não terminavam os livros.

Isso confirma a declaração de alguns dos entrevistados de que o PAIC assegura um padrão básico em todos os municípios e, em algum grau, supre a falta de recursos que caracteriza a situação da maioria das Secretarias Municipais de Educação cearenses. Um deles afirmou que o material que é oferecido aos alunos na capital, em Fortaleza, é o mesmo aos alunos em qualquer lugar do Ceará, inclusive na área rural. De maneira que, no Ceará, não há distinção entre o aluno da área urbana e da área rural, como o MEC o faz.

Nos relatos dos entrevistados das Secretarias Municipais de Educação, fica evidente que o cumprimento do conteúdo, das atividades e do calendário está relacionado com o controle estabelecido pelo Programa por meio da relação entre escolas municipais, Secretarias Municipais, NRCOMs/ CREDEs e COPEM. Todas as atividades que os professores devem realizar em sala são descritas nas formações e nos materiais e os professores devem reportá-las às equipes municipais.

Quando comparado ao PNAIC, a resposta dos entrevistados ligados às Secretarias Municipais era de que esse Programa é extremamente importante para a Educação no município, mas o PAIC é mais importante, pois é mais completo. O PNAIC foi inspirado no PAIC. Contudo, ele só incorpora duas dimensões do PAIC: a formação de professores em Matemática e Língua Portuguesa e a distribuição de materiais. No que se refere à gestão, ele reproduz o modelo dos outros programas federais do MEC, que contam com a assessoria das universidades federais, o que faz com que o acompanhamento da implementação do PNAIC não seja tão próximo quanto o do PAIC.

Destaca-se que o governo estadual tentou ocupar o papel das universidades federais no Ceará. Nesse sentido, a então Secretária Estadual de Educação, Izolda, chegou a discutir essa questão com o MEC. Entretanto, o Ministério foi contrário a isso. Atualmente, as Secretarias Municipais implementam ambos os Programas, que são “irmãos”, sem coordenação entre eles. O principal conflito ocorre nas formações, já que os professores municipais participam de dez formações no PAIC e de sete no PNAIC durante um ano letivo.

Os entrevistados destacam que, para o avanço da qualidade da Educação, outras medidas ainda são necessárias. Entre elas estão: redefinição do perfil dos Secretários Municipais de Educação e do seu papel nas gestões municipais; profissionalização da burocracia das Secretarias Municipais e diminuição do número de cargos comissionados; capacitação de gestores escolares e criação de processo de seleção, na medida em que, na maioria dos municípios, eles são indicados politicamente; aumento do número de professores com formações específicas para o segundo ciclo do ensino fundamental; criação de sistemas de avaliações municipais, como no caso de Sobral; implementação de formações locais e de simulados; a criação de bonificação em relação ao desempenho do aluno; assiduidade nas formações do PAIC e do PNAIC; e falta de recursos, já que a maioria dos municípios cearenses depende dos recursos provenientes do FUNDEB e seu orçamento é quase totalmente comprometido com o pagamento de salários, merenda e transporte escolar.

Em suma, o regime de colaboração no Ceará tem seu foco principal na implementação do PAIC, que ocupa posição central nas políticas municipais Educação, mesmo em relação aos programas federais implementados nas redes municipais. O PAIC estabelece condições institucionais a partir de padrões mínimos em todos os municípios. Destaca-se que a implementação do currículo, as formações e a distribuição de materiais têm um papel fundamental para isso. O caso cearense, portanto, se assemelha mais à coordenação federativa que busca tratar das diversidades – no caso brasileiro, de cunho socioeconômico e institucional (fragilidade administrativa dos municípios). A diferença entre o desempenho dos municípios parece ser explicada pelo grau de aderência das Secretarias Municipais ao Programa e por programas e projetos próprios que, em sua maioria, estão coordenados com o PAIC.

No entanto, apesar do estabelecimento de um padrão mínimo em todos os municípios por meio dos instrumentos supracitados, não há redistribuição de recursos a fim de reduzir desigualdades intra-estaduais. Ademais, o sucesso da implementação do PAIC, entendido

como a adesão e centralidade dele nas políticas municipais, está relacionado a sua própria construção, que contou com a participação dos municípios e de organizações da sociedade civil. O que se constitui como um caso único de cooperação na política de Educação brasileira.

## **5.2. Mato Grosso do Sul**

O Estado do Mato Grosso do Sul está situado na Região Centro-Oeste e faz divisa com o Paraguai, a Bolívia e os seguintes estados brasileiros: Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná e São Paulo. Sua população era composta por 2.449.024 habitantes em 2010, desses cerca de 15% vivem na área rural, e sua área é de 357.145,532 km<sup>2</sup>, dividida em 79 municípios. É importante destacar que o Estado possui 77.025 indígenas distribuídos em 77 aldeias em 27 municípios, o que representa a segunda maior população indígena do Brasil (IBGE, 2010). O IDH do Estado é de 0,729, maior do que a média nacional (0,727) (PNUD, 2010), assim como os resultados do IDEB nos anos finais e iniciais do ensino fundamental. Em 2013, o IDEB da rede pública foi 5,0 e 3,9, respectivamente (INEP, 2013).

Em relação à distribuição das matrículas no Estado, a educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental são majoritariamente ofertados pelas redes municipais, os anos finais do ensino fundamental são ofertados quase de maneira equitativa pelas redes estadual e municipais e o ensino médio é ofertado majoritariamente pela rede estadual (INEP, 2013). Esse não era o quadro no início da década de 1990, já que a rede estadual concentrava as matrículas do ensino fundamental. Isso começou a se alterar com a criação de um programa estadual de municipalização em 1993 e com a aprovação do FUNDEF.

Além desse programa de municipalização, não houve programas institucionalizados que envolvessem a cooperação entre as Secretarias Estadual e Municipais de Educação na trajetória da política no Mato Grosso do Sul. Somente em 2007, durante os Governos de André Puccinelli (2007 a 2010 e 2011 a 2014), a cooperação entrou na agenda estadual e, posteriormente, se institucionalizou mais fortemente com a criação da Coordenadoria de Apoio aos Municípios.

### **5.2.1. A trajetória da municipalização no Mato Grosso do Sul**

No Mato Grosso do Sul, não houve uma trajetória de programas estaduais de municipalização até o início da década de 1990. A rede estadual concentrava as matrículas do ensino fundamental, que, portanto, só começaram a ser municipalizadas após a criação de um programa estadual e a aprovação do FUNDEF. Mesmo com os incentivos federal e estadual à municipalização, ela avançou mais no primeiro ciclo do ensino fundamental do que no segundo, que é ofertado pelas duas redes de ensino.

Em 1993, a Secretaria Estadual de Educação lançou o Programa Descentralização e Fortalecimento do Ensino de Primeiro Grau. Com ele, o governo estadual se comprometeu a manter o pessoal efetivo de seu quadro de funcionários e professores nas escolas municipalizadas e os municípios, a assumir as despesas de manutenção (MATO GROSSO DO SUL, 1992). Além disso, a aprovação do FUNDEB impactou a municipalização no Estado.

Quando os entrevistados foram questionados sobre o processo de municipalização, eles apontaram que há um acordo entre as Secretarias Estadual e Municipais de Educação de que a rede estadual oferece a maior parte das matrículas do segundo ciclo do ensino fundamental e as redes municipais oferecem as do primeiro ciclo. No entanto, conforme relatado por um dos entrevistados ligados às Secretarias Municipais, a municipalização não parece ser uma prioridade na agenda da Secretaria Estadual de Educação. Segundo ele, esse tema não apareceu formalmente em nenhum dos encontros promovidos pela Secretaria e nem em suas participações nas reuniões da UNDIME. Isto é, não há um programa estadual de municipalização e não houve uma reorganização formal das redes, apenas uma orientação para a municipalização do primeiro ciclo do ensino fundamental.

O entrevistado da seccional da UNDIME no Mato Grosso do Sul afirmou que a municipalização não é um problema a ponto de gerar um processo de “estadualização”, isto é, de transferência de matrículas das redes municipais para as estaduais, como tem ocorrido em outros estados brasileiros. Isso não tem ocorrido, pois, na atual gestão, a oferta das matrículas é negociada entre os municípios e o Estado. Por exemplo, alguns municípios já ofertavam o segundo ciclo e seguiram dessa maneira e outros não conseguiram atender o primeiro ciclo por completo e o Estado ofertou uma parte das matrículas.

O quadro resultante desse processo é que a distribuição das matrículas é heterogênea entre os municípios sul-mato-grossenses e não há um projeto de uniformização da divisão das matrículas entre eles. E, portanto, a municipalização não é institucionalizada, mas negociada caso a caso com municípios.

Um dos entrevistados das Secretarias Municipais de Educação apontou que a reorganização das redes seria boa para os municípios, na medida em que eles não precisariam se preocupar com o segundo ciclo do ensino fundamental. Segundo relatado, essa etapa do ensino envolve questões diferentes das presentes no primeiro ciclo, como a contratação de professores de disciplinas específicas.

### **5.2.2. A intermediação estadual no Mato Grosso do Sul**

Os entrevistados apontaram que, antes do fortalecimento da cooperação entre o Estado e os municípios na Educação no Mato Grosso do Sul a partir de 2007, havia programas em cooperação que envolviam o transporte escolar e a realização de formação inicial e continuada. Os entrevistados não foram claros em relação à trajetória desses programas e à sua institucionalização. Apesar disso, eles enfatizam que foi, nos últimos anos, que a colaboração entre Secretarias Estadual e Municipais foi ampliada e institucionalizada.

A cooperação entre o Estado e os municípios na Educação foi, portanto, fortalecida no governo estadual nos Governos de André Puccinelli (2007 a 2010 e 2011 a 2014), em que a Secretária Estadual era Nilene Badeca da Costa. Os entrevistados enfatizam o fato de que essa Secretária pensa na rede pública como um todo e não somente na rede estadual, o que pode ser explicado pela sua própria trajetória. Antes assumir o governo estadual, André Puccinelli foi Prefeito de Campo Grande de 1997 a 2000 e de 2001 a 2004 e Nilene foi Secretária Municipal de Educação durante esses mandatos. Antes de assumir a Secretaria Municipal, Nilene já tinha trabalhado na própria Secretaria Municipal e havia sido delegada do MEC no Estado e, após sua gestão como Secretária Municipal, ela trabalhou com assessoramento aos municípios.

Além disso, enquanto Secretária Estadual de Educação, Nilene foi Presidente do CONSED de 2011 a 2014. Nesse período, ela visitou outros estados, que tinham iniciado

experiências cooperação com os municípios, como o Ceará. Isso teve um efeito positivo na política estadual, levando preocupações de coordenação para o estado.

No começo da sua gestão, em 2007, o PAR estava sendo iniciado nos municípios com os piores IDEBs em todo o país. No entanto, a Nilene negociou com o MEC a elaboração do PAR em todos os municípios do Estado. E a partir da concordância do MEC, a Secretaria Estadual realizou uma série de encontros e palestras sobre o tema e, em seguida, conseguiu ocupar oficialmente o papel de acompanhamento dele.

Uma equipe da Secretaria Estadual também realizou visitas aos municípios. O objetivo era assessorar tecnicamente as Secretarias Municipais em relação à sua adesão aos programas federais. Segundo os entrevistados da Secretaria Estadual, havia casos em que as Secretarias Municipais tinham recebido materiais para escolas indígenas e quilombolas, mas não tinham essas escolas em suas redes municipais.

Depois dessa fase inicial, a Coordenadoria de Apoio aos Municípios foi criada em 2010 para continuar esse acompanhamento e assessoramento aos municípios. Dessa maneira, a cooperação entre o Estado e os municípios ocorre fundamentalmente por meio do assessoramento técnico aos municípios para a elaboração do PAR e adesão, implementação e prestação de contas dos programas federais. Também realiza outras ações de cooperação como formações e convênios e parcerias.

Desde 2007, portanto, a Secretaria é responsável pelo monitoramento do PAR municipal no Estado. Segundo relatado por um dos técnicos da Coordenadoria, o PAR é elaborado durante uma gestão e, muitas vezes, com a mudança política, as equipes das Secretarias Municipais buscam revisar e modificar o PAR. Essa é a maior demanda da Coordenadoria. Além disso, ela auxilia as equipes municipais esclarecendo questões específicas sobre contrapartidas, prestação de contas e monitoramento.

A Coordenadoria é composta por técnicos, que se dividem para cada um deles assessorar grupos de dez a doze municípios<sup>29</sup>. Há também um técnico responsável pelos convênios que envolvem emendas parlamentares.

Como apontado, todas as Secretarias Estaduais possuem uma coordenação do PAR e dos programas federais em suas estruturas. Apesar disso, a maioria delas não realiza uma

---

<sup>29</sup> A Coordenadoria não presta assessoria à Campo Grande, pois, em municípios de grande porte, as Secretarias Municipais de Educação devem ter equipes próprias em suas Secretarias.



assessoria organizada e institucionalizada, apenas responde às demandas que eventualmente surgem na implementação dos programas. A equipe da Coordenadoria possui acesso ao sistema do PAR, o que permite uma assessoria mais efetiva aos municípios. Ademais, quando os técnicos do MEC realizam visitas à Secretaria Estadual, a Coordenadoria organiza palestras com os representantes das Secretarias Municipais.

No que se refere à formação, a Secretaria Estadual realiza formação continuada para os professores e equipe técnica das Secretarias Municipais de Educação. Isso inclui a implementação do programa federal Profucionário, formação para o uso dos Núcleos de Tecnologia Educacional e para acessibilidade comunicacional aos alunos surdos por meio do curso de Língua Brasileira de Sinais. No caso das formações, os municípios precisam ceder espaço, transporte e alimentação como contrapartida.

No âmbito dos convênios e parcerias, estão: a oferta de cursos técnicos de nível médio em conjunto com os municípios; o repasse de recursos para a execução do transporte escolar; cessão de profissionais para o atendimento de alunos com necessidades educacionais específicas e de uso de prédio e/ou dependências de escolas estaduais para funcionamento de escolas municipais, nesses casos, em um período, funciona a rede municipal e, no outro, a rede estadual, o que ocorre tanto em prédios estaduais como municipais; realização do Censo Escolar, incluindo a capacitação dos representantes das Secretarias Municipais; e elaboração de calendários de maneira conjunta para facilitar o transporte escolar.

Além disso, em função do pedido de alguns municípios, a Secretaria Estadual permite que os municípios façam adesão ao programa estadual Além das Palavras. Ele foi criado em 2008 como um projeto para os alunos do 1º ao 5º anos do ensino fundamental em algumas escolas da rede estadual de ensino que apresentavam os piores IDEBs. Em 2011, o projeto se tornou um programa estadual, na medida em que passou a ser implementado em toda a rede estadual.

O Programa consiste na formação continuada, no assessoramento técnico-pedagógico, na distribuição de materiais, como livros e materiais lúdicos, na avaliação diagnóstica inicial e final e no monitoramento online e in loco. Quando ele é implementado pelas Secretarias Municipais, a Secretaria Estadual apenas realiza as formações com os professores das redes municipais. As demais ações que compõem o Programa devem ser custeadas e implementadas pelos próprios municípios.

Em relação à negociação e ao diálogo entre as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação no Mato Grosso do Sul, alguns entrevistados afirmaram que as negociações entre Secretarias Estadual e Municipais de Educação eram realizadas com intermediação da UNDIME e hoje são realizadas diretamente entre as Secretarias. Apesar disso, foi relatado nas entrevistas que a Secretária Estadual sempre participa das reuniões da UNDIME. Ademais, o entrevistado da seccional da UNDIME no Estado apontou que representantes da Secretaria Estadual sempre discutem os programas e ações que tenham relação com os municípios com representantes UNDIME. Segundo ele, todas as decisões são consensuadas.

Observa-se que a dimensão mais importante da cooperação no Mato Grosso do Sul está relacionada com a assessoria prestada aos municípios no âmbito dos PARs municipais, da adesão e da implementação dos programas federais. A Secretaria Estadual não desempenha, portanto, um papel de coordenação federativa como no caso cearense, mas atua como um intermediador regional dos programas federais. Destaca-se que, como apresentado no capítulo anterior, esse tipo de cooperação entre estados e municípios tem sido comum na política de Educação brasileira. Ele está presente, por exemplo, nos casos da Bahia, Goiás e Mato Grosso.

Nesse sentido, a Secretaria Estadual auxilia as Secretarias Municipais por três motivos principais. Em primeiro lugar, ela influencia a coordenação desses programas, ou seja, a adequação deles às reais necessidades das redes municipais e a própria coordenação entre eles, na medida em que há inúmeros programas sendo financiados pelo Governo Federal nos municípios brasileiros que não são a priori coordenados. Em segundo lugar, ela assessora a implementação deles, principalmente, no que se refere às dificuldades operacionais, administrativas e financeiras resultantes da falta de profissionalização das burocracias das Secretarias Municipais. E em algum grau, profissionaliza as burocracia locais com essa assessoria. Por fim, essa assessoria também é importante, pois, como mostrado por Faria & Guimarães (2014), as escolas que apresentam os melhores resultados educacionais acessam a um número maior de programas federais.

Ademais, é importante notar que a Coordenadoria não representa um departamento responsável apenas pelo assessoramento, ela passou a ser a “porta de entrada” dos municípios na Secretaria Estadual. Isso ocorre, pois a equipe da Coordenadoria, muitas vezes, encaminha os Secretários Municipais e suas equipes para outros departamentos do governo estadual. Segundo um dos entrevistados, ela não fornece assessoria em relação ao Programa Mais

Educação, por exemplo, mas orienta as equipes municipais a buscar informações com o setor específico dentro da Secretaria Estadual.

### **5.2.3. As políticas municipais de Educação e a cooperação nos municípios sul-mato-grossenses**

Os municípios escolhidos no Mato Grosso do Sul são Costa Rica e Miranda, sendo que o primeiro apresenta melhores resultados em relação aos municípios com condições socioeconômicas semelhantes e o segundo, piores. Costa Rica está localizado na região Norte do Estado, fazendo divisa com Goiás, e Miranda, na Oeste, na região do Pantanal. Costa Rica possui 19.695 habitantes e 4.164,115 km<sup>2</sup> e Miranda, 25.595 habitantes e 5.478,825 km<sup>2</sup> (IBGE, 2010). Costa Rica apresentou 51.417.309,30 reais em receitas em 2009, PIB de 749.685 mil reais e PIB per capita de 36.843,18 reais em 2012 e Miranda, 37.496.083,64 reais, 282.839 mil reais e 10.884,29 reais. O IDH (2010) de Costa Rica é de 0,706 e o de Miranda, 0,632 (IBGE, 2015).

Na Educação, o IDEB de Costa Rica melhorou nos últimos anos e está acima da sua meta, nos anos iniciais do ensino fundamental, é de 6,5 e, nos anos finais, de 5,1. Já em Miranda, o IDEB dos anos iniciais tem melhorado e é semelhante a sua meta, que, em 2013, é de 3,9, e o dos anos finais piorou e está abaixo da sua meta, é de 2,9 (INEP, 2014).

Em relação à distribuição das matrículas, os municípios sul-mato-grossenses são os que apresentam uma menor taxa de municipalização em comparação com os outros quatro Estados. A educação infantil é toda ofertada pelas redes municipais e o primeiro ciclo do ensino fundamental é majoritariamente ofertado por elas, ainda que a rede estadual tenha ofertado aproximadamente 30% das matrículas dessa etapa do ensino em Costa Rica e 20% em Miranda em 2013. No ensino fundamental, redes estadual e municipais dividem quase que igualmente a oferta das matrículas (INEP, 2013).

Os entrevistados apontaram que o fato de haver oferta das matrículas do segundo ciclo por ambas as redes gera um esforço das Secretarias Municipais na contratação e elaboração de carreiras para os professores de disciplinas específicas. Dessa forma, alguns dos entrevistados defendem que os municípios ofertassem todas as matrículas do primeiro ciclo e o Estado

ofertasse as do segundo ciclo. O que, para eles, incluiria necessariamente uma maior cooperação entre Estado e municípios.

A partir dessa contextualização, as relações entre as Secretarias Municipais, o MEC e as Secretarias Estaduais e as suas políticas educacionais próprias são descritas. No âmbito da relação entre as Secretarias Municipais e o Governo Federal, os principais programas federais implementados nas redes municipais são: PNAIC, formação de professores pela Universidade Aberta do Brasil, Pró-infância (construção de centros de educação infantil), PDDE, Pró-letramento, Gestar e PNLD. Um dos municípios afirmou que não está implementado o Mais Educação, pois não acredita que seja um programa viável tal como desenhado pelo MEC. Segundo ele, para a implantação da Educação de tempo integral no município, deve haver a melhoria e ampliação da infraestrutura existente.

Em relação à sua relação com a Secretaria Estadual de Educação, os entrevistados das Secretarias Municipais apontaram que técnicos da Secretaria Estadual as visitaram para assessorá-los no processo de reorganização dos PARs municipais realizado no início da gestão da Nilene Costa. No entanto, após esse momento, o entrevistado ligado à Secretaria de Costa Rica afirmou que, quando necessário, entra em contato com a Coordenadoria, e o de Miranda disse que se comunica diretamente com o MEC.

Ademais, um dos entrevistados levantou uma questão referente à implementação do PNAIC que envolve outra fragilidade na coordenação federativa no Estado. Segundo ele, as formações do PNAIC nas redes estadual e municipais ocorrem em momentos distintos; contudo, muitos professores têm cargos nas duas redes, ficando fora da sala de aula em dois momentos distintos.

Os entrevistados das Secretarias Municipais citaram, nas entrevistas, outras esferas de cooperação entre Estado e municípios no Mato Grosso do Sul, que são o transporte escolar, cursos de formação em libras e cessão de prédios. No transporte escolar, não há um grande conflito em torno dos recursos transferidos, entretanto os calendários das redes estadual e municipais não são acordados. As Secretarias Municipais tentam, portanto, cumprir o calendário da rede estadual, o que nem sempre é possível.

No que se refere aos seus programas e projetos próprios, em Miranda, como solução para a melhoria do IDEB no município, foi adotado um material apostilado, abandonado na última gestão, mas sua retomada é o objetivo principal da atual gestão. A Secretaria vê o

material como solução, pois, conforme relatado, os livros didáticos distribuídos pelo PNLD nunca são numericamente suficientes para a quantidade de alunos, já que são comprados segundo o Censo Escolar do ano anterior. Além disso, alguns livros não são adequados para serem usados como o material principal. A Secretaria ainda realiza programas próprios de formação de professores e de avaliação diagnóstica de seus alunos.

Diferentemente da Secretaria de Miranda, em Costa Rica, há um número maior de programas próprios, incluindo diretrizes curriculares, sistema de avaliação, repasse de dinheiro para as escolas, atividades no contraturno escolar e formação de professores.

Não obstante essas diferenças, os entrevistados de ambas as Secretarias declararam que enfrentam dificuldades relacionadas ao financiamento da política, especialmente na educação infantil. Um deles disse que, o Governo Federal tem construído centros de educação infantil, mas não há recursos para a sua sustentabilidade, como para o pagamento de professores concursados e de cinco refeições diárias nessa etapa do ensino.

No caso de Miranda, houve uma mudança política recente. O que, segundo os entrevistados da Secretaria Estadual, é recorrente nas Secretarias Municipais. De acordo com eles, há poucos municípios que mantêm um técnico responsável pelo PAR quando o Secretário e a sua equipe são trocados, como Corumbá. Dessa maneira, a Coordenadoria, em algum grau, capacita os técnicos no processo de assessoramento, mas isso é perdido quando a gestão muda. Para os entrevistados, o Governo Federal tem recursos disponíveis para transferir para as Secretarias Municipais, no entanto é preciso que elas tenham técnicos que se dediquem diariamente a essa atividade.

O regime de colaboração no Mato Grosso do Sul não se aproxima do caso cearense, na medida em que não há intenção de estabelecer padrões mínimos estaduais. Apesar disso, o intuito da Secretaria Estadual é assessorar as Secretarias Municipais, o que conseqüentemente auxilia na profissionalização das burocracias locais. As Secretarias Municipais analisadas não têm recorrido a essa assessoria de maneira frequente, ainda que elas sejam diferentes entre si, tanto no que se refere à profissionalização de sua burocracia e à existência e abrangência de programas próprios, quanto ao desempenho dos alunos.

### 5.3. Pará

O Estado do Pará está situado na Região Norte, faz divisa com dois países – Guiana e Suriname – e com seis estados brasileiros – Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Roraima e Tocantins. O Pará ocupa um território de 3.869.638 km<sup>2</sup>, dividido em 144 municípios. Destaca-se que parte do seu território é composto por unidades de conservação federais, estaduais e municipais e terras indígenas. Em 2010, o Estado possuía 7.581.051 habitantes, desses 32% viviam na área rural e 51.217 eram indígenas, sendo que 35.816 viviam em áreas indígenas (IBGE, 2010). Além dos indígenas, o Estado possui comunidades de difícil acesso, incluindo as ribeirinhas, o que, como será apresentado, dificulta a oferta e a implementação da política no Estado.

O Pará se divide em três Regiões principais: a Região Metropolitana de Belém, a Região de Carajás e a Região do Tapajós. Em 2011, houve um plebiscito sobre a separação do Estado nessas três Regiões, no entanto, ela foi rejeitada pela maioria da população. A Região Metropolitana de Belém concentra o poder político e econômico e a população do Estado. Além disso, ela é apontada pelas outras Regiões como a Região, onde o governo estadual realiza a maior parte de seus investimentos. Nas outras Regiões, Marabá, Altamira e Santarém são os principais polos regionais.

O IDH do Estado é de 0,646, menor do que a média nacional (0,727) (PNUD, 2010), assim como o desempenho educacional. Os resultados do IDEB estavam crescendo até 2011 e caíram nos anos iniciais e finais do ensino fundamental em 2013. Na rede pública, o IDEB dos anos iniciais foi 3,8 em 2013 e dos anos finais, 3,4 em 2013 (INEP, 2013).

No Pará, as matrículas da educação infantil, do primeiro e do segundo ciclo do ensino fundamental são ofertadas majoritariamente pelos municípios e o ensino médio é ofertado majoritariamente pelo Estado (INEP, 2013). O caso do Pará, portanto, se aproxima do caso cearense, em que a maioria do ensino fundamental foi municipalizado. No entanto, o processo de municipalização ocorreu mais tarde, de forma semelhante ao caso sul-mato-grossense. Apesar disso, a relação entre as Secretarias Estadual e Municipais de Educação não é tão institucionalizada como nos casos já apresentados e não envolve uma efetiva cooperação entre elas.

### 5.3.1. A trajetória de municipalização no Pará

Assim como no caso do Ceará, a maior parte das matrículas de todo o ensino fundamental foi municipalizada no Pará. Apesar dessa semelhança, no Pará, não houve uma trajetória de municipalização como no Ceará. Ela correu mais tardiamente com a aprovação do FUNDEF e da LDB e a criação de um programa estadual em 1998.

Em 1994, o Plano Decenal de Educação para Todos foi concluído pelo Governo Estadual. O Plano definiu como meta prioritária a oferta de oportunidades educativas com qualidade às crianças, jovens e adultos, que também se tornou uma meta no Plano Estadual de Educação - 1995/99. A municipalização foi considerada uma solução para a alcance dessa meta de melhoria da qualidade do ensino no Estado. Um dos entrevistados da Coordenação de Municipalização da Secretaria Estadual de Educação inclusive afirmou que a motivação da municipalização era a priorização do ensino médio pelo Governo Estadual na tentativa de melhorá-lo. Acreditava-se também que a proximidade dos municípios às demandas da comunidade seria importante para a melhoria da Educação. Segundo um documento publicado pela Secretaria Estadual de Educação em 1996,

vários fatores levaram a SEDUC a considerar este projeto como estratégico e fundamental:

- a) Com uma rede de 3.206 escolas em funcionamento torna-se extremamente difícil gerenciar escolas distantes da capital, que no entanto estão próximas das sedes das prefeituras municipais; nos muitos Estados onde o sistema foi implantado, o resultado tem sido mais satisfatório que o sistema anterior sob este aspecto;
- b) Com a responsabilidade de uma rede tão extensa, a SEDUC fica impossibilitada de gerenciar com (competência e aumento de qualidade) o 1º Grau maior (5ª a 8ª série) e o 2º Grau;
- c) Com a unificação das redes estadual e municipal das escolas com pré-escola e turmas de 1ª a 4ª série, as matrículas e o planejamento escolar como um todo, além dos procedimentos ligados à melhoria da qualidade do ensino e suas relações com o desenvolvimento do Pará, poderão ser planejados com maior eficiência porque este conjunto de escolas estará sob a jurisdição da prefeitura e não mais partilhada entre Estado e Município; a descompressão administrativa resultará numa liberação de energia no campo da qualidade (LOUREIRO, 1996, p. 8)

Porém, somente em 1997, a Secretaria Estadual de Educação em parceria com a Secretaria Municipal de Educação de Tucuruí implementou um projeto piloto de municipalização. E em 1998, institucionalizou um programa estadual para a municipalização

do ensino fundamental em todo o Estado, denominado de “Política Estadual de Municipalização do Ensino”. Além do programa estadual, os entrevistados apontam que a aprovação do FUNDEF também influenciou esse processo.

O processo de municipalização no Pará atingiu todas as etapas do ensino fundamental na maioria dos municípios paraenses, que foi caracterizado pelos entrevistados como uma ruptura radical. Naquele momento, havia 143 municípios paraenses e apenas 42 não aderiram ao processo. O que foi relatado é que as Secretarias Estadual e Municipais não realizaram um diagnóstico ou um levantamento das condições das redes estaduais e municipais para organizar esse processo. Ademais, de acordo com o atual Projeto Político Pedagógico da Municipalização,

[...] muitas prefeituras viram na Municipalização a possibilidade de aumento de sua receita, sem observância da capacidade de atendimento da demanda de alunos nas redes municipais de ensino. Com isso, dois problemas básicos foram gerados em cada esfera: o município por um lado, não tinha onde colocar seus alunos e; o Estado não tinha onde lotar os servidores, principalmente professores de séries iniciais que poderiam ficar em disfunção e ter perdas salariais, apesar de possuir as instalações prediais das escolas” (SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DO PARÁ, 2009, p. 2).

A partir disso, foram estabelecidos convênios de cooperação técnica e termos de cessão de bens e uso móveis e imóveis. O Governo Estadual cedeu prédios e servidores, principalmente, professores aos municípios. Esses, por sua vez, passaram a pagar os salários dos servidores estaduais, que não necessariamente recebem os mesmos salários que os seus servidores, e quando esses servidores se aposentam, eles recebem pelo sistema de previdência estadual. A despeito de não haver mudança salarial, os servidores municipalizados não recebem outros benefícios, como vale alimentação, o que gera um certo conflito. Ademais, alguns desses servidores não possuem nível superior, somente magistério e, em alguns casos, eles não participam de formações estaduais e nem municipais, pois nenhum dos dois entes se responsabiliza efetivamente por eles.

A própria Secretaria Estadual afirmou que o processo de municipalização se caracterizou pela desresponsabilização estadual da educação infantil e do ensino fundamental, na medida em que houve a transferência dos servidores, bens móveis e imóveis e recursos do FUNDEF sem o incentivo à constituição dos Sistemas Municipais de Educação em colaboração com o Estado por meio, principalmente, da criação de Conselhos Municipais de



Educação e da elaboração de Planos Municipais de Educação. A partir disso, a Secretaria propõe que sua atuação deve focar a formação de servidores que atuam nas etapas do ensino municipalizadas, a reorientação curricular e o incentivo a projetos educacionais nessas etapas do ensino, assessoramento técnico-pedagógico aos municípios e acompanhamento dos convênios e termos de cooperação técnica (SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ, 2014).

Na atual gestão, a municipalização é realizada a partir da demanda dos municípios, isto é, de uma solicitação das Secretarias Municipais de Educação à Secretaria Estadual por meio de um ofício. O que é seguido de um levantamento técnico em relação ao número de alunos, professores, servidores administrativo e de apoio e prédios. E esse processo é intermediado pelas Unidades Regionais de Ensino (UREs).

O fato é, para além dessa mudança no processo de municipalização, nenhuma dessas ações propostas estão efetivamente sendo implementadas pela Secretaria Estadual. Não há um regime de colaboração institucionalizado no Estado do Pará, ainda que haja relações entre os governos estadual e municipais.

### **5.3.2. O relacionamento intergovernamental no Pará**

Como foi apresentado, houve uma trajetória de municipalização no Pará caracterizada pela não cooperação entre os entes. De maneira abrupta, o governo estadual passou a maior parte das suas matrículas do ensino fundamental para os municípios. Foram então estabelecidos convênios entre eles para, principalmente, a cessão de prédios e de servidores estaduais aos municípios. O gerenciamento desses convênios e dos processos de municipalização é responsabilidade da Coordenação de Municipalização, ligada à Secretaria Adjunta de Gestão.

Além dela, outras duas Coordenadorias também são responsáveis por atividades que envolvem os municípios, são elas: o Núcleo de Planejamento, Pesquisa, Projeto e Avaliação e Diretoria de Ensino Médio e Educação Profissional, ambas ligadas à Secretaria Adjunta de Ensino. A primeira é responsável pelo acompanhamento dos convênios e termos de compromisso relacionados ao transporte, à merenda escolar, ao Pacto pela Educação do Pará

e de alguns programas federais e pela coordenação do PAR. A segunda coordena a oferta do ensino médio em módulos em comunidades de difícil acesso denominado Sistema Modular de Ensino do Campo (SOME).

Na merenda e no transporte escolar, assim como em outros estados, o governo estadual repassa os valores transferidos pelo Governo Federal aos municípios, que realizam esses serviços para as redes municipais e estadual. No entanto, o governo estadual não realiza nenhuma complementação do valor pago por aluno. O que, segundo os municípios, exige que esses paguem uma parte dos custos do transporte e da merenda para os alunos estaduais. Inclusive algumas municipalidades não renovaram os seus convênios com o Estado e estão realizando o transporte e fornecendo a merenda escolar somente aos alunos municipais.

O Pacto pela Educação do Pará envolve a articulação de atores estatais e não estatais, incluindo os governos estadual e municipais e as seguintes organizações privadas e não governamentais: Banco Interamericano de Desenvolvimento, Synergos, Instituto Unibanco, Fundação Itaú Social, BBA Itaú, Fundação Telefônica, Fundação Vale e Instituto Natura. Ele foi lançado oficialmente no início de 2013 e compreende

[...] um esforço liderado pelo Governo do Estado e conta com a integração de diferentes setores e níveis de governo, da comunidade escolar, da sociedade civil organizada, da iniciativa privada e de organismos internacionais, com o objetivo de promover a melhoria da qualidade da educação no Pará e, assim, tornar o Estado uma referência nacional na transformação da qualidade do ensino público” (SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ, 2013).

Para o alcance desse objetivo mais geral, o Estado visa aumentar em 30% o IDEB no ensino fundamental e no ensino médio em cinco anos, ou seja, até 2017. Ademais, uma de suas metas também envolve a melhoria do desempenho dos alunos do ensino fundamental, o que exige necessariamente a cooperação entre o Estado e os municípios<sup>30</sup>.

Segundo a Secretaria Estadual de Educação, há um Comitê Estadual, Comitês Regionais e Municipais que compõem a governança do Pacto. Ela ainda aponta que diversos programas fazem parte do pacto, como o Jovem de Futuro ou Ensino Médio Inovador,

---

<sup>30</sup> As outras metas são: aumento do desempenho dos alunos do ensino médio; investimento na qualificação dos profissionais da educação; renovação da estrutura física das escolas e melhoria dos recursos didáticos pedagógicos utilizados em sala de aula; aprimoramento da gestão da Secretaria de Educação em todos os níveis administrativos; envolvimento do governo, das escolas e da comunidade nas ações destinadas à melhoria das atividades educacionais, e fomento ao uso da tecnologia da informação para a melhoria da prática docente e da gestão escolar (SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ, 2013).

realizado em parceria com o Instituto Unibanco e com recursos do MEC, que visa a reestruturação do currículo do ensino médio por meio da ampliação do tempo do aluno na escola e da diversificação das práticas pedagógicas; Sistema Paraense de Avaliação Educacional (SisPAE), avaliação externa realizada pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, que avalia os conhecimentos em Língua Portuguesa e Matemática dos alunos do 4º e 8º anos do ensino fundamental e do ensino médio das redes estadual e municipais; e o Mais Escola, que consiste na reforma e restauração de escolas da rede estadual de ensino. Estão incluídos também alguns programas federais como o PNAIC e a formação de professores por meio das Universidades Abertas, o que foi chamado pelo Estado de Plano de Formação Docente do Estado do Pará.

Apesar de envolver outros programas, somente três programas foram citados pelos municípios como programas realizados em parceria com eles: o SisPAE, o PNAIC e a formação de professores por meio da Universidade Aberta do Brasil. Conforme relatado pelos entrevistados das Secretarias Municipais de Educação, a adesão dos municípios ao SisPAE foi automática, de modo que eles não puderam escolher se queriam aplicar ou não a avaliação nas suas redes. Ademais, foi apontado que a Secretaria Estadual solicitou que os gastos referentes à aplicação das provas fossem responsabilidade dos municípios, o que foi contestado e esses gastos estão sendo pagos pelo Estado. Em relação aos outros programas, há uma relação entre Estado e municípios, na medida em que os governos estaduais são os coordenadores regionais desses programas. No entanto, não há nenhuma cooperação para além das atividades exigidas pelos programas.

Os programas federais e a coordenação do PAR citados pelo Núcleo de Planejamento, Pesquisa, Projeto exigem uma assessoria técnica aos municípios. O que se observa é que esse Núcleo não é entendido como um órgão de assessoramento a eles, como a Coordenadoria de Apoio aos Municípios no Mato Grosso do Sul. Isto é, ele não tem outras funções e ele somente realiza o assessoramento quando os municípios o procuram. No entanto, os entrevistados ligados às Secretarias Municipais de Educação desconhecem esse Núcleo. Quando necessário, eles se relacionam com a Secretaria Estadual por meio das UREs.

O SOME consiste na oferta do ensino fundamental e médio na modalidade modular em comunidades de difícil acesso, incluindo rurais, ribeirinhas e indígenas. Nessa modalidade, as disciplinas são ofertadas em módulos, ou seja, elas são ministradas de maneira intensiva. Esse Programa foi criado em função da ausência de professores qualificados nas

disciplinas específicas do ensino fundamental e médio nessas comunidades e da dificuldade de transportá-los para essas comunidades todos os dias.

Os professores ficam alojados nessas comunidades durante o período pelo qual ministram suas aulas. Os alojamentos, transporte e alimentação são fornecidos pelas Secretarias Municipais de Educação, assim como são cedidos os prédios nos quais as aulas serão ofertadas, que geralmente são prédios em que já há a oferta do ensino fundamental pelas redes municipais. A Secretaria Estadual fica, portanto, responsável pela contratação e pagamento dos professores, que recebem gratificações para o ensino em área remotas, pela distribuição de material didático, que é o mesmo distribuído para o ensino regular da rede estadual, e pelo acompanhamento pedagógico realizado por meio das UREs.

Esse é o Programa que envolveria de maneira mais intensa a relação entre o Estado e os municípios. No entanto, a relação é mais conflituosa do que cooperativa. As Secretarias Municipais de Educação se sentem obrigadas a cooperar com a Secretaria Estadual para a oferta do ensino médio nas comunidades de difícil acesso, porque entendem a importância disso. Contudo, alegam que as UREs não realizam o acompanhamento do SOME nessas comunidades. Elas exemplificam dizendo que, em alguns casos, os professores não cumprem o calendário escolar e o currículo. Ademais, no caso do ensino médio, os entrevistados apontam que eles têm que realizar gastos para cumprir responsabilidades que são constitucionalmente do Estado.

Assim como no transporte e na merenda escolar, alguns municípios, como Marabá, não continuaram os convênios para a implementação do SOME e eles implementam os seus próprios programas de ensino em comunidades de difícil acesso.

Segundo os entrevistados ligados às Secretarias Municipais, não há cooperação entre o Estado e os municípios no Pará, ainda que haja uma relação entre eles nos programas citados. E apesar de haver órgãos que tratam de questões relacionadas aos municípios, não há um órgão específico que seja responsável pelo relacionamento intergovernamental. Os municípios não se dirigem à Secretaria Estadual com frequência e, quando isso ocorre, a relação é mediada pelas UREs, que não tem nenhuma estrutura específica para lidar com eles, como ocorre no Ceará.

### **5.3.3. As políticas municipais de Educação e a cooperação nos municípios paraenses**

Os municípios analisados no caso paraense foram Ourilândia do Norte e Canaã dos Carajás. O primeiro apresenta resultados educacionais melhores do que municípios semelhantes socioeconomicamente e o segundo, piores. Ambos os municípios estão localizados na Região de Carajás, sendo que Ourilândia do Norte encontra-se mais ao Sul do Estado. Ourilândia do Norte possui 27.359 habitantes e sua área é de 14.410,567 km<sup>2</sup> e Canaã dos Carajás, 26.716 habitantes e 3.146,407 km<sup>2</sup> (IBGE, 2010). As receitas de Ourilândia do Norte e de Canaã dos Carajás foram de 59.987.680,95 e de 75.440.079,83 reais em 2009, o PIB de 621.700 e de 3.118.591 mil reais e o PIB per capita de 21.775,08 e de 107.164,39 reais em 2012, respectivamente. E seus IDHs (2010) são: 0,624 (Ourilândia do Norte) e 0,673 (Canaã dos Carajás) (IBGE, 2015).

Na Educação, o IDEB de Ourilândia do Norte apresentou uma queda nos últimos anos no anos iniciais e finais do ensino fundamental. No primeiro, seu índice é de 4,7, acima da sua meta, e, no segundo, de 3,5, abaixo da sua meta. Ao contrário, o IDEB de Canaã dos Carajás apresentou melhora e está aproximadamente igual a sua meta. Nos anos iniciais, seu índice é de 4,2 e, nos anos finais, de 3,9 (INEP, 2014). Na distribuição das matrículas entre as redes estadual e municipais de ensino, ambos os municípios apresentam o ensino fundamental totalmente municipalizado (INEP, 2013).

Em seguida a essa contextualização sobre os dois municípios, suas relações com o MEC e as Secretarias Estaduais e suas políticas municipais de Educação são apresentadas. No que se refere à relação entre o MEC e as Secretarias Municipais, em Canaã dos Carajás, na gestão anterior, o município estava inadimplente em relação às transferências federais. Dessa maneira, a Secretaria Municipal não podia aderir aos programas federais e o PDDE estava bloqueado, ou seja, os gestores escolares não podiam movimentar os recursos. Na atual gestão, iniciada em 2013, houve uma renegociação da dívida e a situação do município foi regularizada. Os seguintes programas federais estão sendo implementados: PNAIC, Mais Educação, PDDE, Atleta na Escola, Escola Sustentável, Brasil Alfabetizado e PNDL. Além desses, são implementados programas em parceria com a Vale, como programa de educação ambiental e assessoria pedagógica executada pela CEDAC. Ademais, o município foi escolhido, assim como Cariacica (Espírito Santo) e São Luiz do Maranhão (Maranhão), para a

implementação de um projeto piloto de formação continuada para os professores que ministram aulas na Educação de Jovens e Adultos em parceria com o MEC, a Vale e a UNESCO.

Em Ourilândia do Norte, os programas federais implementados são similares aos de Canaã dos Carajás. São eles: PNAIC, Mais Educação, Trilhas, Atleta Sustentável, Água e Esgoto, PDDE Escola do Campo e PNLD.

Sobre a relação entre as Secretarias Estadual e Municipais, um dos entrevistados afirmou que é como se houvesse dois países dentro de uma mesma cidade. Conforme relatado, a única relação existente está relacionada ao fato de que os professores são os mesmos, isto é, têm cargos nas redes municipais e estadual. Ademais, as Secretarias Municipais recebem informações das UREs sobre a movimentação dos professores do SOME e as formações. Elas também recebem as transferências de recursos para realizarem o transporte dos alunos estaduais, que, como supracitado, contam com a utilização de recursos municipais. Isso ocorre, porque há linhas, principalmente, as noturnas, que só funcionam para transportar os alunos estaduais. E o valor repassado nunca está de acordo com o número de alunos reais. Esse valor é calculado com base no Censo Escolar feito pela Secretaria Estadual no ano anterior ao ano em que os valores são transferidos.

No que se refere aos programas e projetos próprios, diferentemente de Canaã dos Carajás, a Secretaria Municipal de Ourilândia do Norte implementa alguns programas próprios. Há um sistema próprio de avaliação interno, ligado a ele, há um projeto de coleta de dados sobre a proficiência em leitura e escrita realizado pelos professores com os alunos da educação infantil, do primeiro ciclo e dos primeiros anos do segundo ciclo do ensino fundamental e um sistema de metas, em que os melhores professores, os alunos e as escolas são premiados. Ainda, a Secretaria possui um projeto de escola de gestores escolares, na qual realiza formação continuada aos diretores e coordenadores escolares. Por fim, são realizados fóruns temáticos, como sobre educação do campo, e semanas temáticas, como sobre a consciência negra. Em Canaã dos Carajás, a sua atuação está restrita à realização de formação continuada aos professores e a um programa de aceleração de aprendizagem que já existia na gestão anterior.

Ainda que haja essas diferenças entre os municípios, os principais problemas enfrentados por eles são similares. O primeiro refere-se à grande variação no número de alunos em função da migração gerada pela mineração em ambos. Segundo relatado por Canaã

dos Carajás, como não há escolas suficientes para a demanda de alunos, a maior parte delas, incluindo as escolas que ofertam educação infantil, funcionam em quatro períodos: das 7:00 às 10:45, das 11:00 às 14:45, 15:00 às 18:45 e das 19:00 às 22:45. Além disso, foram adquiridos contêineres devidamente adaptados para a ampliação do número de salas de aula, uma escola foi inaugurada, outras foram ampliadas e estão sendo construídas mais duas escolas. Com esse quadro, os entrevistados afirmam que a educação integral ainda está muito distante de ser implementada no município.

O segundo problema diz respeito à falta de recursos. Ao contrário de outros municípios também analisados por esta Tese, isso não ocorre em função da falta de recursos. Os dois municípios possuem recursos próprios para além dos valores repassados pelo FUNDEB. Todavia, no caso de Ourilândia do Norte, 35% do orçamento municipal está comprometido com os gastos da Educação – isso porque os 25% determinados constitucionalmente não são suficientes para o pagamento dos professores.

Por fim, o terceiro compreende a não adequação entre o número de professores e alunos. Em Canaã dos Carajás, faltam professores qualificados, especialmente, para o segundo ciclo do ensino fundamental. Conforme relatado pelos entrevistados, os mesmos professores dão aulas nas redes municipais, estadual e privada. No entanto, eles apontam que já foi realizado um concurso para a contratação de professores. Em Ourilândia do Norte, há um número maior de professores do que necessário, pois, com o aumento de alunos gerado pela mineração no município, foram contratados um número maior de professores, que hoje não são mais necessários em função da queda do número de alunos.

Entre os casos analisados, o paraense é aquele em que há um menor grau de cooperação entre estado e municípios. Apesar de haver uma relação entre os entes, especialmente, na implementação do SOME, a relação é mais conflituosa e competitiva do que cooperativa. Isso se deve ao fato de que as Secretarias Municipais enfrentam diversas dificuldades na oferta da política educacional, como falta de recursos financeiros e profissionalização da burocracia, e a Secretaria Estadual demanda um esforço delas para a efetivação das suas próprias ações. Outro aspecto que resulta em conflitos é o fato de que não há canais de diálogo, negociação e coordenação entre as Secretarias Estadual e Municipais.

## **5.4. São Paulo**

O Estado de São Paulo está situado na Região Sudeste do país e faz divisa com o Paraná, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul. Sua população era de 41.262.199 habitantes em 2010 e sua área é de 248.222,801 km<sup>2</sup>, composta por 645 municípios. Assim como no Ceará, a capital do Estado, São Paulo, concentra grande parte da população (27% da população total) e da atividade econômica do Estado (33% do PIB do Estado) (IBGE, 2010). Apesar disso, há outros municípios que também são relevantes demográfica e economicamente no Estado, como Campinas, São José dos Campos e Ribeirão Preto.

O IDH de São Paulo é de 0,783, o segundo maior IDH do país (PNUD, 2010). Na Educação, os resultados do IDEB da rede pública cresceram, mas com menor intensidade nos anos finais do ensino fundamental em 2013 (INEP, 2014). O Estado de São Paulo possui a maior rede de ensino do país com cerca de cinco mil escolas estaduais, ainda que tenha havido uma trajetória de municipalização assim como ocorreu nos demais estados. A rede estadual não oferta a maioria das matrículas do primeiro ciclo do ensino fundamental, mas a maior parte das matrículas do segundo ciclo (INEP, 2013).

A processo de municipalização foi o que envolveu mais cooperação entre as Secretarias Estadual e Municipais em São Paulo. Esse processo se iniciou em 1995 a partir da criação de um programa estadual e se intensificou com a aprovação do FUNDEF em 1997. Na atual gestão, ele não se destaca entre as prioridades da política educacional e, de maneira semelhante, não há programas que envolvam intensamente o relacionamento entre o Estado e os municípios. Apesar disso, destaca-se que muitas Secretarias Municipais implementam um programa estadual denominado Ler e Escrever.

### **5.4.1. A trajetória de municipalização em São Paulo**

Antes da criação do programa estadual de municipalização em 1995, na Constituição Estadual de 1989, o artigo 238 dispunha que “a lei organizará o Sistema de Ensino do Estado de São Paulo, levando em conta o princípio da descentralização” (SÃO PAULO, 1989). Ademais, outras tentativas de municipalização já haviam sido implementadas no Governo



Montoro (1983 a 1986) e no Governo Quéricia (1987 a 1991). No primeiro, municipalizou-se a merenda escolar e, no segundo, tentou-se lançar um programa de municipalização do ensino fundamental, em que o município doava o terreno e administrava as escolas e o governo estadual as construía e equipava.

Apesar das tentativas de municipalização, “[...] sabemos que em 1991 somente 10% do total de matrículas da rede pública estavam a cargo dos municípios e que este patamar não se alterou até 1996, com a implementação do programa de municipalização no governo de Mário Covas” (GOMES, 2008, p. 114). E até 1995, a Secretaria Estadual era responsável por aproximadamente 6,5 milhões de alunos no ensino fundamental, 6.700 escolas urbanas e 4.000 rurais (SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO, 2012).

Conforme a então Secretária de Educação do Estado de São Paulo, Rose Neubauer, a ideia do programa de municipalização era de que, com a diminuição da rede estadual, houvesse um aumento da qualidade do ensino. Além disso, ela acreditava que a municipalização levaria a uma maior autonomia, atendimento das demandas locais, fiscalização e participação social (GOMES, 2008). “Descentralizar não é um objetivo em si. Dentro do processo democrático que exige transparência e participação é o município a instância mais próxima da comunidade o que aproxima as decisões, as solicitações tanto de cunho administrativo quanto pedagógico” (SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO, 2012).

É importante notar que o processo de municipalização veio acompanhado de uma reorganização da própria rede estadual. O Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual foi institucionalizado por meio do decreto nº 40.4733 em 1995. Ele visava à diminuição do número de turnos na maioria das escolas, a garantia aos alunos de mais uma hora diária de permanência em sala de aula, totalizando cinco horas, a adequação dos espaços físicos, mobiliários e equipamentos a cada nível de ensino e a promoção da fixação do corpo docente em uma ou duas escolas (NEUBAUER, 2014).

Segundo relatado pelo entrevistado da Secretaria Estadual de Educação, o governo estadual iniciou o programa de municipalização em 1995, ainda não formalmente. Nessa fase inicial, a negociação era feita caso a caso a partir de um diagnóstico sobre a real capacidade dos municípios de assumirem as escolas de 1ª a 4ª séries. Segundo Gomes (2008), é nesse momento que a Secretaria realizou a sensibilização dos Prefeitos. O entrevistado relatou que

uma equipe ia às coordenadorias regionais de ensino orientar os municípios sobre a municipalização, os auxiliava no diagnóstico das escolas e na elaboração dos projetos de lei.

Em 1996, foi criado formalmente o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental, com a aprovação do Decreto nº 40.673. Foram criados também outros instrumentos que garantissem a transferência de receitas financeiras e de bens patrimoniais aos municípios.

O Programa envolveu a transferência de recursos, o que foi finalizado com a implementação do FUNDEF, cessão de prédios e equipamentos e permuta de professores. Em relação à cessão de prédios, houve alguns casos em que as redes estaduais e municipais dividiram o mesmo prédio, mas no geral houve o repasse para a rede municipal. No que se refere à permuta de professores, na fase inicial, as Secretarias Municipais pagavam os professores substitutos e a Secretaria Estadual cedia os efetivos às redes municipais. Após 1996, o professor fazia a opção pela rede de ensino e, se ele escolhesse a rede municipal, os municípios pagariam o seu salário. Além disso, as Secretarias Municipais eram obrigadas a instituir Conselhos Municipais de Educação (NEUBAUER, 2014). Gomes (2008) aponta que a então Secretária, Rose Neubauer, afirmou que em 70% dos casos haveria algum ônus para o Estado.

Em 1996, no primeiro ano do programa, poucos municípios aderiram. A maioria deles era composta por municípios de grande porte. Em 1997 e 1998, houve adesão de um maior número de municípios, nesse caso, de pequeno e médio portes (GOMES, 2008). De acordo com o entrevistado da Secretaria Estadual de Educação, o Programa estadual foi importante, mas o FUNDEF foi um grande impulsionador desse processo. Houve, com ele, uma procura significativa dos Secretários Municipais de Educação para iniciar esse processo, principalmente, pelos municípios mais pobres, que ainda não haviam municipalizado por falta de recursos.

Os municípios pequenos, portanto, entraram nesse processo mais intensamente entre 1997 e 1999, mas continuaram municipalizando ainda nos três anos seguintes (GOMES, 2008). A partir de 1998, houve um declínio desse processo (GOMES, 2008; MARTINS, 2003). Segundo Gomes (2008),

entre 1996 e 1997, durante a vigência do primeiro decreto de municipalização, 37 municípios assinaram termos de transferência de escolas e alunos que totalizaram 135 escolas transferidas [...]. Somente em

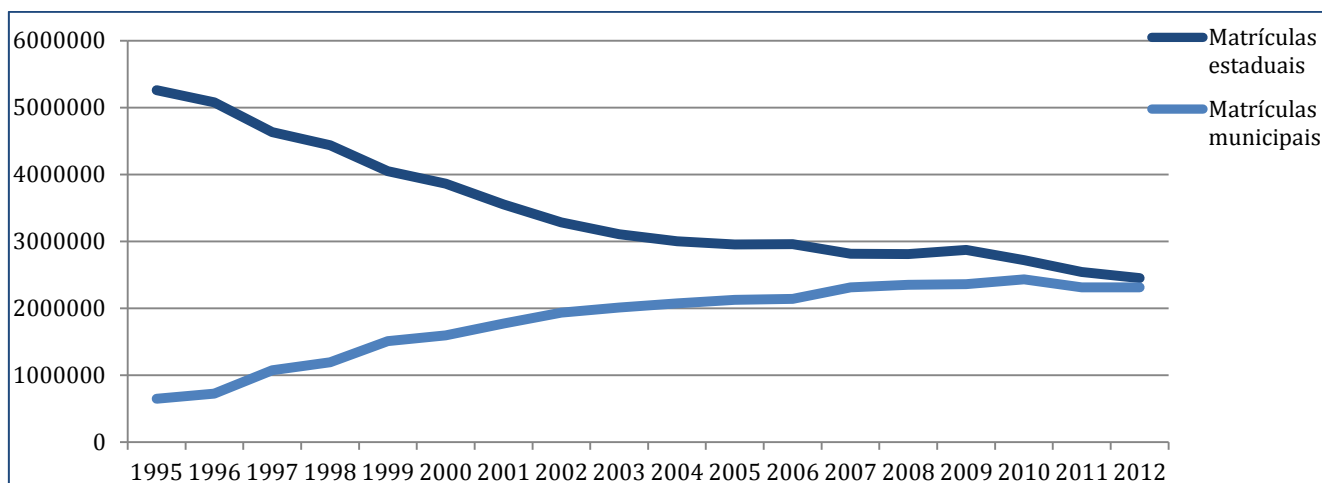
1998, ano da implementação nacional do Fundef, e sob a vigência do segundo decreto de municipalização, 1.313 escolas foram objeto de transferência em 276 municípios paulistas. Apenas a título ilustrativo, entre 1997 e 2000, ou seja, no período pós-Fundef, apenas 20 municípios paulistas aumentaram a sua oferta de ensino fundamental sem a assinatura de um convênio de transferência com o governo do estado e [...] poucos conseguiram sozinhos, ou seja, sem a assinatura de convênio, aumentar de forma significativa o atendimento municipal (p. 112).

É importante apontar que a UNDIME foi um parceiro fundamental no processo de municipalização no Estado e as diretorias regionais e o Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP) foram entraves nesse processo. Assim como, algumas prefeituras municipais que estavam sob o comando do Partido dos Trabalhadores.

Conforme relatado pelo entrevistado da Secretaria Estadual de Educação, enquanto a municipalização ocupava um papel de destaque na agenda governamental, nos governos seguintes isso deixou de ocorrer. Após o Governo Covas, houve uma diminuição do esforço do governo estadual de municipalizar. A agenda da Secretaria da Educação mudou de orientação. Na gestão do Gabriel Chalita, o foco estava na escola de tempo integral e na Escola da Família e, nas gestões da Maria Helena Guimarães de Castro e do Paulo Renato Souza, no controle por resultados, principalmente, por meio da criação de um sistema de metas e bonificação (SEGATTO, 2011).

A municipalização, portanto, deixou de ser uma prioridade na Educação do Estado. Não há nenhum programa estadual específico para isso. Se a Prefeitura tivesse interesse em municipalizar alguma escola, ela procuraria a Secretaria Estadual de Educação. A municipalização por demanda dos municípios ocorreu nas gestões do Gabriel Chalita, Maria Helena Guimarães de Castro e do Paulo Renato Souza. No entanto, na última gestão, do Secretário Herman Voorwald, não foi autorizado nenhum processo de municipalização. A justificativa para isso é de que os municípios têm uma dívida muito grande com o governo estadual em função do não pagamento dos salários dos professores municipalizados.

O processo de municipalização no Estado de São Paulo foi bem sucedido, na medida em que municipalizou aproximadamente metade das matrículas estaduais. No entanto, ele não se caracterizou como um processo linear. Houve um aumento da municipalização de maneira mais expressiva a partir de 1997, o seu declínio em seguida e uma quase estagnação do processo nos últimos anos (Figura 13).



**Figura 12. Número de matrículas da rede estadual e das redes municipais no Estado de São Paulo**

Fonte: elaboração própria baseada em Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (2013).

Houve também uma variação nas etapas do ensino municipalizadas. A maior parte da municipalização ocorreu no primeiro ciclo do ensino fundamental, em menor grau, no segundo ciclo e, em apenas Santana de Parnaíba, envolveu o ensino médio. Em 2007, o quadro resultante da municipalização era:

Municípios conveniados	593
Ensino fundamental do 1º ao 5º ano totalmente municipalizado	487
Ensino fundamental do 1º ao 9º ano totalmente municipalizado	119
Ensino fundamental com rede própria	36
Ensino fundamental totalmente sob responsabilidade do Estado	16
Nº de professores efetivos do Estado cedidos ao convênio	7.284
Nº de funcionários cedidos ao convênio de municipalização	439

**Tabela 3. Resultados da municipalização no Estado de São Paulo**

Fonte: SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO (2012).

Ademais, o processo de municipalização avançou mais nos municípios menores e de menor renda. Em 2001, 32% dos municípios pequenos ainda não possuíam rede municipal própria de ensino fundamental e 8% dos que possuíam não aderiram ao processo de municipalização. Entre os municípios médios, 10% não possuíam e 15% dos que possuíam não aderiram. E entre os de grande porte, os números são: 2% e 28% respectivamente (CURI & SOUZA, 2014). Destaca-se que nove metrópoles do Estado apresentaram as menores taxas de municipalização (SOUZA, 2014). Segundo um dos entrevistados, a rede municipal de São Paulo, por exemplo, não municipalizou, pois já possuía uma rede municipal própria.

Para além da própria municipalização, esse processo resultou na criação, em 1999, do Programa de Matrícula Conjunta Estado/Município em parceria com a seccional da UNDIME em São Paulo, Promotoria da Infância e Juventude, Conselhos Tutelares, associações e organizações sociais. Além disso, em 2011, houve a doação dos prédios que estavam cedidos às Prefeituras em função da municipalização (SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO, 2012).

Outro resultado citado pela literatura e pela avaliação do processo de municipalização realizado pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP) (2014) refere-se à melhoria do desempenho dos alunos. De acordo com Curi & Souza (2014),

a transferência de gestão do Estado para o município melhorou, em média, o desempenho dos alunos de ambas as séries do ensino fundamental. Os resultados estimados indicam que o desempenho médio dos alunos, tanto em matemática quanto em língua portuguesa, são relacionados positivamente ao processo de descentralização administrativa e, ainda, que os impactos são crescentes com o tempo de exposição à gestão municipal. Isto é, os alunos das escolas que mudaram de gestão apresentam resultados médios melhores do que os alunos das escolas que permaneceram estaduais e, ainda, os alunos das escolas municipalizadas há mais tempo têm melhor desempenho, em média, que os alunos das escolas cuja descentralização administrativa ocorreu mais recentemente.

Considerando o primeiro ciclo do ensino fundamental, a descentralização administrativa afetou mais os alunos do 5º ano que estudam nas escolas localizadas em municípios mais pobres dos que os alunos das escolas localizadas em municípios com PIB per capita maior, indicando redução da desigualdade nos resultados educacionais. Por outro lado, para o segundo ciclo do ensino fundamental, ocorreu o inverso: a municipalização melhorou, em média, o desempenho de todos os alunos do 9º ano, porém, esse efeito foi maior nos municípios com maior PIB per capita, aumentando a desigualdade de desempenho educacional (p. 115).

Na pesquisa realizada pela FUNDAP (2014) com as Secretarias Municipais de Educação, as Diretorias Regionais de Ensino ligadas à Secretaria Estadual de Educação e os pais dos alunos das redes municipais, há um consenso de que a qualidade Educação é melhor nas escolas municipais e de que elas são mais seguras do que as escolas estaduais, ainda que alguns estudos mostrem que as redes municipais atendem os alunos com um perfil socioeconômico mais vulnerável (CENEVIVA, 2011). Alguns entrevistados têm a mesma impressão em relação aos serviços de merenda e transporte escolar, ou seja, que são melhores nas redes municipais. Eles apontam que, além disso, as Secretarias Municipais estão mais próximas das demandas locais e possuem gestões mais democráticas.

Oliveira, Franco & Menezes Filho (2014) apontam que, em relação à infraestrutura das escolas e à profissionalização da burocracia, a partir de 2003, houve aumento de escolas municipais paulistas com bibliotecas e laboratórios de informática e dos professores com ensino superior completo dedicados aos primeiros anos do ensino fundamental.

#### **5.4.2. Os programas estaduais implementados nas redes municipais**

Além do programa de municipalização e das transferências relacionados à merenda e ao transporte escolar, alguns programas são realizados em cooperação com os municípios. Há três tipos de ações: matrícula conjunta e adesão dos municípios à avaliação estadual e a alguns programas pedagógicos, como Ler e Escrever, Rede do Saber e São Paulo Faz Escola.

A pesquisa realizada pela FUNDAP (2014) mostra que, desses Programas, o mais disseminado nas redes municipais de ensino é o Ler e Escrever, implementado em aproximadamente 350 municípios. Seu objetivo é alfabetizar as crianças até oito anos de idade e garantir a recuperação da aprendizagem de leitura e escrita dos alunos das demais séries/anos do primeiro ciclo de ensino fundamental, e compreende formação, acompanhamento, elaboração e distribuição de materiais pedagógicos para o primeiro ciclo.

A FUNDAP (2014) também mostra que, para as Diretorias Regionais de Ensino, as redes municipais que adotam esse Programa apresentam um avanço melhor na aprendizagem dos seus alunos.

O Programa São Paulo Faz Escola abrange o primeiro e o segundo ciclos do ensino fundamental e consiste no currículo da rede estadual de São Paulo. Para isso, há cadernos dos alunos, professores e gestores escolares. Esse Programa não é tão disseminado quanto o Ler e Escrever, de maneira que, segundo a FUNDAP (2014), os entrevistados ligados às Diretorias Regionais de Ensino e às Secretarias Municipais de Educação consideram que um dos principais problemas no Estado é que os currículos e as propostas pedagógicas são pouco articulados entre redes municipais e estadual. Ademais, em muitos municípios, não há sequer uma proposta curricular e, em outros, são adotados sistemas estruturados privados.

O Programa Rede do Saber, implementado pela Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Professores “Paulo Renato Costa”, consiste na oferta de formação inicial e continuada aos professores das redes municipais de ensino.

Além desses programas, outras ações com um menor grau de institucionalização são realizadas entre redes municipais e estadual, no geral, pelas Diretorias Regionais de Ensino. Algumas dessas ações são: supervisão pedagógica, acompanhamento do processo de municipalização, elaboração de um calendário conjunto, campanhas educativas e preventivas, iniciativas culturais e esportivas conjuntas, reuniões com representantes das Diretorias e dos Secretários Municipais e participação de representantes das Diretorias em Conselhos Municipais de Educação.

Observa-se, portanto, que a cooperação entre o Estado e os municípios na política de Educação em São Paulo ocorre por meio de programas estaduais abertos à adesão, sendo o Programa Ler e Escrever o que mais impacta as redes municipais de ensino; os outros têm uma abrangência limitada. Apesar disso, não há canais institucionalizados na Secretaria Estadual de Educação responsáveis pelo relacionamento com os municípios e nem fóruns intergovernamentais que contem com a representação das Secretarias Estadual e Municipais de Educação e da seccional da UNDIME no Estado.

#### **5.4.3. As políticas municipais de Educação e a cooperação nos municípios paulistas**

Os dois municípios paulistas analisados foram Novo Horizonte e Santana de Parnaíba, sendo que o primeiro apresenta um desempenho dos alunos melhor do que outros municípios com condições socioeconômicas semelhantes e o segundo, um desempenho pior. Novo Horizonte está localizado na Região Noroeste do Estado de São Paulo, apresenta uma área de 931,668 km<sup>2</sup> e possui 36.593 habitantes. Seu PIB era de 777.402 mil reais e seu PIB per capita de 20.885,56 reais em 2012 e suas receitas eram de 63.081.737,88 reais em 2009. Seu IDH (2010) é de 0,753. Santana de Parnaíba está localizado na Região Metropolitana de São Paulo, é composta por 179,949 km<sup>2</sup> de área e 108.813 habitantes. Seu PIB era de 4.973.572 mil reais e seu PIB per capita de 43.648,88 reais em 2012 e suas receitas eram de 349.249.783,03 reais em 2009. Seu IDH (2010) é de 0,814 (IBGE, 2015).

Na Educação, o IDEB da rede municipal de Novo Horizonte teve uma melhora expressiva nos últimos anos. Os resultados de Santana de Parnaíba foram distintos no primeiro e no segundo ciclo do ensino fundamental, enquanto no primeiro, houve uma melhora, no segundo, houve uma piora (INEP, 2014).

O entrevistado de Santana de Parnaíba atribui o baixo desempenho dos alunos em relação ao nível socioeconômico do município à alta desigualdade. Isto é, a rede municipal atende os alunos com pior nível socioeconômico no município. Outro problema citado foi a baixa qualidade na formação dos professores. O entrevistado afirmou que a rede municipal tem uma boa infraestrutura, incluindo lousa digital, em escolas que apresentam baixo IDEB. No entanto, para ele, o professor é o principal problema em Santana de Parnaíba. Para resolver isso, a Secretaria Municipal aumentou seu salário na tentativa de atrair os melhores professores da região, que iam para Barueri, por exemplo, onde o salário era maior.

Em relação à oferta de matrículas, em Novo Horizonte, todas as da educação infantil e do primeiro ciclo do ensino fundamental e a maioria das matrículas do segundo ciclo são ofertadas pela rede municipal. Em Santana de Parnaíba, todas as matrículas da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio são ofertadas pela rede municipal. A rede estadual oferta apenas 238 matrículas do ensino médio regular, ainda que, em entrevista, tenha sido afirmado que não há escolas de ensino médio no município, e as matrículas do ensino médio técnico (INEP, 2013). Ambos os municípios apresentam, portanto, uma alta taxa de municipalização do ensino fundamental. Os entrevistados ligados às duas Secretarias Municipais de Educação são favoráveis à municipalização e a consideram bem sucedida nos dois municípios, com exceção do ensino médio em Santana de Parnaíba.

Conforme relatado pelo entrevistado da Secretaria desse município, em 1997, o processo de municipalização do ensino fundamental havia sido iniciado. Apesar disso, nas gestões passadas, a Secretaria enfrentou problemas relacionados ao compartilhamento de prédios por equipes gestoras e professores municipais e estaduais. Isso motivou, segundo o entrevistado, a municipalização de todas as escolas de ensino médio em 2001. Atualmente, a Secretaria Estadual de Educação somente é responsável pelas escolas técnicas no município.

Destaca-se que, no caso de Novo Horizonte, o atual Secretário está no cargo há 13 anos e, no início da sua gestão, decidiu municipalizar todo o ensino fundamental, que era ofertado pela rede estadual.



No que se refere à relação com o MEC, a Secretaria Municipal de Educação de Santana de Parnaíba adere apenas ao PNLD e ao PNAIC. Esse foi iniciado somente no segundo ano de implementação do Programa em todo país, pois a gestão anterior não tinha aderido, para isso, tiveram que produzir um material próprio. Segundo o entrevistado da Secretaria Municipal de Educação de Santana de Parnaíba, além do PNAIC, a gestão anterior não pactuava quase nenhum programa federal, o que, portanto, está em processo de mudança. A Secretaria de Novo Horizonte se assemelha mais aos municípios dos outros três estados analisados, na medida em que implementa o PNAIC, o Mais Educação, o PNLD, o Pró Infância e o PDDE.

Na relação com a Secretaria Estadual de Educação, ambos possuem convênios com ela para a execução do transporte e da alimentação escolar. No entanto, nenhum dos dois municípios aderiu ao sistema de avaliação estadual em 2013. Além disso, em função dos convênios ligados à municipalização, os entrevistados apontam que as Diretorias Regionais de Ensino são os seus canais de diálogo com a Secretaria Estadual.

Apesar dessa semelhança, em Novo Horizonte, a Secretaria Municipal de Educação participa mais ativamente dos programas estaduais. Ela possui dois convênios com a Secretaria Estadual, um ligado à municipalização e o outro à construção de uma creche, participa das formações relacionadas ao Programa Ler e Escrever e possuem matrículas compartilhadas. A Secretaria de Santana de Parnaíba possui somente um convênio ligado à municipalização.

Eles também não apresentaram grandes preocupações em função da cooperação frágil e pouco institucionalizada no Estado. Em Santana de Parnaíba, o entrevistado apontou que, no ensino médio, deveria haver alguma cooperação com a Secretaria Estadual, na medida em que esse é o único município com o ensino médio municipalizado. Entretanto, nos demais etapas do ensino, ele não acredita que isso seja importante. Segundo ele, a rede municipal é considerada melhor pela população e a Secretaria Municipal tem um orçamento que é o dobro dos recursos recebidos pelo FUNDEB, o que permite a realização dos investimentos que ela considera importante para a melhoria do desempenho dos alunos.

Em relação aos programas próprios, a Secretaria de Santana de Parnaíba adota um sistema estruturado, pois entende que é necessário um currículo e uma sequência didática para os professores. Ademais, o sistema contratado também realiza formações com os professores. Além do material apostilado, a Secretaria Municipal tem outros projetos: Professor Destaque,

que premia os melhores professores, festival de dança, atividades esportivas em parceria com o Serviço Social da Indústria (SESI) e algumas empresas sediadas no município assessoram e trocam experiências com as equipes de gestão escolar.

A Secretaria de Novo Horizonte também adota um sistema estruturado, que avalia os alunos, e realiza formações. Entre os programas/projetos implementados pela rede estão: Programa de Avaliação Neurológica aos alunos da rede municipal de ensino, Programa Ortografando, Festival EDUCARTE, Projeto Escola 100% Natal e Projeto de Conclusão da Etapa da Educação Infantil.

Assim como no caso paraense, há uma articulação entre os municípios da Região Metropolitana de São Paulo que visa enfrentar problemas comuns. Em 2013, foi criada uma câmara temática de Educação. Nela, os Secretários dos 39 municípios discutem pautas comuns, como a elaboração de um calendário comum, o compartilhamento de professores e alunos e os salários dos professores.

O que se observa nos municípios paulistas é que a falta de recursos não é o maior problema das duas redes municipais – Santana de Parnaíba e Novo Horizonte. Ambos têm recursos para implementar os seus programas/projetos próprios. Dessa maneira, para as Secretarias Municipais de Educação, não há uma emergência na institucionalização e no fortalecimento dos programas em cooperação com a Secretaria Estadual de Educação. Ainda que a falta de cooperação não seja um problema para as Secretarias Estaduais e Municipais, a falta de coordenação entre as duas redes, especialmente, em relação aos seus currículos, foi citado como um problema.

## **6. Análise comparada de quatro modelos de relacionamento intergovernamental**

Uma parte da literatura nacional destaca que, na Federação brasileira, um padrão centralizado caracteriza as relações intergovernamentais nas políticas públicas e a outra parte aponta que prevalece um padrão de coordenação federativa. No plano nacional, como afirmado por uma parte da literatura, houve um fortalecimento da coordenação federativa na Educação, ainda que, em comparação com outras políticas sociais, a ausência de determinados mecanismos limite esse processo. No plano subnacional, o mapeamento das formas de cooperação entre estados e municípios mostra que o caso brasileiro não se caracteriza por um padrão único.

Mesmo com a definição mais clara das competências entre os entes na Constituição Federal de 1988, a duplicidade de redes de ensino que caracterizava a Educação ainda influencia a sua trajetória. As relações entre os estados e os municípios ainda é muito variada no território brasileiro, sendo que, em uma parte expressiva dos estados, elas ainda são pontuais e pouco institucionalizadas. Apesar disso, o caso cearense mostra que, quando a cooperação entra na agenda governamental e o estado assume um papel de coordenador regional, é possível influenciar as políticas municipais.

A partir disso, este capítulo discute cinco pontos que se destacaram na análise dos quatro casos no âmbito do relacionamento intergovernamental. Primeiro, o Sistema Nacional de Educação é discutido em relação aos instrumentos que fortalecem e enfraquecem a coordenação federativa. Segundo, será apresentado o papel do Governo Federal, principalmente, por meio do PAR e dos programas federais nas políticas municipais de Educação e o papel dos governos estaduais na intermediação dos programas federais. Terceiro, serão discutidos os diferentes modelos de relacionamento entre os estados e os municípios, destacando a sua variação em relação ao conteúdo e à institucionalização. Por fim, as oito Secretarias Municipais de Educação e suas respectivas políticas educacionais municipais são comparadas com a finalidade de identificar semelhanças e diferenças entre elas.

## **6.1. O Sistema Nacional de Educação**

O Sistema Nacional de Educação se caracteriza por três principais características. Em primeiro lugar, houve um fortalecimento da coordenação federal desde 1995. A criação de mecanismos de redistribuição de recursos e o aumento da regulamentação nacional foram os principais fatores para isso. Nos municípios analisados, o PAR, os programas federais, o FUNDEB e a Lei do Piso Salarial foram citados de maneira recorrente em todas as entrevistas, na medida em que o PAR e os programas federais constituem a maior parte das políticas municipais de Educação e o FUNDEB, dos seus orçamentos.

Em primeiro lugar, alguns temas importantes nessa política continuam sem orientação nacional e, portanto, resultam em uma enorme diversidade nos governos subnacionais. A regulamentação do regime de colaboração, a formação de professores e os currículos são alguns deles. Como supracitado, não há consenso entre os governos, universidades, organizações da sociedade civil e especialistas sobre eles. No geral, enquanto os governos e as organizações da sociedade civil são favoráveis a uma maior regulamentação nacional, a comunidade epistêmica não o é.

Em segundo lugar, a falta de regulamentação do regime de colaboração, a histórica duplicidade de redes de ensino e a falta cooperação entre elas influencia a existência de uma variedade de modelos de relacionamento entre estados e municípios. As relações verticais que o Governo Federal estabelece com os estados e os municípios são mais uniformes do que aquelas entre os estados e os municípios. Enquanto as regulamentações nacionais, a redistribuição de recursos e os programas federais são válidos para todos eles, a cooperação entre eles varia no seu conteúdo e institucionalização. Em alguns casos, ela inclusive varia entre os municípios dentro de um mesmo estado.

Em terceiro lugar, não há instâncias que promovam o relacionamento intergovernamental, isto é, fóruns de negociações com participação de representantes dos três entes, como há nas políticas de Saúde e de Assistência Social. Há apenas um comitê ligado ao FUNDEB com representantes da UNDIME, do CONSED e do MEC. No processo decisório sobre outros assuntos relacionados à política, as relações e as negociações entre o Governo Federal, os estados e os municípios são necessárias e frequentes, mas não são devidamente institucionalizadas.

Em suma, de um lado, o Governo Federal aumentou a uniformização da política de Educação e criou mecanismos de coordenação para isso. De outro, a ausência de regulamentação nacional em determinadas questões e de arenas de pactuação entre os entes reforçam as desigualdades na oferta e nos resultados das políticas estaduais e municipais. Além disso, a trajetória caracterizada pela duplicidade de redes de ensino com pouca ou nenhuma cooperação e pela diversidade na oferta da política também influencia esse quadro de desigualdade.

## **6.2. O PAR e os programas federais**

O PAR foi iniciado em 2007 com a finalidade de organizar as transferências voluntárias do MEC às Secretarias Estaduais e Municipais de Educação a partir do estabelecimento de critérios universais e impessoais. Como apresentado, desde 1995, houve mudanças nas transferências voluntárias, que eram distribuídas de maneira partidarizada. O PAR representou, portanto, uma grande mudança nas relações intergovernamentais, especialmente, na relação entre o Governo Federal e os municípios.

Com ele, os municípios passaram a coletar dados sobre as suas características socioeconômicas e das suas redes municipais para a adesão e implementação dos programas federais, resultando em um planejamento mais sistêmico das suas redes de ensino. Na maioria dos municípios analisados, foi somente a partir do PAR que as Secretarias Municipais passaram a realizar esse planejamento mais sistemático, embora ainda haja dificuldades nesse processo. Nesse sentido, algumas Secretarias Estaduais criaram órgãos de assessoramento às Secretarias Municipais na elaboração do PAR, adesão, acompanhamento e prestação de contas dos programas federais. Entre os casos analisados, o Ceará e o Mato Grosso do Sul são exemplos disso, sendo que o último conseguiu ocupar de maneira mais institucionalizada o papel de coordenador estadual do PAR e dos programas federais.

Outro resultado importante é que os programas federais foram disseminados de maneira mais intensa nas redes municipais. Todos os entrevistados citaram o PNLD, PDDE, PNAIC e Mais Educação. Isso significa que os municípios implementam um “pacote” igual de programas federais, mesmo que os outros programas implementados variem entre as redes.

Isso auxilia o estabelecimento de condições institucionais mínimas na política educacional em todos os municípios brasileiros.

Segundo os entrevistados, o PNLD e PNAIC são os mais importantes para isso. O PNLD garante os livros didáticos na maioria das redes municipais analisadas. Em algumas dessas, as formações também se restringem às oferecidas pelo PNAIC e o PDDE garante recursos suplementares para as escolas. Apesar disso, o Mais Educação não desempenha esse papel. Ele foi citado pelos entrevistados como um programa presente nas redes municipais, no entanto ele é, na maioria dos casos, implementado em apenas algumas escolas e as duas Secretarias Municipais do Mato Grosso do Sul pararam de implementá-lo. Os entrevistados o criticaram profundamente, pois ele não oferece as condições para a implementação do tempo integral nas escolas de maneira adequada. O Programa somente realiza o pagamento dos bolsistas das universidades que atuam nas atividades de contraturno escolar, isto é, não oferece nenhum recurso para a adaptação da infraestrutura das escolas e compra de materiais, por exemplo.

Essa disseminação mais intensa dos programas federais nas políticas municipais de Educação fez com que dois grupos de municípios se formassem. No primeiro grupo, as Secretarias Municipais dependem dos recursos transferidos pelo FUNDEB, pois eles são a maior parte do orçamento das Secretarias Municipais. Dessa forma, elas dependem fortemente dos programas federais, que constituem quase toda a política municipal de Educação. As Secretarias Municipais somente realizam ações próprias no que se refere ao acompanhamento pedagógico das escolas por meio de seus coordenadores. No segundo grupo, as Secretarias Municipais contam com um orçamento maior e, portanto, implementam programas e projetos próprios, como sistemas estruturados de ensino, sistemas de avaliação e formações. Nesse grupo, a maioria das redes municipais constitui-se enquanto Sistemas Municipais de Educação ou já elaboraram seus Planos Municipais de Educação e possuem Conselhos Municipais de Educação atuantes.

Mesmo com o estabelecimento de padrões mínimos em todos os municípios brasileiros, o modo como os programas federais são implementados e a sua adaptação às demandas locais geram resultados distintos. Alguns municípios implementam os programas federais e encontram dificuldades durante esse processo, como os municípios paraenses que pararam de utilizar as lanchas fornecidas pelo Governo Federal. Outros combinam os programas federais com programas e projetos próprios a fim de ajustá-los às demandas locais

ou preencher lacunas deixadas por eles, como a formação e a troca de experiências entre equipes de gestão escolar.

O aumento e a disseminação dos programas federais também resultou em uma aproximação entre Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e as universidades, principalmente, a partir da implementação do PAIC. A maioria dos programas federais já contava com o acompanhamento das universidades federais, no entanto, a relação entre eles não era próxima e frequente. Esse quadro se alterou com as formações do PNAIC realizadas por professores das universidades estaduais e federais e supervisionadas por alunos da pós-graduação às equipes das Secretarias. Destaca-se que a utilização do material fornecido pelo MEC e elaborado por alguns professores universitários tem sido importante para manter uma uniformidade das formações e uma aproximação com o cotidiano da sala de aula.

Por fim, alguns dos entrevistados criticaram essa adesão maciça dos municípios aos programas federais. De acordo com eles, as Secretarias Municipais são, em algum grau, obrigadas a aderirem a eles, na medida em que muitas delas não possuem um grande volume de recursos para a implementação de programas e projetos educacionais em suas redes e seus recursos são comprometidos com o pagamento de servidores, infraestrutura, transporte e merenda escolar. Em função disso, um dos entrevistados disse que o regime de colaboração é um regime de “tutela” dos municípios pelo Governo Federal.

A relação entre interdependência e autonomia não é consensual na política educacional brasileira. Para alguns, os programas federais, ao induzirem a implementação desses programas formulados pelo Governo Federal, diminuem a autonomia dos municípios. O fato é que, em primeiro lugar, o federalismo envolve necessariamente interdependência e, dessa forma, não há uma autonomia completa dos governos subnacionais. Eles compartilham competências comuns e atuam em um mesmo território e população, o que ocorre de maneira mais profunda na Educação no plano do ensino fundamental. Em segundo lugar, em função das diversidades que caracterizam a Federação brasileira e da trajetória da própria política educacional, as condições socioeconômicas e, sobretudo, institucionais são muito diferentes entre os municípios. Nesse sentido, os programas federais são fundamentais para a garantia de condições institucionais iguais e, conseqüentemente, de direitos sociais e universais.

### **6.3. Os diferentes modelos de relação entre estados e municípios na Educação**

Há modelos distintos de cooperação entre os estados e os municípios. Esses variam no seu grau de institucionalização e conteúdo. Algumas experiências envolvem órgãos específicos nas Secretarias Estaduais de Educação que são responsáveis pela relação com os municípios, como o caso do Ceará e do Mato Grosso do Sul. Enquanto outras somente possuem um órgão responsável pela municipalização no Estado e/ou alguns servidores que são responsáveis pela coordenação estadual dos programas federais ao mesmo tempo em que são responsáveis por atividades e programas das redes estaduais. Esse é o caso do Pará e de São Paulo.

Em relação ao conteúdo da cooperação, há uma enorme variação entre os estados. Em alguns casos, ela consiste na implementação de programas estaduais, principalmente, de alfabetização. No Ceará, o PAIC foi construído com a articulação de diversos atores e organizações, incluindo as Secretarias Municipais de Educação, e envolve a distribuição de materiais didáticos, formações, premiações, construções de Centros de Educação Infantil e outras ações. Em São Paulo, o Programa Ler e Escrever foi formulado para a implementação na rede estadual, mas é aberto à adesão dos municípios. Em outros casos, as Secretarias Estaduais realizam um assessoramento às Secretarias Municipais no que se refere ao PAR e aos programas federais, intermediando, portanto, a coordenação federal.

Em todos os casos, há o compartilhamento de prédios, equipamentos e servidores, o que ocorre em virtude, especialmente, da municipalização e da oferta da Educação em áreas rurais mais remotas, nas quais há um pequeno número de alunos e, portanto, redes estaduais e municipais compartilham esses recursos.

Destaca-se que, em todos os estados brasileiros, a relação entre eles e os municípios é inevitável na merenda e no transporte escolar. Os estados repassam os recursos federais aos municípios, em alguns casos, junto com um subsídio para que as Secretarias Municipais executem esses serviços para os alunos estaduais. Isso é motivo de grande conflito entre esses entes, pois, segundo os entrevistados das Secretarias Municipais de Educação, os recursos repassados não são suficientes para o pagamento desses serviços.



Foi possível identificar, principalmente, a partir dos quatro casos escolhidos, que as variações no conteúdo e na institucionalização da cooperação estão ligadas às trajetórias anteriores de cooperação entre estados e municípios na Educação. A trajetória da municipalização e a existência de programas estaduais de incentivo a ela estiveram presentes nos quatro estados analisados. No entanto, no Ceará e em São Paulo, houve uma trajetória de incentivos estaduais à municipalização anterior à aprovação do FUNDEF e, somente no Ceará, eles envolveram a redistribuição de recursos. No âmbito da trajetória de cooperação em outras esferas, já haviam sido realizadas ações em parceria entre os governos subnacionais nos quatro casos, como formações, mas elas não foram institucionalizadas em programas até mais recentemente.

Outra característica da cooperação entre os governos subnacionais na Educação refere-se ao baixo envolvimento formal e institucionalizado de organizações não estatais. As experiências de cooperação nos estados brasileiros estão mais próximas do conceito de relações intergovernamentais do que do de governança de múltiplos níveis. Somente no Ceará, algumas organizações da sociedade civil – APDMCE, APRECE, Fórum de Educação Infantil, UNCME, UNDIME e UNICEF – participaram da formulação e da implementação do PAIC. Além delas, o Programa envolveu a participação das universidades. Atualmente, há o Comitê de Articulação do PAIC que conta com representantes dessas organizações.

Apesar da ausência de organizações da sociedade civil na cooperação entre estados e municípios, a UNDIME é presente em todos os estados brasileiros por meio de suas seccionais. Ela não traz novos atores ao debate da Educação nos estados, na medida em que representa os próprios Secretários Municipais, porém os articula regionalmente e facilita a comunicação do MEC e das Secretarias Estaduais com os municípios. Contudo, há uma variação grande na atuação das seccionais da UNDIME. Enquanto, em alguns estados, elas efetivamente organizam e representam os Secretários Municipais de Educação e, em alguns deles, dão suporte à cooperação, em outros, a UNDIME não é atuante.

Nas duas experiências com maior cooperação, houve uma articulação importante entre a UNDIME e Secretarias Estaduais, especialmente, no Ceará. Nesses casos, elas intermediaram as relações entre estado e municípios, principalmente, por meio da negociação federativa, da representação em instâncias de deliberação e da disseminação de informações.

É importante apontar que os sindicatos ligados aos profissionais da Educação, incluindo os professores, não são considerados pelos entrevistados como organizações relevantes na cooperação entre os quatro estados analisados e seus municípios.

Observa-se, portanto, que a trajetória da municipalização e cooperação influenciou a existência e a institucionalização das relações entre os estados e municípios. No entanto, há casos recentes, criados após a Constituição Federal de 1988, que compreendem programas de alfabetização conjuntos e assessoria técnica no âmbito dos programas federais e dos PARs municipais. Há somente um caso que envolve a existência de um fórum intergovernamental e, no caso cearense, há um comitê ligado ao PAIC que conta com a participação de representantes governamentais e não governamentais. A cooperação entre governos subnacionais é, portanto, diversa e, em um conjunto expressivo de estados, ela é ainda pouco institucionalizada e sistemática.

#### **6.4. O papel dos governos estaduais na redução das desigualdades educacionais**

Dos quatro estados analisados, o caso cearense é o que há um maior entrelaçamento entre os estados e os municípios. Nesse caso, o estado exerce um papel de coordenador estadual, similar ao modelo de coordenação federal. Isto é, o governo estadual busca reduzir diversidades de acesso e qualidade da política a partir do estabelecimento de condições institucionais por meio de padrões mínimos em todos os municípios. Isso tende a diminuir a desigualdade de resultados da política.

No Ceará, a coordenação estadual não envolve apenas a política de Educação. O governo estadual tem realizado projetos de desenvolvimento regional em outras áreas, como Saúde, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico. Na Educação, pode-se afirmar que há uma coordenação estadual, na medida em que esse caso compreende, dentre outras ações, redistribuição de recursos financeiros, construção escolas, elaboração de currículos, distribuição de materiais didáticos e formações de servidores.

A Secretaria Estadual de Educação distribui a cota-parte do ICMS segundo o desempenho dos alunos municipais. A Secretaria por meio da COPEM também premia as

melhores escolas municipais, que devem auxiliar a melhora do desempenho de outra escola para receberem o recurso total. Além disso, a COPEM atua na construção de Centros de Educação Infantil, coordena os programas de merenda e de transporte escolar, que inclui a distribuição de ônibus escolares, assessora os municípios na elaboração dos PARs municipais e na implementação dos programas federais e implementa o PAIC.

O PAIC compreende ações de elaboração de currículo, elaboração e distribuição de material didático, incluindo acervos literários, realização de avaliações estaduais e formação de professores alfabetizadores, de matemática e língua portuguesa, de gestores de sistema e de escolas. Na pesquisa empírica realizada nos municípios cearenses, observou-se que a aplicação do currículo comum era especialmente importante para os entrevistados. Essas ações abrangem todos os municípios, nesse sentido, um dos entrevistados afirmou que os alunos do município de Salitre tem que ter os mesmos direitos dos alunos de Fortaleza. Isto é, há um consenso entre os entrevistados de que o PAIC estabelece padrões mínimos de qualidade de Educação em todos os municípios cearenses.

Outro resultado do PAIC nas Secretarias Municipais está relacionado com a profissionalização da burocracia. Além das formações em gestão de sistema e gestão escolar, a COPEM repassa recursos para o pagamento de bolsas aos servidores responsáveis pelo Programa nas Secretarias Municipais. Isso influencia a diminuição das diversidades institucionais entre as Secretarias Municipais.

É importante apontar que há uma variação na implementação do PAIC entre eles. A diferença dos resultados educacionais entre os dois municípios analisados parece estar ligada à aderência dos municípios ao Programa e ao modo como ele é coordenado aos programas próprios e aos programas federais. Destaca-se que o município que apresenta piores resultados não possui programas próprios, segundo relatado, pela falta de recursos financeiros para isso.

Ainda que o caso cearense seja o que mais inclui mecanismos de coordenação estadual, há uma fragilidade nesse modelo para a redução de desigualdades intermunicipais na Educação. A redistribuição de recursos por meio do ICMS não visa reduzir as desigualdades educacionais intermunicipais. Essa redistribuição beneficiou os municípios de menor porte, pois antes da mudança, os recursos eram destinados segundo o número de matrículas e, portanto, Fortaleza recebia a maior parte dos recursos. No entanto, a sua distribuição ocorre segundo o desempenho dos alunos. Ademais, as entrevistas mostram que o ICMS não

representa um grande incentivo às equipes das Secretarias Municipais para a melhoria do desempenho; nos municípios visitados, o Prêmio mobiliza mais as equipes.

Nos outros três casos analisados, a atuação governos estaduais não é de coordenação similar ao caso cearense, ainda que haja programas e ações em cooperação com os municípios. Entre os três casos, o Mato Grosso do Sul é o que apresenta um grau maior de cooperação e institucionalização. Ele envolve a assessoria técnica aos municípios, que é fundamental, na medida em que as escolas que apresentam os melhores resultados também são aquelas que acessam a um número maior de programas federais (FARIA & GUIMARÃES, 2014). Essa assessoria pode também resultar em um aumento da profissionalização das burocracias municipais, pois os técnicos das Secretarias Estaduais informalmente capacitam os das Secretarias Municipais. No entanto, conforme apontado pelos entrevistados, a alta rotatividade dos cargos comissionados e a falta de uma burocracia própria das Secretarias Municipais impede que a assessoria seja incorporada por elas.

O Mato Grosso do Sul, o Pará e o São Paulo não se aproximam do modelo de coordenação estadual adotado no Ceará, ainda que o caso do Mato Grosso do Sul seja o mais institucionalizado e fortalecido entre os três. Além disso, assim como no Ceará, no Mato Grosso do Sul, o discurso é de que a Educação pública tem que ser entendida como única no Estado, na medida em que os alunos municipais serão alunos estaduais no futuro. Isto é, a ideia é de que deve haver uma coordenação entre as duas redes de ensino.

Diferentemente, São Paulo e Pará efetivaram relações intergovernamentais mais claras em determinados programas, mas que não se caracterizam por uma forte institucionalização e entrelaçamento entre os entes. Nesses casos, as entrevistas mostram que há uma forte duplicidade entre as Secretarias Municipais e Estaduais, um dos grandes problemas do federalismo educacional brasileiro. No caso do Pará, os entrevistados afirmam que isso precisa mudar, mas, no caso de São Paulo, isso não parece ser uma prioridade para as Secretarias Municipais. Isso indica que a coordenação estadual pode ser mais importante em estados que apresentam uma maior desigualdade entre as políticas municipais.

## **6.5. A diversidade entre as Secretarias Municipais de Educação**

A comparação entre as oito Secretarias Municipais de Educação analisadas nesta Tese mostra que há uma grande diversidade entre elas. Elas não só variam nos seus resultados educacionais, pois isso influenciou a sua própria escolha, mas também no grau de profissionalização de suas burocracias, incluindo suas carreiras, formações e processos de seleção, no volume dos seus orçamentos, na quantidade e conteúdo de seus programas próprios e nas condições de trabalho, incluindo a infraestrutura das próprias Secretarias.

A maioria das Secretarias somente possui carreiras específicas para os coordenadores pedagógicos, que são responsáveis pelo acompanhamento pedagógico às escolas. É importante apontar que, nos municípios cearenses, há a equipe do PAIC ligada à área pedagógica. Os servidores relacionados às atividades administrativas não possuem carreiras específicas e, muitas vezes, são cedidos de outras Secretarias. Ademais, eles são numericamente inferiores aos demais servidores. O mesmo ocorre com as formações, que são ofertadas, principalmente, para os coordenadores pedagógicos. No caso do Ceará e do Mato Grosso do Sul, em função da assessoria técnica, observa-se uma preocupação de fortalecer os servidores das áreas administrativas e financeiras das Secretarias Municipais.

Além da fragilidade nas áreas administrativas e financeiras das Secretarias Municipais, há uma grande quantidade de cargos de livre provimento e, no geral, são ocupados por profissionais da Educação que se destacaram na gestão escolar. O mesmo ocorre em relação ao perfil dos Secretários Municipais de Educação, ainda que alguns deles tenham uma formação em Administração ou em Direito. Em função da grande quantidade de cargos de confiança, os entrevistados das Secretarias Estaduais relataram dificuldades, pois, quando há uma mudança política, o que ocorre com mais frequência do que o ciclo de quatro anos, grande parte da equipe muda.

Apesar dessas semelhanças, as Secretarias que se destacam nos resultados educacionais apresentam uma profissionalização maior de suas burocracias. Nos municípios cearenses, observou-se uma diferença entre a composição das equipes do PAIC. No município com melhores resultados, a equipe é numericamente maior àquele com piores resultados.

Em grande parte das redes municipais, a equipe gestora das escolas também é composta por cargos de livre provimento e não há processo de seleção para a sua seleção. No

caso dos professores, há concursos públicos, a maioria dos professores foi formada em universidades privadas, há o cumprimento do Piso Salarial e 1/3 da hora atividade está sendo implantado de maneira progressiva. No entanto, seus planos de cargos, carreiras e salários são diversos entre os municípios. O que não separa os municípios com melhores e piores resultados. Nos dois municípios paraenses, por exemplo, não há grandes diferenças entre eles e seus salários são considerados altos no Estado.

A infraestrutura e os prédios das Secretarias Municipais também não separam àquelas com melhores resultados das com piores. As Secretarias com melhores resultados, no geral, estão sediadas em prédios mais adequados e bem equipados e são mais organizadas. No entanto, há Secretarias com piores resultados que também apresentam essas características. Ou seja, não se observou uma relação entre infraestrutura e desempenho.

Em relação aos seus orçamentos, conforme relatado, a minoria das Secretarias Municipais possui um orçamento maior do que o valor repassado pelo FUNDEB e/ou utiliza um volume maior de recursos do que os 25% obrigatórios. Apenas as Secretarias de Ourilândia do Norte, de Santana de Parnaíba e de Novo Horizonte se encaixam nesse caso. Os entrevistados apontam que seus recursos ficam comprometidos com o pagamento de pessoal, da merenda e do transporte escolar, não sobrando recursos para implementar programas pedagógicos e realizar investimentos significativos em infraestrutura.

A falta de recursos próprios e a insuficiência dos recursos transferidos pelo FUNDEB influenciam o grau em que as Secretarias Municipais podem implementar programas próprios em suas redes de ensino. Apesar da falta de recursos, todas as Secretarias que apresentam melhores resultados implementam programas próprios. Alguns deles são: sistema de avaliação e metas, sistema estruturado de ensino, formações e escola de gestores escolares.

Há, em síntese, uma diversidade grande entre as Secretarias Municipais de Educação, suas políticas municipais de Educação e suas redes de ensino. No caso do Ceará, as Secretarias Estaduais buscam reduzi-las por meio de formações, distribuição de materiais, assessorias e outras ações. No caso cearense, o pagamento de bolsas aos burocratas das Secretarias Municipais garante que o PAIC seja implementado de maneira semelhante em todos os municípios. Apesar disso, ele é um caso isolado. Nos demais estados, a cooperação influencia o fortalecimento do ensino com o Programa Ler e Escrever, por exemplo, e da aumento da capacidade técnica e de adesão aos programas federais por meio de suas assessorias. No entanto, apenas, no Ceará, verifica-se que há o estabelecimento de condições

institucionais comuns, que aumentam a probabilidade de redução das desigualdades entre as políticas educacionais municipais.

## Considerações finais

Esta Tese buscou compreender o relacionamento entre estados e municípios na política de Educação brasileira. A partir disso, buscou-se analisar os resultados dessa relação nas políticas educacionais dos municípios e, nos casos em que há uma coordenação estadual, verificar se ela pode reduzir desigualdades de resultados dessa política. Essa pergunta está ancorada na ideia de que, em Federações desiguais, o governo federal reduz desigualdades regionais por meio de mecanismos de coordenação federativa, como redistribuição de recursos e regulamentação nacional.

A discussão teórica apresentada no capítulo 2 mostra que o federalismo envolve, de um lado, a combinação entre unidade e diversidade e, de outro, entre autonomia e interdependência. As Federações são caracterizadas por diversidades étnicas, religiosas, territoriais, socioeconômicas e outras, que inclusive são uma das razões para a adoção do federalismo enquanto sistema político. Dessa forma, a concessão de autonomia para os entes federados permite que não haja conflitos ou secessões em função dessas diversidades (BURGESS & GRESS, 1999).

A autonomia dada aos governos está relacionada, entre outras razões, a essas diversidades. O que, inclusive, resultaria em uma variedade de políticas subnacionais em Federações e, para alguns autores, isso seria incompatível com a ideia de políticas sociais universais (OBINGER, CASTLES & LEIBFRIED, 2005). Apesar disso, ao mesmo tempo em que há autonomia no federalismo, há também interdependência entre os entes e, portanto, relações intergovernamentais (ELAZAR, 1991). Agranoff (2001; 2007), Banting (2005) e Watts (2006) mostram que elas podem variar nas Federações, podendo ser mais ou menos institucionalizadas, centralizadas e entrelaçadas.

As relações intergovernamentais e a coordenação federativa são, segundo os autores apresentados, mecanismos que compatibilizam a autonomia e a igualdade na oferta e no acesso às políticas sociais em países federativos (BANTING, 2005; 2006; GREER, 2006; OBINGER, CASTLES & LEIBFRIED, 2005; SCHARPF, 2011; SIMEON, 2006; STEPAN & LINZ, 2000; WATTS, 2006). Destaca-se que a literatura sobre a coordenação federativa se refere, majoritariamente, à atuação dos governos federais. Poucos autores se dedicaram ao estudo sobre o papel dos estados nesse processo, como se buscou fazer nesta Tese.



Para responder a essa pergunta teórica, a análise empírica se baseou na compreensão do papel dos estados brasileiros na política de Educação, na medida em que a Federação brasileira é marcada por grandes diversidades territoriais, populacionais, regionais, socioeconômicas e institucionais. Além disso, no Brasil, os municípios são considerados entes federados, enquanto em outras Federações eles são apenas mencionados constitucionalmente ou são “criaturas” dos estados e províncias. Ao se comparar a atuação dos governos locais na política educacional, o caso brasileiro também se destaca. Somente no Brasil, os estados e os municípios são responsáveis pela Educação com competências exclusivas e comuns, ou seja, há duas redes de ensino que são autônomas. Na maioria das Federações, os estados e províncias são os únicos responsáveis por ela e, no caso dos EUA e do Canadá, há instâncias locais que dividem a responsabilidade na sua oferta. De qualquer maneira, há algum grau de hierarquia entre eles, o que inexistia no caso brasileiro.

Na política educacional brasileira, os avanços em relação à coordenação federativa só tiveram início a partir da Constituição Federal de 1988. O quadro anterior à Constituição era caracterizado por uma duplicidade de redes de ensino, uma grande variação na oferta de matrículas estaduais e municipais no ensino fundamental entre os estados e uma enorme desigualdade de gastos intra-estaduais e inter-estaduais.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu definições mais claras em relação às competências dos entes na oferta dessa política. Nesse momento, houve também uma regulamentação nacional no âmbito do seu financiamento com o estabelecimento de padrões mínimos de gastos. Apesar disso, somente a partir de 1995, com o Governo FHC, a coordenação federal foi efetivamente fortalecida. Assim como em outros países federativos, nos Governos FHC e Lula, foram criados e fortalecidos mecanismos de coordenação ligados, principalmente, à redistribuição de recursos, ao estabelecimento de padrões e diretrizes nacionais e à regulamentação nacional.

Destaca-se que o FUNDEF, posteriormente, o FUNDEB, o PAR e os programas federais são os mecanismos de coordenação mais relevantes na Educação. O FUNDEF e o FUNDEB foram responsáveis pela redistribuição de recursos entre estados e municípios segundo o número de matrículas em um primeiro momento dos alunos do ensino fundamental e em um segundo momento dos alunos da Educação Básica.

O PAR é a principal interface entre o MEC e as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, como afirmado por um dos entrevistados. Isto é, ele é o instrumento que baseia as

transferências voluntárias e, portanto, a adesão aos programas federais. Além disso, juntamente com as avaliações e índices nacionais, ele se constitui como um mecanismo de controle intergovernamental de resultados.

Os programas federais são, para uma grande parte dos municípios, o conteúdo principal de suas políticas municipais de Educação. Verificou-se, nos oito municípios analisados, que alguns programas são comuns a todos, são eles: PNAIC, PDD, PNLD e Mais Educação, ainda que o último não seja implementado em todas as escolas das redes municipais. Dessa forma, há um “pacote mínimo” de programas sendo implementados em todos os municípios. Não obstante, isso não parece ser intencional como o Programa de Saúde da Família, pois não há uma coordenação forte entre eles.

Como apresentado, nos municípios que “melhoram” o desempenho dos alunos, alguns programas federais são combinados com programas próprios. Por exemplo, alguns deles têm currículo e sistemas de avaliações próprios.

Ainda que a coordenação federal tenha sido fortalecida nas últimas décadas, ela ainda é fraca. Isso se deve à quatro principais fatores: o Sistema Nacional de Educação não envolve mecanismos de articulação e negociação entre os entes, como as comissões bipartites e tripartites nos Sistemas Únicos de Saúde e de Assistência Social; o regime de colaboração não foi regulamentado, apesar de estar determinado na Constituição Federal de 1988 e em regulamentações nacionais posteriores; os programas federais não são suficientes no estabelecimento de padrões mínimos, na medida em que não há uma coordenação clara entre o seu conteúdo e entre os Governos Federal, estaduais e municipais na sua implementação; e alguns temas importantes ao acesso de uma Educação pública de qualidade e universal ainda não foram regulamentados nacionalmente, como a formação de professores e o currículo nacional comum.

No âmbito das relações entre os governos subnacionais no Brasil, a duplicidade de redes de ensino ainda influencia a trajetória da Educação. As relações entre os estados e os municípios ainda é muito variada no território brasileiro, isto é, não há um modelo único de relacionamento entre eles. Há somente um caso que pode ser caracterizado como de coordenação estadual, que é o caso cearense, na medida em que ele busca estabelecer condições institucionais iguais em todos os municípios. Ainda que a grande parte dos estados não apresente essa coordenação, um grupo expressivo deles possui programas conjuntos em parceria com os municípios que envolvem, principalmente, sistemas de avaliações,

formações, matrículas, calendários e assessoria técnica. Há outro grupo que possui relações menos institucionalizadas e, em alguns casos, estados e municípios ainda estão iniciando essa aproximação.

Isso indica que, em primeiro lugar, apesar da maioria das relações entre os governos subnacionais na Educação serem pouco institucionalizadas, há uma tendência recente de expansão e fortalecimento da cooperação entre eles os estados e municipalidades. É possível que a estagnação nos resultados em avaliações de qualidade possa ter influenciado esta mudança, mas foi sobretudo o diálogo e a experiência dos gestores, em particular em fóruns federativos próprios como o CONSED, o Fórum do FUNDEB e as reuniões com as unidades locais das UNDIMEs, que levaram a propor alterações em prol de maior coordenação intergovernamental. Tanto isto é verdade que em 2011 o Governo Federal criou uma Secretaria no MEC vinculada a essa questão, a SASE, comandada por dois gestores que passam pelos governos subnacionais – Carlos Abicalil e depois Binho Marques –, elaborando ações e programas para aumentar a articulação vertical entre estados e municípios e também horizontal, nos planos interestadual e intermunicipal.

O caso em que há maior coordenação estadual – o Ceará – é um dos poucos casos em que houve uma articulação entre o Estado e os municípios com participação formal de organizações da sociedade civil para a melhoria da Educação pública. Na maior parte dos estados brasileiros, a existência ou a ausência de cooperação na Educação está ligada à atuação as Secretarias Estaduais de Educação. Até mesmo no caso cearense, a coordenação somente foi ampliada a todos os municípios com a entrada de Cid Gomes no governo estadual. Ou seja, a cooperação ainda se caracteriza como “de cima para baixo”, dependendo, portanto, de iniciativas dos governos estaduais.

Além disso, o caso cearense é o único que envolve tanto a redistribuição de recursos financeiros, quanto de recursos humanos e materiais, incluindo, nesse caso, as ações que, em algum grau, fortalecem as burocracias das Secretarias Municipais de Educação. A ideia, com isso, é que o governo estadual estabeleça condições institucionais iguais em todos os municípios cearenses. As formações, os materiais didáticos e os currículos são especialmente importantes para isso. Ademais, as avaliações mostram que os resultados dos alunos municipais têm melhorado de maneira equitativa em todo o Estado.

Tal resultado mostra que o caso cearense, ao estabelecer padrões mínimos em termos de condições institucionais em todos os seus municípios, aumenta a probabilidade de redução

das desigualdades de resultados entre as políticas municipais de Educação. Os estados podem, portanto, desempenhar um papel de coordenação estadual, assim como o governo federal o faz em Federações para reduzir diversidades intermunicipais.

Os quatro casos analisados de maneira comparada mostram que a trajetória anterior de municipalização, a atuação de gestores que haviam atuado nas Secretarias Municipais de Educação e das seccionais da UNDIME nesses Estados influenciaram a entrada da cooperação na agenda das Secretarias Estaduais de Educação. Ademais, é importante entender as motivações dos atores nesse processo e em temas específicos e conflituosos, como o estabelecimento de um currículo comum ou de uma idade certa para a alfabetização de crianças. O que, portanto, deve ser objeto de futuras pesquisas.

A comparação entre os casos também evidencia que os programas e ações implementados pelo Mato Grosso do Sul e por São Paulo têm resultados limitados em relação ao Ceará. No Mato Grosso do Sul e no Pará, na ausência de programas em cooperação com os estados, as políticas municipais são mais dependentes dos programas federais. Com exceção dos municípios paulistas, os demais apresentam restrições financeiras que inviabilizam a implementação de programas próprios. Entretanto, ainda é necessária a realização de outros estudos que comparem as políticas municipais, analisando com maior precisão os seus orçamentos e resultados.

Esta Tese, em suma, demonstra que, no plano nacional, houve um fortalecimento da coordenação federal a partir de 1995, mas a ausência de determinados mecanismos de coordenação ainda enfraquece o estabelecimento de padrões mínimos na política de Educação e reforça a desigualdade de resultados nessa política. No plano subnacional, ainda que o Ceará seja o único caso que visa reduzir as desigualdades nas políticas educacionais municipais, os estados têm adotado e fortalecidos, principalmente nos últimos quatro anos, os mecanismos de cooperação com os municípios.

Em suma, o reforço da coordenação estadual das políticas municipais é fundamental para reduzir as diversidades institucionais e de resultados entre os municípios. No caso da Educação e, principalmente, do ensino fundamental, mais autonomia tem significado reforço das ações isoladas e isso torna a Federação brasileira mais frágil na busca de seus objetivos centrais.

## Referências bibliográficas

ABICALIL, Carlos A. O federalismo e o Sistema Nacional de Educação: uma oportunidade fecunda. *Revista Retratos da Escola*, vol. 6, nº 10, janeiro/junho, 2012, p. 21-37.

ABICALIL, Carlos; CARDOSO NETO, Odorico F. Federalismo cooperativo e educação brasileira: a experiência de Mato Grosso [com a] proposição de um sistema único de educação. In OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010, p. 215-242.

ABRUCIO, Fernando L. Relatório Final: Governança das Secretarias Estaduais de Educação: diagnósticos e propostas de aperfeiçoamento. 2014. Não foi publicado.

\_\_\_\_\_. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In OLIVEIRA, Romualdo P. de; SANTANA, Wagner (orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010a, p. 39-70.

\_\_\_\_\_. Reforma da gestão pública nos estados: avanços e desafios na institucionalização de uma agenda. In CONSAD. *Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados II*. Brasília: CONSAD, 2010b.

\_\_\_\_\_. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, nº 24, junho, 2005a, p. 41-67

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista de Administração Pública*, vol. 39, nº 2, março/abril, 2005b, p. 401-420.

\_\_\_\_\_. *Os Barões da Federação: os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.

ABRUCIO, Fernando L.; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Coordenação e Cooperação no Federalismo Brasileiro: avanços e desafios. In CUNHA, Alexandre dos S.; MEDEIROS, Bernardo A. de; AQUINO, Luseni C. de (orgs.). *Estado, Instituições e Democracia: República*. DF: IPEA, 2010, vol. 1, p. 177-212.

ABRUCIO, Fernando L.; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In ARAÚJO, Maria F. I; BEIRA, Lúcia (org.). *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007, p. 13-31.

ABRUCIO, Fernando L.; GAETANI, Francisco. Agenda, aprendizado e coalizão. CONSAD e FUNDAP. *Avanços e perspectivas da gestão públicas nos Estados*. Brasília: CONSAD; São Paulo: FUNDAP, 2006.

ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In KLINK, Jeroen (org.). *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. SP: Annablume, 2010, p. 21-48.

ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. *Cadernos Adenauer*, nº 4, 2011, p. 91-110.

ABRUCIO, Fernando L.; SEGATTO, Catarina I. O Manifesto dos Pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um Sistema Nacional de Educação. In CUNHA, Célio da; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuíno; NOGUEIRA, Flávia. *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Brasília: Ministério da Educação, 2014, p. 40-57.

\_\_\_\_\_. Federalismo e associativismo territorial em regiões pobres do país: o caso do Codessul. In DALLABRIDA, Valdir R. (org.). *Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011, p. 453-466.

AGRANOFF, Robert. Intergovernmental policy management: cooperative practices in federal systems. In PAGANO, Michael. A.; LEONARDI, Robert. (eds.). *The Dynamics of Federalism in National and Supranational Political Systems*. NY: Palgrave Macmillan, 2007, p. 248-283.

\_\_\_\_\_. Autonomy, devolution and intergovernmental relations. *Regional & federal studies*, vol. 14, nº 1, 2004, p. 26-65.

\_\_\_\_\_. Managing within the matrix: do collaborative intergovernmental relations exist? *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 31, nº 2, spring, 2001, p. 31-56.

\_\_\_\_\_. Power shifts, diversity and asymmetry. In AGRANOFF, Robert (ed.). *Accommodating diversity: asymmetry in federal states*. Germany: Homos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, p. 11-23.

ALBUQUERQUE, Francisco C. A. Estado e municipalização do ensino no Ceará: entre o regime de colaboração e a lógica do ajuste estrutural. *O público e o privado*, nº5, 2005, p. 43-59.

ALMEIDA, Maria H. T de. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia Política*, nº 24, junho, 2005, p. 29-40.

ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. RJ: FGV; Fiocruz, 2012.

\_\_\_\_\_. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, vol. 53, nº 3, 2010, p. 587-620.

\_\_\_\_\_. Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados*, vol. 52, nº 2, 2009, p. 377-423.

ARRETCHE, Marta; FUSARO, Edgard; GOMES, Sandra C. Democracia, políticas sociais e pobreza no Brasil. In ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8, 2012, Gramado, Anais, RS: ABCP, 2012.

BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew. Themes and issues in multi-level governance. In BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew (eds.). *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 1-14.

BANTING, Keith. Social Citizenship and Federalism: Is a Federal Welfare State a Contradiction in Terms? In GREER, Scott L. (ed.). *Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies*. NY: Palgrave MacMillan, 2006, p. 44-66.

\_\_\_\_\_. Canada: nation-building in a federal welfare state. OBINGER, Hebert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. (eds.). *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. New York: Cambridge University, 2005, p. 89-137.

BEDNAR, Jenna. The political science of federalism. *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 7, 2011, p. 269-288.

BENZ, Arthur. From unitary to asymmetric federalism in Germany: taking stock after 50 years. *Publius*, 1999, vol. 29, n° 4, p. 55-113.

BERMAN, David R. *Local governments and the states: autonomy, politics and policy*. New York: M. E. Sharpe, 2003.

BERNHARDT, Rudolf. Federalism and Autonomy. In DINSTEIN, Yoram (ed.). *Models of autonomy*. New Jersey: Transaction Books, 1981, p. 23-28.

BICHIR, Renata M. Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família. 2011. 271 f. Tese (Doutorado em Sociologia e Ciências Sociais) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, IESP/UERJ.

BOWMAN, Ann; KEARNEY, Richard. *State and local government*. 8ª ed. Boston: Wadsworth, 2011.

BRASIL. *Decreto n° 7.480*. Brasília: 2011.

\_\_\_\_\_. *Lei n° 11.738*. Brasília: 2008.

\_\_\_\_\_. *Decreto n° 6.094*. Brasília: 2007a.

\_\_\_\_\_. *Lei n° 11.494*. Brasília: 2007b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Plano de Desenvolvimento da Educação*. Brasília: 2007c.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional n° 53*. Brasília: 2006.

\_\_\_\_\_. *Lei n° 10.172*. Brasília: 2001.

\_\_\_\_\_. *Lei n° 9.394*. Brasília: 1996a.

\_\_\_\_\_. *Lei n° 9.424*. Brasília: 1996b.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: 1988.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional n° 24*. Brasília: 1983.

BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard. Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización. In BRUGUÉ, Quim & GOMÀ, Ricard (orgs.). *Gobiernos locales y políticas públicas: Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Editora Ariel, 1998, p. 15-23.

BURGESS, Michael; GRESS, Franz. Symmetry and asymmetry revisited. In AGRANOFF, Robert (ed.). *Accommodating diversity: asymmetry in federal states*. Germany: Homos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, p. 43-56.

CARA, Daniel. Municípios no pacto federativo: fragilidades sobrepostas. *Revista Retratos da Escola*, vol. 6, nº 10, janeiro/junho, 2012, p. 255-273.

CARNEIRO, José M. B.; DILL, Günter. Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos Landkreise. *Cadernos Adenauer*, nº 4, 2011, p. 57-76.

CARVALHO, José M. de. *Pontos e bordados: escritos de história e política*. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

CEARÁ. SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. *Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará*. Fortaleza: SEDUC, 2012.

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) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP.

CRUZ, Livia G. De B. Educação e arquiteturas territoriais: possibilidades e limites para melhoria das condições de ensino e aprendizagem da educação pública municipal brasileira. 2014. 248 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV.

CURI, Andrea Z.; Souza, André P. de. Análise da municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo e seus impactos. In NEGRI, Barjas; TORRES, Haroldo da G.; CASTRO, Maria H. G. de (orgs.). *Educação básica no Estado de São Paulo: avanços e desafios*. São Paulo: FDE; SEADE, 2014, p. 83-132.

CURY, Carlos R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação & Sociedade*, vol. 29, nº 105, setembro/dezembro, 2008, p. 1187-1209.

DILEO, Daniel. The state-local partnership in education. In HANSON, Russell L. (ed.). *Governing partners: state-local relations in the United States*. Colorado: Westview Press, 1998, p. 109-137.

DUARTE, Marisa R. T.; SANTOS, Maria R. S. dos. Avaliação das políticas em educação: a coordenação sistêmica da União. *Revista Retratos da Escola*, vol. 6, nº 10, janeiro/junho, 2012, p. 79-93.

DUCHACEK, Ivo D. *Comparative federalism: the territorial dimension of politics*. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970.

DUPUY, Claire; LE GALÈS, Patrick. The impact of regional governments. In GREER, Scott L. (ed.). *Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies*. NY: Palgrave MacMillan, 2006, p. 116-138.

ELAZAR, Daniel J. Federalism vs. decentralization: the drift from authenticity. In KINCAID, John (ed.). *Federalism*. London: SAGE Publications Ltd, 2011, p. 79-88, volume II (Alternatives models, constitutional foundations, and institutional features of federal governance).



- \_\_\_\_\_. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama, 1991 [1987].
- \_\_\_\_\_. *The politics of american federalism*. Massachusetts: D. C. Heath and Company – Raytheon Education Company, 1969.
- \_\_\_\_\_. Federal-state collaboration in the Nineteenth-Century United States. In WILDAVSKY, Aaron. *American federalism in perspective*. Boston: Little, brown and company, 1967, p. 190-222.
- FALLETI, Tulia G. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *The American Political Science Review*, vol. 99, nº 3, 2005, p. 327–346.
- FARAH, Marta F. S.; JACOBI, Pedro; RODRÍGUEZ, Victoria E.; WARD, Peter M.; WILSON, Robert. Intergovernmental Relations and the Subnational State: the Decentralization of Public Policy Making. In WILSON, Robert H.; WARD, Peter M.; SPINK, Peter K.; RODRÍGUEZ, Victoria. in collaboration with FARAH, Marta F. S.; GRAHAM, Lawrence S.; JACOBI, Pedro; ROWLAND, Allison M.. (orgs.). *Governance in the Americas: Decentralization, Democracy, and Subnational government in Brazil, Mexico, and the USA*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2008, p. 145-199.
- FARBER, Stephen B. Federalism and state-local relations. In LINER, E. Blaine. *A decade of devolution: perspectives on state-local relations*. Washington: The Urban Institute, 1989, p. 27-50.
- FARIA, Ernesto M.; GUIMARÃES, Raquel. *Excelência com equidade*. São Paulo: Fundação Lemann e Itau BBA, 2014.
- FONSECA, Andreia S. A. da. Programa de Alfabetização na Idade Certa – PAIC: reflexos no planejamento e na prática escolar. 2013. 148 f. Tese (Doutorado em Educação Brasileira) – Universidade Federal do Ceará, UFCE.
- FRANZESE, Cibele. Federalismo Cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos Sistemas de Políticas Públicas. 2010. 210 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV.
- FUNDAP. *Assessoria técnica para avaliação dos Sistemas Municipais de ensino fundamental no Estado de São Paulo*. São Paulo: 2014.
- GAGNON, Alan-G; GIBBS, Charles. The normative basis of asymmetrical federalismo. In AGRANOFF, Robert (ed.). *Accommodating diversity: asymmetry in federal states*. Germany: Homos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, p. 73-93.
- GALL, Norma & GUEDES, Patricia M. A reforma educacional de Nova York: possibilidades para o Brasil. São Paulo: Fundação Itaú Social e Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 2009.
- GAMBLE, Andrew. Foreword. In BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew (eds.). *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. V-VII.
- GERSHBERG, Alec I. Fiscal decentralization and intergovernmental relations: an analysis of federal versus state education finance in Mexico. *Review of Urban and Regional Development Studies*, vol. 7, nº 2, 1995, p. 119-142.

GOMES, Sandra C. Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: Uma Revisão da Descentralização Pós-Fundef. *Dados*, vol. 52, nº 3, 2009, p. 659-690.

GONÇALVES, Renata da R. Políticas habitacionais na Federação brasileira: os estados em busca de seu lugar. 2009. 155 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV.

GREER, Scott L. *Nationalism and self-government*. NY: Suny Press, 2007.

\_\_\_\_\_. The politics of divergent policy. In GREER, Scott L. (ed.). *Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies*. NY: Palgrave MacMillan, 2006, p. 157-174.

GUSMÃO, Joana B. de; RIBEIRO, Vanda M. Colaboração entre estado e municípios para a alfabetização de crianças na idade certa no Ceará. *Cadernos Cenpec*, vol. 1, nº 1, 2011, p. 9-34.

HEINTZE, Hans-Joachim. Evolution of autonomy and federalism. In OLIVEIRA, Jorge; CARDINAL, Paulo (eds.). *One country, two systems, three legal orders – perspectives of evolution: essays on Macau's autonomy after the resumption of sovereignty by China*. Berlin: Springer- Verlag Berlin Heidelberg, 2009, p. 389-408.

HENDERS, Susan J. *Territoriality, asymmetry, and autonomy: Catalonia, Corsica, Hong Kong and Tibet*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

HOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In ENDERLEIN, Henrik; WÄLTI, Sonja; ZÜRN, M. *Handbook on multi-level governance*. UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2010, p. 17-31.

HORAK, Martin. Conclusion: Understanding multilevel governance in Canada's cities. In HORAK, Martin; YOUNG, Robert (eds.). *Sites of governance: multilevel governance and policy making in Canada's big cities*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 2012, p. 338-370.

IBARROLA, María de; SILVA, Gilberto. Políticas públicas de profesionalización del magisterio en México. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXVI, nº 2, 1996, p. 13-69.

IBGE. Censo Demográfico. 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/index.php>>. Acesso em 21 de março de 2014.

IBGE. Cidades. 2015. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php?lang=>>>. Acesso em cinco de janeiro de 2015.

INEP. IDEB. 2015. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br>>. Acesso em quatro de janeiro de 2015.

\_\_\_\_\_. Censo escolar. 2013. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em quatro de janeiro de 2015.

\_\_\_\_\_. Prova Brasil. 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/saeb/resultados>>. Acesso em quatro de janeiro de 2015.

\_\_\_\_\_. Prova Brasil. 2009. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/saeb/resultados>>. Acesso em quatro de janeiro de 2015.

IPEA. IPEA Data. Brasília: 2010. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em quatro de janeiro de 2015.

JEFFERY, Charlie. Devolution and social citizenship: which society, whose citizenship? In GREER, Scott L. (ed.). *Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies*. NY: Palgrave MacMillan, 2006, p. 67-91.

KING, G.; KEOHANE, K. O.; VERBA, S. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KOHLI, A.; EVANS, P.; KATZENSTEIN, P. J.; PRZEWORSKI, A.; HOEBERRUDOLPH, S.; SCOTT, J. C.; SKOCPOL, T. The Role of Theory in Comparative Politics: A Symposium. *World Politics*, vol. 48, nº 1, Oct., 1995, pp. 1-49.

KRELL, Andreas J. *O Município no Brasil e na Alemanha: Direito e Administração Pública comparados*. SP: Oficina Municipal/Edições Loyola, 2003.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*, vol. 11, nº 2, out., 1999, p. 63-81.

LACZYNSKI, Patrícia. A influência do FUNDEF no processo de municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, nº 38, 2004.

LEAL, Victor N. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 4ª ed. São Paulo: Editora Schwarcz S. A., 2012.

LIBONATI, Michael E. State constitutions and local government in the United States. In STEYTLER, Nico (ed.). *The place and role of local government in federal systems*. Johannesburg: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005, p. 11-26.

LIMA SOBRINHO, Barbosa. *A verdade sobre a Revolução de Outubro – 1930*. 2ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LIVINGSTON, William S. Note on the nature of federalism. *Political Science Quarterly*, vol. 67, nº 1, 1952, p. 81-95.

LOTTA, Gabriela S. Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, FFLCH/USP.

LOUREIRO, João de J. P. Apresentação. In SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DO PARÁ. *Municipalização do ensino fundamental no Estado do Pará*. Belém: 1996, p. 7-8.

MARKS, Gary; HOOGHE, Liesbet. Constrating visions of multi-level governance. In BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew (eds.). *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 15-30.

MARQUES, Binho; BRASIL, Edward M.; LIMA, José Fernandes de. Federalismo e educação: novos marcos e perspectivas. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, vol. 6, nº 10, janeiro/julho, 2012, p. 11-19.

MARQUES, Binho. Por um sistema nacional de educação. *Revista Escola Pública*, São Paulo, ed. 37, março de 2014. Disponível em <http://revistaescolapublica.uol.com.br/textos/32/por-um-sistema-nacional-de-educacao-284445-1.asp>, acessado em 21 de março de 2014. Entrevista concedida a Marina Almeida.

MARQUES, Cláudio de A.; AGUIAR, Rui, R.; CAMPOS, Márcia O. C. Programa Alfabetização na Idade Certa: concepções, primeiros resultados e perspectivas. *Estudos em Avaliação Educacional*, vol. 20, nº 43, 2009, p. 275-291.

MARTINS, Angela M. Uma análise da municipalização do ensino no Estado de São Paulo. *Cadernos de Pesquisa*, nº 120, 2003, p. 221-238.

MATO GROSSO DO SUL. *Lei Estadual nº 1.331*. Campo Grande: 1992.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Histórico do SAEB. 2014. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/web/saeb/historico>, acessado em quatro de janeiro de 2015.

MORDUCHOWIEZ, Alejandro; ARANGO, Aída. Desenho institucional e articulação do federalism educativo: experiências internacionais. In OLIVEIRA, Romualdo P. de; SANTANA, Wagner (orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010, p. 39-70.

MORENO, Luis; COLINO, César. Introduction. In MORENO, Luis; COLINO, César (eds.). *A global dialogue on federalism: diversity and unity in federal countries*. Québec: McGill-Queen's University Press, 2010, volume 7, p. 3-15.

MUELLER, Sean. Why centralisation? A comparative analysis of the Swiss Cantons. 2012. 311 f. Tese (Doutorado em Philosophy in Politics & Government) – University of Kent.

NEUBAUER, Rose. Reorganização das escolas estaduais paulistas: novo modelo pedagógico, ciclos e municipalização. In NEGRI, Barjas; TORRES, Haroldo da G.; CASTRO, Maria H. G. de (orgs.). *Educação básica no Estado de São Paulo: avanços e desafios*. São Paulo: FDE; SEADE, 2014, p. 243-272.

OBINGER, Hebert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. Introduction: Federalism and the welfare state. In OBINGER, Hebert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. (eds.). *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. New York: Cambridge University, 2005, p. 1-48.

OLIVEIRA, Romualdo L. P. de. Direito à educação e federalismo no Brasil. *Revista Retratos da Escola*, vol. 6, nº 10, janeiro/junho, 2012, p. 39-47.

OLIVEIRA, Alison P.; FRANCO, Ana M. de Paiva; MENEZES FILHO, Naercio. Impactos do FUNDEF sobre matrículas, docentes e escolas em São Paulo. In NEGRI, Barjas; TORRES, Haroldo da G.; CASTRO, Maria H. G. de (orgs.). *Educação básica no Estado de São Paulo: avanços e desafios*. São Paulo: FDE; SEADE, 2014, p. 37-82.

OLIVEIRA, Romualdo P.; SOUZA, Sandra Z. Introdução. In OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010, p. 13-38.

PADILHA, Frederica; KASMIRKI, Paula R.; CORRÊA, Guilherme Z.; RIBEIRO, Vanda M.; BATISTA, Antônio A. G. Qualidade e equidade no ensino fundamental público do Ceará. *Cadernos Cenpec*, vol. 3, nº 1, 2013, p. 81-110.

PNUD. IDH. 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>>. Acesso em quatro de janeiro de 2015.

PORTELA, André. Mapa da Descentralização Educacional no Brasil. 2012. Não foi publicado.

RIKER, William H. Federalism. In GREENSTEIN, Fred I.; POLSBY, Nelson W. (eds.). *Handbook of Political Science*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1975, p. 93-172. Volume 5 (Governmental, institutions and processes).

RISSE, Horst; ANDREW, Caroline; SINGH, Dalbir; KESWANI, Suresh. Local Government in Federal Systems. In KINCAID, John; CHATTOPADHYAY, Rupak (orgs.). *Local Government in Federal Systems*. New Delhi: Viva Books; Ottawa: Forum of Federations, 2008, p. 3-18.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, nº 24, junho, 2005, p. 9-27.

SALTO, Felipe S. A economia política das transferências fiscais no Brasil: o Fundo de Participação dos Estados (FPE) contribuiu no processo de redução das disparidades regionais entre 1985 e 2009?. 2013. 79 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV.

SANCTON, Andrew. Local Government. In COURTNEY, John C.; SMITH, David E. (eds.). *The Oxford Handbook of Canadian Politics*. New York: Oxford University Press, 2010, p.131-49.

SANTOS, Fabiano (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

SANTOS, Fernando B. P dos. A atuação dos governos locais na redução das desigualdades socioeconômicas. 2013. 209 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV.

SÃO PAULO. *Decreto n° 40.673*. São Paulo: 1996.

\_\_\_\_\_. *Constituição Estadual de 1989*. São Paulo: 1989.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educação & Sociedade*, vol. 28, 2007, p. 1231-1255.

SCHARPF, Fritz W. The join-decision trap: lessons from german federalism and European integration. In KINCAID, John (ed.). *Federalism*. London: SAGE Publications Ltd, 2011, p. 333-376, volume II (Alternatives models, constitutional foundations, and institutional features of federal governance).

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DO PARÁ. Pacto pela Educação do Pará. 2014. Disponível em: <<http://pactopelaeducacao.pa.gov.br>>. Acessado em quatro de janeiro de 2015.

\_\_\_\_\_. Convênio nº 044/2014. Belém: 2014.

\_\_\_\_\_. *Projeto Político Pedagógico da Municipalização*. Belém: 2009.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO. Apresentação: Programa de parceria educacional estado-município para o ensino fundamental. São Paulo: 2012.

SEGATTO, Catarina I. Relatório Regional da Pesquisa Governança das Secretarias Estaduais de Educação: diagnósticos e propostas de aperfeiçoamento: Região Norte. 2013. Não foi publicado.

\_\_\_\_\_. Como ideias se transformam em reformas: um estudo comparativo das mudanças educacionais orientadas pelo desempenho nos estados brasileiros. 2011. 134 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV.

SEGATTO, Catarina I.; ABRUCIO, Fernando L. Education policy in a heterogeneous federation: the states coordination in Brazil, 1st International Conference of Public Policy, Grenoble, 2013.

\_\_\_\_\_. Política Educacional numa Federação Heterogênea: possibilidades de atuação dos governos estaduais – os casos de Acre, Ceará, Mato Grosso e São Paulo. 36º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Caxambu, 2012.

SEGATTO, Catarina I.; ABRUCIO, Fernando L. Federalismo e associativismo territorial em regiões pobres do país: o caso do Codessul. In DALLABRIDA, Valdir R. (org.). *Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011, p. 453-466.

SEGATTO, Catarina I.; REINACH, Sofia. Relatório técnico da visita de campo: Milagres – Ceará. 2012. Não foi publicado.

SIMEON, Richard. Federalism and social justice: thinking through the tangle. In GREER, Scott L. (ed.). *Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies*. NY: Palgrave MacMillan, 2006, p. 18-43.

SMITH, David E. Canada: A Double Federation. In COURTNEY, John C.; SMITH, David E. (eds.). *The Oxford Handbook of Canadian Politics*. New York: Oxford University Press, 2010, p.131-49.

SOARES, Francisco. Currículo do ensino básico precisa ser mais definido, diz presidente do Inep. Jornal Folha de São Paulo, São Paulo, 17 de março de 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2014/03/1426523-curriculo-do-ensino-basico-precisa-ser-mais-definido-diz-presidente-do-inep.shtml>>. Acesso em 21 de março de 2014. Entrevista concedida a Flávia Foreque.

SOUZA, Celina. *Governos locais e gestão de políticas sociais universais*. São Paulo Em Perspectiva, vol. 18, nº 2, 2004, p. 27-41.

\_\_\_\_\_. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 7, nº 3, 2002, p. 431-442.

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

SOUZA, Ilona F. de. Gestão local e indicadores de qualidade. In NEGRI, Barjas; TORRES, Haroldo da G.; CASTRO, Maria H. G. de (orgs.). *Educação básica no Estado de São Paulo: avanços e desafios*. São Paulo: FDE; SEADE, 2014, p. 273-298.

SOUZA, Paulo R. *A Revolução Gerenciada: A Educação no Brasil 1995-2002*. New Jersey: Prentice Hall, 2005.

STEPAN, Alfred; LINZ, Juan J. Inequality inducing and inequality reducing federalism: with special reference to the 'classic outlier' — the U.S.A. In World Congress of the International Political Science Association, XVIII, 2000, Quebec City, Anais, Quebec: World Congress of the International Political Science Association, 2000.

STEPAN, Alfred. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. *Dados*, vol. 42, nº 2, 1999, p. 197-251.

STEYTLER, Nico. Introduction. In STEYTLER, Nico (ed.). *The place and role of local government in federal systems*. Johannesburg: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005, p. 1-10.

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, vol. 50, 1998, 17–28.

STURN, Roland. The adventure of divergence: an inquiry into the preconditions for institutional diversity and political innovation after political decentralization. In GREER, Scott L. (ed.). *Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies*. NY: Palgrave MacMillan, 2006, p. 139-156.

SUKSI, Markku. *Sub-state governance through territorial autonomy: a comparative study in constitutional law of powers, procedures and institutions*. Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2011.

TENDLER, Judith. *Bom Governo nos Trópicos: Uma visão crítica*. RJ: Revan; Brasília: ENAP, 1998.

TILAK, Jandhyala B. G. Center-state relations in financing education in India. *Comparative Education Review*, vol. 33, nº 4, 1989, p. 450-480.

TRENCH, Alan. Intergovernmental relations: in search of a theory. In GREER, Scott L. (ed.). *Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies*. NY: Palgrave MacMillan, 2006, p. 224-256.

UNDIME. Carta do 6º Fórum Nacional Extraordinário da UNDIME. Florianópolis: 2014. Disponível em: <<http://undime.org.br/carta-do-6o-forum-nacional-extraordinario-da-undime/>>. Acesso em quatro de janeiro de 2015.

VAZQUEZ, Daniel A. *Execução Local sob Regulação Federal: os impactos da LRF, Fundef e SUS nos municípios brasileiros*. SP: Annablume/Fapesp, 2012.

VERAS, M.E.B. Estado e financiamento da educação no Ceará. 1990. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) – Universidade Federal do Ceará, UFCE.

VERGARI, Sandra. Safeguarding federalismo in education policy in Canada and the United States. *Publius*, 2010, vol. 40, n° 3, p. 534-557.

VIEIRA, Sofia L. Educação básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. In OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010, p. 271-286.

VIEIRA, Sofia L.; VIDAL, Eloísa M. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. *Educação & Sociedade*, vol. 34, n° 125, 2013, p. 1075-1093.

WARD, Peter. M.; ROBLES, Hector. The creation if metropolitan government and good governance in Mexico: “mission impossible?”. In SPINK, Peter; WARD, Peter; WILSON, Robert H. (eds.). *Metropolitan Governance in the Federalist Americas: Case Studies and Strategies for Equitable and Integrated Development*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2012.

WATTS, Ronald L. *Comparing federal systems*. 3ª ed. Kingston: McGill-Queen’s University Press, 2008.

\_\_\_\_\_. Origins of Cooperative and Competitive Federalism. In GREER, Scott L. (ed.). *Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies*. NY: Palgrave MacMillan, 2006, p. 201-223.

\_\_\_\_\_. The theoretical and practical implications of asymmetrical federalism. In AGRANOFF, Robert (ed.). *Accommodating diversity: asymmetry in federal states*. Germany: Homos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, p. 24-42.

WATTS, Ronald L.; KINCAID, John. Introduction. In KINCAID, John.; CHATTOPADHYAY, Rupak (orgs.). *Local Government in Federal Systems*. New Delhi: Viva Books; Ottawa: Forum of Federations, 2008, p. XI-XVII.

WALLNER, Jennifer. Beyond national standards: reconciling tension between federalism and the Welfare State. *Publius*, 2009, vol. 40, n° 4, p. 646-671.

WILSON, Robert; GAMKHAR, Shama. Cooperação e Relações Intergovernamentais nos Governos Locais: O Caso dos Estados Unidos. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, vol.12, n° 4, p. 31-56, 2011.

WOLFF, Stefan; WELLER, Marc. Self-determination and autonomy: a conceptual introduction. In WOLFF, Stefan; WELLER, Marc (eds.). *Autonomy, self-governance and conflict resolution: innovative approaches to institutional design in divided societies*. New York: Routledge, 2005, p. 1-22.

WRIGHT, Deil. *Understanding intergovernmental relations*. Wadsworth: Belmont, 1988.

YOUNG, Robert; LEUPRECHT, Christian. Introduction: new work, background themes and future research about municipal-federal-provincial relations in Canada. In YOUNG, Robert; LEUPRECHT, Christian (eds.). *Canada: the state of the federation 2004: municipal-federal-provincial relations*. Québec: McGill-Queen’s University Press, 2006, p. 3-22

ZIMMERMAN, Joseph F. *Contemporary American Federalism: the growth of national power*. 2ª ed. New York: State University of New York Press, 2008.

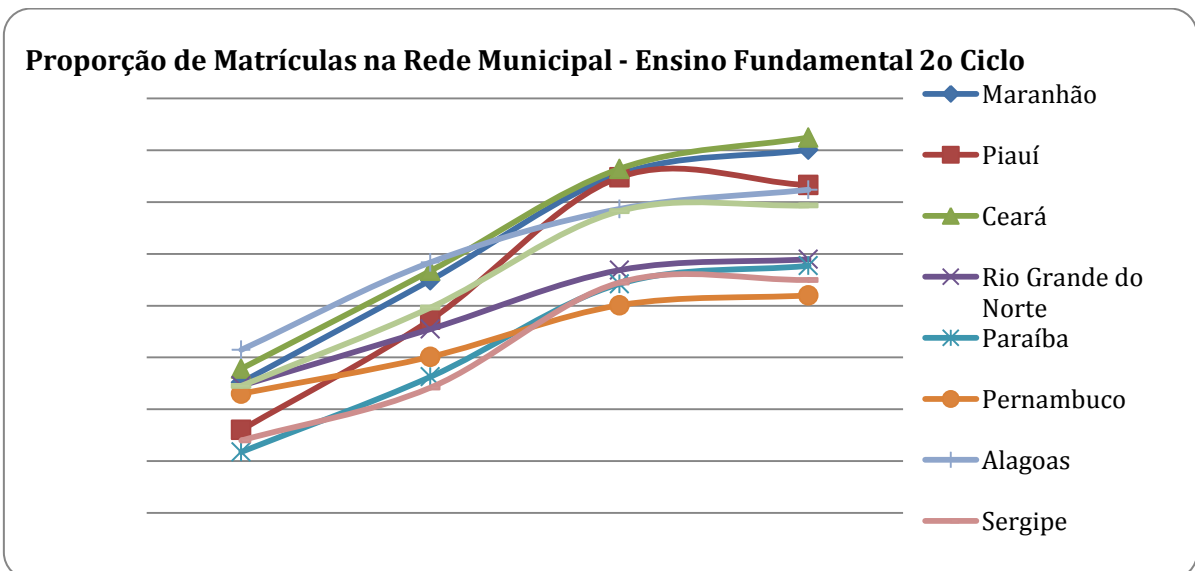
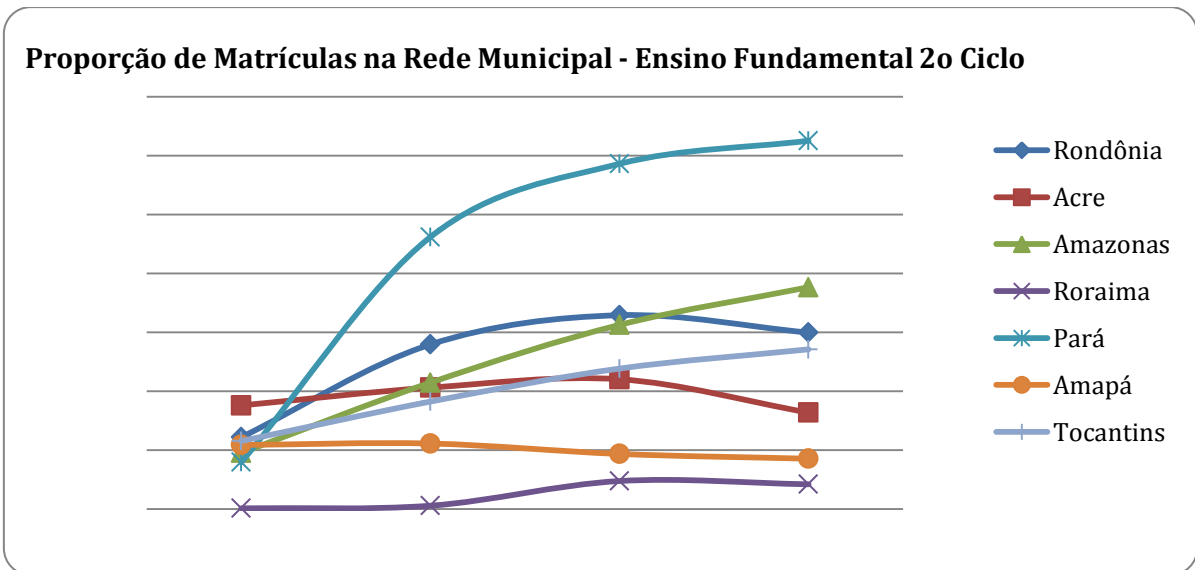


\_\_\_\_\_. *Interstate relations: the neglected dimension of Federalism*. Westport: Praeger Publishers, 1996.

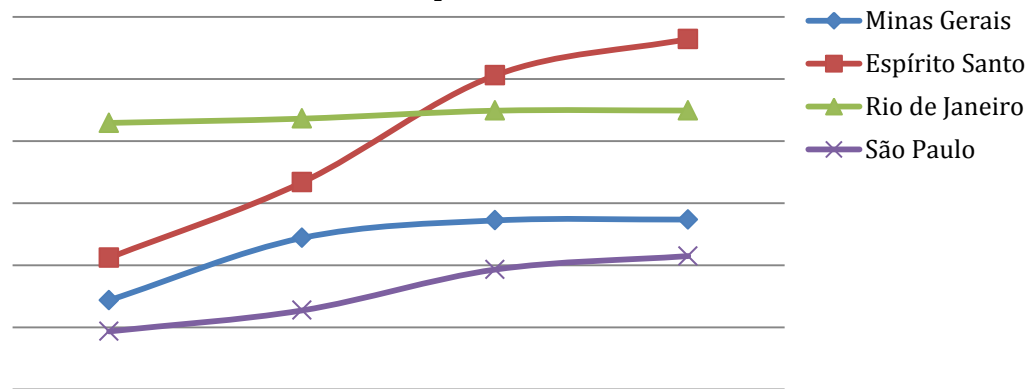
\_\_\_\_\_. *State-local Relations: A Partnership Approach*. 2<sup>a</sup> ed. Westport: Praeger Publishers, 1995.

## Anexos

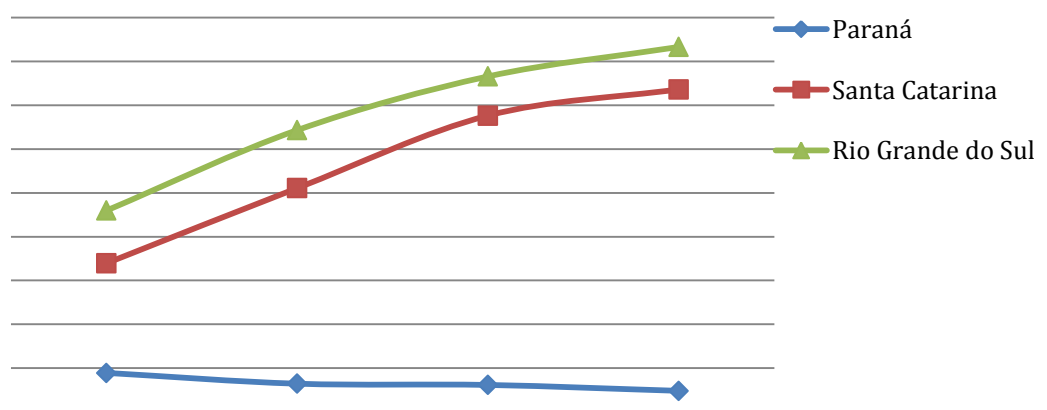
### Anexo I: Gráficos das matrículas das redes estaduais e municipais de ensino no segundo ciclo do ensino fundamental por estado



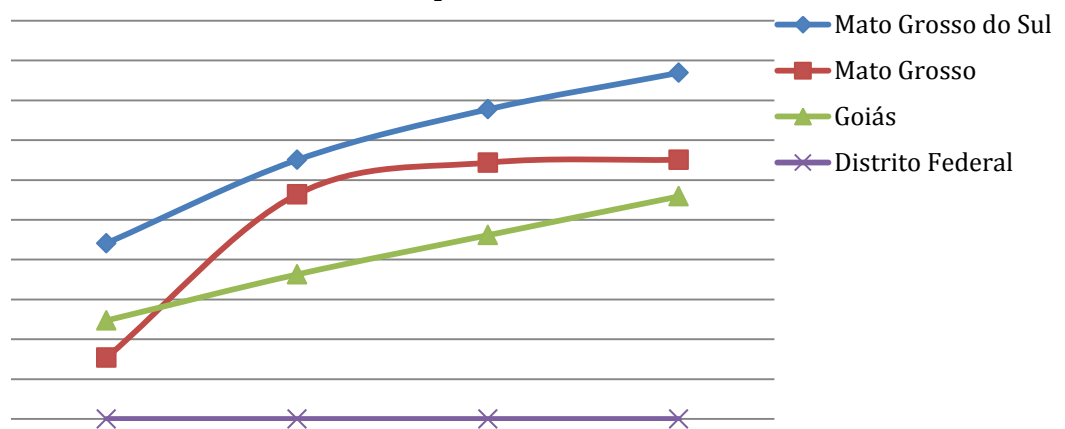
**Proporção de Matrículas na Rede Municipal - Ensino Fundamental 2o Ciclo**



**Proporção de Matrículas na Rede Municipal - Ensino Fundamental 2o Ciclo**



**Proporção de Matrículas na Rede Municipal - Ensino Fundamental 2o Ciclo**



Fonte: PORTELA, André. Mapa da Descentralização Educacional no Brasil. 2012. Não foi publicado, p. 11.

**Anexo II: Lista de entrevistados (somente constam os seus cargos, pois foi assegurado sigilo de seus nomes)**

1. Gestor da Secretaria de Educação Básica do MEC durante o Governo FHC;
2. Gestor da Secretaria de Educação Básica do MEC durante o Governo Lula;
3. Gestor da Secretaria de Educação Básica do MEC durante o Governo Lula;
4. Gestor da COPEM (Secretaria da Educação do Ceará);
5. Gestor da COPEM (Secretaria da Educação do Ceará);
6. Representante da seccional da UNDIME no Ceará;
7. Gestor da Secretaria Municipal de Educação de Groaíras;
8. Gestor da Secretaria Municipal de Educação de Groaíras;
9. Gestor da Secretaria Municipal de Educação de Ibaretama;
10. Gestor da Secretaria Municipal de Educação de Ibaretama;
11. Gestor da Coordenadoria de Apoio aos Municípios (Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul);
12. Gestor da Coordenadoria de Apoio aos Municípios (Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul);
13. Gestor da Coordenadoria de Apoio aos Municípios (Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul);
14. Representante da seccional da UNDIME no Mato Grosso do Sul;
15. Gestor da Secretaria Municipal de Educação de Costa Rica;
16. Gestor da Secretaria Municipal de Educação de Miranda;
17. Gestor da (Secretaria de Estado de Educação do Pará);
18. Gestor da (Secretaria de Estado de Educação do Pará);
19. Gestor da Secretaria Municipal de Educação de Canaã dos Carajás;
20. Gestor da Secretaria Municipal de Educação de Canaã dos Carajás;
21. Gestor da Secretaria Municipal de Educação de Ourilândia do Norte;
22. Gestor da Secretaria Municipal de Educação de Ourilândia do Norte;
23. Gestor do Centro de Gerenciamento da Municipalização do Ensino (Secretaria da Educação do Estado de São Paulo);
24. Representante da seccional da UNDIME no Ceará;
25. Gestor da Secretaria Municipal de Educação de Santana de Parnaíba;
26. Gestor da Secretaria Municipal de Educação de Novo Horizonte.

### **Anexo III: Roteiro das entrevistas e questionário**

#### **Roteiro das entrevistas para os gestores do MEC:**

1. Quais foram as principais mudanças institucionais e legais que influenciaram as relações intergovernamentais de Educação?
2. Qual é a sua opinião sobre o Sistema Nacional de Educação?
3. Qual é a sua opinião sobre o regime de colaboração no Brasil?

#### **Questionário:**

1. Aponte se há políticas claras para aumentar a colaboração e a coordenação junto aos governos municipais, analisando o histórico destas iniciativas?
2. Se há processos de colaboração, descreva e comente o conteúdo envolvido neste processo (programas de formação, de municipalização, de compra de livros didáticos, compra de merenda, participação na avaliação estadual, indução financeira para adoção de determinadas políticas, matrícula conjunta e outros).
3. Verificar se a colaboração é informal ou institucionalizada e quantos municípios aderiram a este processo.
4. A Secretaria tem uma estrutura específica para cuidar do Regime de Colaboração junto aos municípios? Se sim, descreva-a e avalie seu desempenho.
5. Há fóruns federativos nos quais há um diálogo e negociação permanentes da Secretaria estadual com os municípios?
6. No caso de a Secretaria ter um programa estruturado de municipalização do Ensino Fundamental, descrever qual é o seu conteúdo e como ocorre a troca de prédios e de professores.
7. Existe cooperação intermunicipal de Educação no Estado? Se sim, verificar o conteúdo, a composição, a frequência das reuniões e o seu desenho organizacional.
8. Havendo arranjos ou consórcios intermunicipais, o governo estadual tem alguma participação? Se sim, como avalia esta participação?
9. Há alguma política específica da Secretaria para municípios de áreas metropolitanas ou próximos da capital?
10. Como tem sido a relação com a União? Existem políticas conjuntas?

11. Descreva e avalie o modo de elaboração do Plano Estadual de Educação nos últimos anos.
12. Existe uma relação forte entre Plano Estadual de Educação e Planos Municipais de Educação?
13. Na opinião da Secretaria, qual deveria ser o papel do governo estadual, do ponto de vista federativo, na política educacional?
14. Analise o relacionamento da UNDIME com a Secretaria, realçando a realização de algum projeto conjunto ou participação em algum fórum de negociação.
15. Analise o relacionamento da Secretaria com o Consed, realçando a realização de algum projeto conjunto ou participação em algum fórum de negociação.

**Roteiro das entrevistas para Secretarias Municipais e Estaduais de Educação e seccionais da UNDIME (algumas perguntas eram feitas somente para as Secretarias Municipais e outras para as Estaduais e seccionais da UNDIME, além disso, eram modificadas segundo o conteúdo da cooperação no Estado):**

1. Há formas de relacionamento formais e informais entre a Secretaria de Educação e as Secretarias Municipais existentes?
2. Como elas surgiram? Havia uma trajetória de cooperação anterior?
3. Qual é o seu conteúdo da cooperação?
4. Qual é o papel da UNDIME no relacionamento intergovernamental entre estado e municípios?
5. Qual é o departamento da Secretaria Estadual mais próximo dos municípios?
6. Há alguma arena de negociação entre as Secretarias Estadual e Municipais? Se sim, a UNDIME tem assento? A UNDIME participa de alguma outra arena que discuta a relação entre estados e municípios na Educação?
7. Qual é a relação entre a Secretaria Municipal/Estadual e a seccional da UNDIME no Estado?
8. Quais são os programas federais implementados na rede municipal?
9. Quais são os programas próprios implementados na rede municipal?
10. Qual é a sua opinião sobre a trajetória da municipalização no Estado?
11. Quais são os resultados da cooperação nas políticas municipais de Educação?

12. Quais são os principais problemas enfrentados pelos municípios na Educação? Quais deles poderiam ser resolvidos em parceria com a Secretaria Estadual de Educação?
13. O que, para você, é a causa das desigualdades entre o desempenho dos alunos entre os municípios paulistas?
14. Qual é a sua opinião sobre o regime de colaboração no Brasil?

**Anexo IV: Estatística descritiva do desempenho dos alunos e das variáveis socioeconômicas**

Tabela 1: Estatística descritiva dos resultados da Prova Brasil em Língua Portuguesa e Matemática em 2009 e 2011

Variável	Número de observações	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
Resultado do 5º ano em Língua Portuguesa (2009)	4.962	178,7001	19,99619	120,15	276,05
Resultado do 5º ano em Matemática (2009)	4.962	200,2758	25,19844	133	316,11
Resultado do 5º ano em Língua Portuguesa (2011)	4.991	183,7342	20,94813	133,42	268,79
Resultado do 5º ano em Matemática (2011)	4.991	203,9401	25,67458	147,39	314,46

Fonte: elaboração própria baseada em INEP (2009; 2011).

Tabela 2: Correlação entre resultado da Prova Brasil em Matemática em 2009 e variáveis socioeconômicas

	Resultado do 5º ano em Matemática (2009)	Renda domiciliar per capita	Percentual de mulheres com 15 anos ou mais com ensino fundamental completo	PIB per capita	População urbana
Resultado do 5º ano em Matemática (2009)	1				
Renda domiciliar per capita	0,5867	1			
Percentual de mulheres com 15 anos ou mais com ensino fundamental completo	0,3830	0,6956	1		
PIB per capita	0,2693	0,4880	0,4028	1	
População urbana	0,3446	0,4813	0,6872	0,2506	1

Fonte: elaboração própria baseada em INEP (2009) e IBGE (2010).

Tabela 3: Correlação entre resultado da Prova Brasil em Língua Portuguesa em 2009 e variáveis socioeconômicas

	Resultado do 5º ano em Língua Portuguesa (2009)	Renda domiciliar per capita	Percentual de mulheres com 15 anos ou mais com ensino fundamental completo	PIB per capita	População urbana
Resultado do 5º ano em Língua Portuguesa (2009)	1				
Renda domiciliar	0,6162	1			



per capita					
Percentual de mulheres com 15 anos ou mais com ensino fundamental completo	0,4328	0,6956	1		
PIB per capita	0,2981	0,4880	0,4028	1	
População urbana	0,3725	0,4813	0,6872	0,2506	1

Fonte: elaboração própria baseada em INEP (2009) e IBGE (2010).

Tabela 4: Correlação entre resultado da Prova Brasil em Matemática em 2011 e variáveis socioeconômicas

	Resultado do 5º ano em Matemática (2011)	Renda domiciliar per capita	Percentual de mulheres com 15 anos ou mais com ensino fundamental completo	PIB per capita	População urbana
Resultado do 5º ano em Matemática (2011)	1				
Renda domiciliar per capita	0,6252	1			
Percentual de mulheres com 15 anos ou mais com ensino fundamental completo	0,4086	0,6956	1		
PIB per capita	0,2873	0,4880	0,4028	1	
População urbana	0,3619	0,4813	0,6872	0,2506	1

Fonte: elaboração própria baseada em INEP (2011) e IBGE (2010).

Tabela 5: Correlação entre resultado da Prova Brasil em Língua Portuguesa em 2011 e variáveis socioeconômicas

	Resultado do 5º ano em Língua Portuguesa (2011)	Renda domiciliar per capita	Percentual de mulheres com 15 anos ou mais com ensino fundamental completo	PIB per capita	População urbana
Resultado do 5º ano em Língua Portuguesa (2011)	1				
Renda domiciliar per capita	0,6447	1			
Percentual de mulheres com 15 anos ou mais com ensino fundamental completo	0,4454	0,6956	1		
PIB per capita	0,3046	0,4880	0,4028	1	
População urbana	0,3856	0,4813	0,6872	0,2506	1

Fonte: elaboração própria baseada em INEP (2011) e IBGE (2010).

## Anexo V: Resultados das regressões

Tabela 6: Resultado da regressão com o resultado do 5º ano em Língua Portuguesa (2009)

Numero de observações = 4.962  
 F (9,4952) = 745,65  
 Prob > F = 0,000  
 R-squared = 0,5779  
 Root MSE = 13,003

Resultado do 5º ano em Língua Portuguesa (2009)	Coefficiente	Erro padrão robusto	t	p > /t/	[95% intervalo de confiança]	
Renda domiciliar per capita	0,0260153	0,0017394	14,96	0,000	0,0226052	0,0294253
Percentual de mulheres com 15 anos ou mais com ensino fundamental completo	0,0210234	0,0369748	-0,57	0,570	-0,0935104	0,0514636
PIB per capita	-0,0574067	0,0334834	-1,71	0,087	-0,1230491	0,0082356
População urbana	0,0085568	0,0127113	0,67	0,501	-0,01636229	0,0334765
Log população	-1,593051	0,198633	-8,02	0,000	-1,982459	-1,203642
Norte	-21,2931	0,7752263	-27,47	0,000	-22,81289	-19,77331
Nordeste	-25,08066	0,7084468	-35,40	0,000	-26,46953	-23,69179
Centro-oeste	-14,67998	0,6810822	-21,55	0,000	-16,0152	-13,34476
Sul	-12,36316	0,6347402	-19,48	0,000	-13,60753	-11,11878
Constante	194,6658	1,730478	112,49	0,000	191,2733	198,0583

Fonte: elaboração própria baseada em INEP (2009) e IBGE (2010).

Tabela 7: Resultado da regressão com o resultado do 5º ano em Matemática (2009)

Numero de observações = 4.962  
 F (9,4952) = 753,06  
 Prob > F = 0,000  
 R-squared = 0,5832  
 Root MSE = 16,283

Resultado do 5º ano em Matemática (2009)	Coefficiente	Erro padrão robusto	t	p > /t/	[95% intervalo de confiança]	
Renda domiciliar per capita	0,0326827	0,0022586	14,47	0,000	0,0282548	0,0371105
Percentual de mulheres com 15 anos ou mais com ensino fundamental completo	-0,1368344	0,0460886	-2,97	0,003	-0,2271885	-0,0464804
PIB per capita	-0,1348544	0,447927	-3,01	0,003	-0,222668	-0,0470407
População urbana	0,0283505	0,0159933	1,77	0,076	-0,0030034	0,0597045
Log população	-2,878149	0,2503108	-11,50	0,000	-3,368869	-2,387429
Norte	-29,23625	0,9811522	-29,80	0,000	-31,15975	-27,31276
Nordeste	-32,83313	0,8766173	-37,45	0,000	-34,55169	-31,11457
Centro-oeste	-23,29512	0,8479669	-27,47	0,000	-24,95751	-21,63273
Sul	-15,87935	0,8367673	-18,98	0,000	-17,51978	-14,23891
Constante	233,8589	2,193429	106,62	0,000	229,5588	238,159

Fonte: elaboração própria baseada em INEP (2009) e IBGE (2010).

Tabela 8: Resultado da regressão com o resultado do 5º ano em Língua Portuguesa (2011)

Numero de observações = 4.990

F (9,4952) = 827,59

Prob > F = 0,000

R-squared = 0,5956

Root MSE = 13,335

Resultado do 5º ano em Língua Portuguesa (2009)	Coefficiente	Erro padrão robusto	t	p > /t/	[95% intervalo de confiança]	
Renda domiciliar per capita	0,0285228	0,0018198	15,67	0,000	0,0249553	0,0320904
Percentual de mulheres com 15 anos ou mais com ensino fundamental completo	-0,0092639	0,0368254	0,5	0,801	-0,06293	0,0814578
PIB per capita	-0,078678	0,0317664	-2,48	0,013	-0,140954	-0,0164019
População urbana	0,0315423	0,0130659	2,41	0,016	-0,0059274	0,0571573
Log população	-2,116373	0,2026073	-10,45	0,000	-2,513573	-1,719173
Norte	-21,40418	0,7608834	-28,13	0,000	-22,89584	-19,91251
Nordeste	-23,90719	0,6642606	-35,99	0,000	-25,20943	-22,60495
Centro-oeste	-13,06574	0,7707148	-16,95	0,000	-14,57668	-11,5548
Sul	-8,174838	0,6350887	-12,87	0,000	-9,419891	-6,929784
Constante	199,3198	1,745868	114,17	0,000	195,8971	202,7425

Fonte: elaboração própria baseada em INEP (2011) e IBGE (2010).

Tabela 9: Resultado da regressão com o resultado do 5º ano em Matemática (2011)

Numero de observações = 4.990

F (9,4952) = 810,47

Prob > F = 0,000

R-squared = 0,5950

Root MSE = 16,354

Resultado do 5º ano em Matemática (2009)	Coefficiente	Erro padrão robusto	t	p > /t/	[95% intervalo de confiança]	
Renda domiciliar per capita	0,0356569	0,0022804	15,64	0,000	0,0311864	0,0401274
Percentual de mulheres com 15 anos ou mais com ensino fundamental completo	-0,0800936	0,0449905	-1,78	0,075	-0,1682947	0,0081076
PIB per capita	-0,1255412	0,0446739	-2,81	0,005	-0,2131217	-0,0379606
População urbana	0,0438505	0,0160479	2,73	0,006	-0,0123896	0,0753114
Log população	-3,148499	0,2490328	-12,64	0,000	-3,636713	-2,660285
Norte	-27,46322	0,941325	-29,18	0,000	-29,30863	-25,61781
Nordeste	-29,91739	0,82011	-36,48	0,000	-31,52517	-28,30962

Centro-oeste	-19,05792	0,9063865	-21,03	0,000	-20,83484	-17,28101
Sul	-10,01718	0,813784	-12,31	0,000	-11,61256	-8,421806
Constante	232,351	2,139335	108,61	0,000	228,1569	236,545

Fonte: elaboração própria baseada em INEP (2011) e IBGE (2010).