

Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará

Catarina Ianni Segatto¹

Fernando Luiz Abrucio²

¹ University of Regina / Johnson Shoyama Graduate School of Public Policy, Regina — Canadá

² Fundação Getúlio Vargas / Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo / SP — Brasil

A literatura sobre federalismo aponta que a coordenação do governo federal tem papel central para garantir maior consistência às políticas sociais dos governos subnacionais. Este artigo buscou compreender o papel das relações intergovernamentais nas políticas municipais de educação. Apesar de a Constituição Federal determinar a colaboração entre os entes federados, há diferentes modelos de relacionamento entre estados e municípios na política educacional. Esta pesquisa comparou quatro estados — Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará — com modelos distintos de relacionamento com o objetivo de identificar seus resultados nas políticas municipais. A análise de questionários e entrevistas semiestruturadas mostra que o tipo de cooperação tem implicações na capacidade institucional e financeira, na coordenação das políticas municipais e na implementação de políticas federais.

Palavras-chave: federalismo; relações intergovernamentais; políticas sociais; Educação; governos subnacionais.

Los múltiples papeles de los gobiernos subnacionales en la política educacional brasileña: los casos del Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará

La literatura sobre federalismo muestra que la coordinación del gobierno federal es central para garantizar mayor consistencia en las políticas sociales en gobiernos subnacionales. Este artículo busca comprender el rol de las relaciones intergubernamentales en las políticas educacionales locales. La Constitución Federal determinó la colaboración entre los entes, pero hay diferentes modelos de relaciones entre estados y municipios en esta política. Esta investigación se basó en la comparación de cuatro estados — Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo y Pará — con diferentes modelos de relaciones buscando identificar sus resultados en las políticas municipales. La análisis de cuestionarios y entrevistas semi-estructuradas muestra que la cooperación tiene implicaciones en la capacidad institucional y financiera, en la coordinación de las políticas municipales y en la implementación de políticas federales.

Palabras clave: federalismo; relaciones intergubernamentales; políticas sociales; educación; gobiernos subnacionales.

The multiple role of state governments in the Brazilian education policy: the cases of Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo and Pará

The literature on federalism shows that the coordination of the Brazilian federal government is central to guarantee more consistency in social policies of subnational governments. This article aims to understand the role of intergovernmental relations in municipal education policies. Despite the constitutional determinations of collaboration among federal entities, there are different relationship models between states and municipalities in the education policy. This study is based on the comparison of four states — Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo, and Pará — with different models of relationship seeking to identify the results in municipal policies. Questionnaires and semi-structured interviews were conducted and the analysis shows that the type of cooperation has implications in institutional and financial capacities, in the coordination of municipal policies, and in the implementation of federal policies.

Keywords: federalism; intergovernmental relations; social policies; education; subnational governments.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170047>

Artigo recebido em 14 mar. 2017 e aceito em 7 maio 2018.



1. INTRODUÇÃO

A relação entre federalismo e políticas públicas tem ocupado centralidade na discussão sobre as políticas sociais. Uma das questões de destaque nesse debate refere-se à compatibilidade entre a diversidade, característica do federalismo, e a garantia de políticas sociais universais (Obinger, Leibfried e Castles, 2005). Isso é especialmente relevante na discussão das políticas sociais em federações caracterizadas por heterogeneidades territoriais em termos socioeconômicos e institucionais, como a brasileira. Baseado nessa discussão, este artigo busca compreender a influência das relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras.

A análise das políticas sociais em federações mostra que a coordenação do governo federal pode reduzir a heterogeneidade na implementação feita pelos governos subnacionais. Essa ação coordenadora envolve dois elementos. O primeiro diz respeito à indução de comportamentos, por meio, por exemplo, da redistribuição de recursos, regulamentação nacional e estabelecimento de padrões nacionais (Banting, 2005, 2006; Greer, 2006; Obinger, Leibfried e Castles, 2005; Scharpf, 2011; Simeon, 2006; Stepan e Linz, 2000; Watts, 2006). O segundo relaciona-se com a atuação conjunta entre os níveis de governo, por meio da cooperação. A literatura, no entanto, deu mais atenção ao papel do governo federal na coordenação federativa, deixando em segundo plano as relações entre os governos subnacionais. Como modo de preencher essa lacuna, o presente artigo discute o papel dos governos estaduais brasileiros nas relações com os municípios no campo educacional. Especificamente, busca-se compreender os resultados das relações entre os estados e os municípios brasileiros nas políticas municipais de educação.

A escolha pela análise dos estados está relacionada, em primeiro lugar, com o fato de que não há, como apresentado, uma literatura expressiva sobre 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 compartilhadas com os estados e, a maior parcela deles, baixa capacidade estatal.

A Constituição de 1988 determinou a criação de um Regime de Colaboração na Educação, a partir do qual seriam estabelecidas as formas de coordenação e cooperação entre os níveis de governo. No entanto, a ausência de uma regulamentação mais estrita desse modelo, na linha dos Sistemas de Políticas Públicas criados na Saúde ou na Assistência Social, resultou em uma fragilidade e mesmo ausência da cooperação entre estados e municípios. Na verdade, na falta de um padrão, há diferentes modelos de relacionamento entre eles.

Essa variedade permitiu que fossem comparados os resultados de diferentes modelos de relações intergovernamentais nas políticas municipais de educação. Para isso, foram realizados um mapeamento e uma categorização das formas de relacionamento intergovernamental em todos os estados brasileiros. O que orientou a escolha dos seguintes estados: Ceará, Mato Grosso do Sul, Pará e São Paulo. Em seguida, foram escolhidos dois municípios em cada estado segundo os resultados educacionais dos alunos municipais controlados por determinadas variáveis socioeconômicas a fim de comparar como os modelos influenciaram municípios com resultados educacionais diferentes.

O artigo apresenta, na primeira seção, uma sistematização da literatura sobre a relação entre federalismo, relações intergovernamentais e políticas sociais. Na segunda, uma sistematização da coordenação federativa na educação a partir de uma perspectiva histórica, incluindo a análise do seu conteúdo e dos atores que a constituíram ao longo do tempo. Na terceira, o desenho da pesquisa e a

metodologia são descritos, seguidos pelos resultados da cooperação estado-municípios nas políticas municipais de educação nos quatro estados analisados. Os resultados desta pesquisa reforçaram o argumento de que há uma grande diversidade e fragilidade na cooperação entre os governos subnacionais.

2. AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E AS POLÍTICAS SOCIAIS EM FEDERAÇÕES

O federalismo combina autonomia e interdependência. De um lado, a autonomia é necessária, pois garante a manutenção da unidade entre regiões heterogêneas, já que o reconhecimento dessas heterogeneidades é fundamental para a estabilidade nacional, governança, legitimidade e, em alguns casos, para evitar uma secessão potencial.¹ As heterogeneidades podem ser: 1) político-culturais e de tradição, o que inclui diferenças filosóficas, políticas, legais e constitucionais; 2) étnica-nacionalista, como as diferenças linguísticas e étnicas, o que inclui não só as minorias nacionais, como as populações indígenas; 3) territorial, pode envolver: a relação centro/periferia e urbano/rural; 4) socioeconômica, referente à alocação de bens valorizados socialmente e redistribuição de recursos entre os territórios, comum na maioria dos países federalistas africanos e latino-americanos; e 5) demográfica, em que, por exemplo, determinados estados ou províncias concentram grande parte da população de um país (Agranoff, 1999; Burgess e Gress, 1999; Moreno e Colino, 2010).

Diferentemente da maioria das federações, o federalismo brasileiro não está ancorado em diversidades étnicas, linguísticas ou religiosas, mas nos seguintes tipos: físico-territorial, demográfica, regional ou regionalismos, socioeconômica e institucional (Abrucio e Segatto, 2014; Souza, 2004). 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, interestaduais e intraestaduais, sendo as duas últimas especialmente importantes na variação da qualidade das políticas educacionais e, conseqüentemente, na desigualdade dos resultados educacionais.²

O reforço da diversidade em países federalistas é apontado como incompatível com a garantia de políticas sociais e universais. O federalismo e o estado de bem-estar social, portanto, ocupariam posições extremas em um *continuum* entre diversidade e uniformidade (Greer, 2007; Simeon, 2006; Watts, 1999). Além disso, alguns autores apontam que as instituições federativas são inimigas de altos níveis de gasto social. No caso dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), o federalismo é o fator mais forte da variação em relação aos gastos sociais. Por fim, a maioria das federações é caracterizada por pontos de veto de minorias nas arenas decisórias nacionais. Isso dificulta a construção de estratégias nacionais (Obinger, Leibfried e Castles, 2005; Stepan, 1999).

Apesar disso, muitos autores afirmam que o governo federal pode garantir padrões mínimos e reduzir desigualdades entre regiões. Alguns dos mecanismos citados por eles incluem, entre outros, redistribuição de recursos para unidades mais pobres, estabelecimento de padrões, diretrizes e regulamentações nacionais (Banting, 2005, 2006; Greer, 2006; Obinger, Leibfried e Castles, 2005; Scharpf, 2011; Simeon, 2006; Stepan e Linz, 2000; Watts, 2006). Esses mecanismos envolvem mudanças nas relações intergovernamentais e graus variados de coordenação, cooperação e colaboração.

¹ A literatura internacional usa o termo *diversity* que foi traduzido pelos autores como heterogeneidade.

² O federalismo brasileiro não está ancorado em heterogeneidades étnicas, na medida em que elas não foram objeto de conflitos e de busca de maior autonomia dos governos subnacionais. Isso não significa que não haja heterogeneidades étnicas, elas existem, mas estão espalhadas no território brasileiro e não concentradas, como o que ocorre em outros países federalistas, como o Canadá e a Bélgica.

A coordenação envolve sistemas de equalização e de regulamentação nacional, por exemplo. Diversos países federalistas possuem sistemas de equalizações entre as regiões, províncias ou estados. Na Alemanha, no começo do período pós-guerra, as desigualdades entre os *Länder* ricos e pobres deram origem a um sistema de equalização fiscal horizontal e vertical e a programas extraconstitucionais em áreas como moradia e subsídios para a agricultura e indústria em determinadas regiões. Além desses mecanismos de transferências de recursos, outros esforços conjuntos entre o governo federal e os *Länder* foram adotados, incluindo regulamentações nacionais na educação, transporte, industrialização e agricultura, por exemplo (Obinger, Leibfried e Castles, 2005; Scharpf, 2011). Mesmo as federações mais descentralizadas, como a canadense, possuem sistemas de equalização. “[...] 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, 2006:28; tradução nossa).

Outros mecanismos de regulação podem produzir maior equidade nas condições e resultados das políticas sociais. Greer (2006) mostra que há mecanismos que permitem que o governo federal regule as atividades dos governos regionais, como normas e regulamentações nacionais, e há outros que atrelam o recebimento de recursos a determinadas exigências ou à implementação de programas federais. O autor exemplifica esse último tipo de mecanismos dizendo que 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.

Esses mecanismos podem ser mais verticais ou mais horizontais, envolver graus diferentes de coordenação e se caracterizar por serem processos mais cooperativos ou colaborativos. Watts (2006) mostra essas variações a partir de cinco modelos: políticas independentes, consulta, coordenação, decisão conjunta e resolução de conflito. No primeiro, o governo age independentemente sem consultar outros governos. No segundo, o governo reconhece que suas ações afetam outros governos e, portanto, troca de informações com eles antes de agir. No entanto, as ações ainda são independentes. No terceiro, o governo 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, como programas com compartilhamento de custos (*shared-cost programs*), agências conjuntas (*joint agencies*) e legislação “combinada” (*matching legislation*). No quinto, há negociação intergovernamental para a resolução de problemas comuns.

Nesse sentido, há modelos que variam em seus esforços de coordenação, ou seja, no uso de incentivos e indução e na construção de consensos e estratégias conjuntas em direção a uma maior integração da política (Bouckaert et al., 2010). Há também modelos que requerem cooperação, ou seja, parcerias entre jurisdições (Agranoff, 2001, 2007; Banting, 2005). Os modelos também podem ser mais colaborativos, incluindo arranjos multiorganizacionais para a resolução de problemas comuns que não podem ser resolvidos por uma única organização, envolvendo, assim, uma compreensão compartilhada dos problemas (Brysin et al., 2015; O’Leary e Vij, 2012). Para O’Leary e Vij (2012), a colaboração se refere a um estágio mais avançado de entrelaçamento. No entanto, não há um consenso na literatura sobre as diferenças entre cooperação e colaboração. Nesse sentido, entendemos que a coordenação pode induzir a cooperação, mas há diferentes modelos e graus de cooperação.

Além disso, as relações intergovernamentais também variam no seu grau de institucionalização. Podem incluir ações que liguem indivíduos dentro dos governos, ações que liguem políticas ou

programas e a interação entre indivíduos dentro de políticas mais amplas (Agranoff, 2001, 2007; Banting, 2005).

Alguns desses modelos envolvem, como apresentado pela literatura, um papel mais forte de coordenação do governo federal, que pode contribuir para a redução das assimetrias nas políticas subnacionais e para a garantia de padrões mínimos em todo o território de um país. No entanto, como mencionado, o debate está mais centrado na relação vertical entre o governo federal e os governos subnacionais. Este artigo busca, portanto, avançar na compreensão sobre a relação entre os governos estaduais e municipais e seus resultados nas políticas sociais.

3. A COORDENAÇÃO FEDERATIVA NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

A trajetória da Educação antes da Constituição Federal de 1988 caracterizou-se por alto grau de descentralização na provisão dessa política, duplicidade de redes de ensino na oferta das matrículas, fraca coordenação do governo federal e desigualdades institucionais e de gasto entre as regiões brasileiras (Cury, 2008; Oliveira e Souza, 2010; Souza, 2005). O que, segundo Cury (2008:1199), “[...] foi criando e sedimentando uma cultura relativa à autonomia dos entes federados, sobretudo dos estados, no âmbito da educação escolar”.

Antes da promulgação da Constituição, em 1983, houve a aprovação da Emenda Calmon, que determinou a vinculação de receita para a educação. A emenda estabeleceu gastos mínimos para a União, estados e municípios (Brasil, 1983).

Apesar disso, as mudanças mais significativas vieram com a Constituição Federal de 1988, que determinou a universalização da política a partir da obrigatoriedade do ensino dos sete aos 14 anos e a descentralização da sua oferta aos governos subnacionais. Aos municípios caberia a oferta da educação infantil e do ensino fundamental, aos estados, do ensino fundamental e do ensino médio, e à União, a coordenação financeira e técnica, visando a redução das desigualdades entre os governos subnacionais (Brasil, 1988).

A Constituição Federal de 1988 também previu a cooperação entre os três entes, especialmente, no ensino fundamental. O compartilhamento de competências entre estados e municípios no ensino fundamental objetivou a garantia da sua oferta e, conseqüentemente, da sua universalização, porém veio atrelada à cooperação e articulação entre eles. O que, no texto constitucional, foi traduzido como “regime de colaboração”.

Apesar da vinculação de receitas e determinação de coordenação e assistência técnica e financeira do governo federal, não houve grande alteração na desigualdade institucional e de gasto entre as regiões, já que a divisão dos recursos orçamentários entre os entes não foi profundamente alterada (Oliveira e Souza, 2010). Somente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), mudanças significativas foram realizadas com a finalidade de implementar de maneira efetiva as determinações da Constituição Federal de 1988.

O governo de Fernando Henrique Cardoso promoveu mudanças no padrão de relacionamento intergovernamental a partir das medidas de estabilização econômica, que incluíram a privatização dos bancos estaduais e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal que restringe os gastos dos governos subnacionais. Esse fortalecimento do papel de coordenação do governo federal também ocorreu na educação a partir da criação e fortalecimento de mecanismos de coordenação federativa. Entre eles, estão: instrumentos de planejamento da política, diretrizes e regulamentações nacionais, como a Lei

de Diretrizes e Base da Educação (LDB), Diretrizes Curriculares Nacionais e o Plano Nacional da Educação (PNE); sistemas de informação e de avaliação, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e o Censo Escolar; orientação das transferências voluntárias a estados e municípios e redistribuição de recursos provenientes de fundos, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), Dinheiro Direto na Escola e Bolsa Escola Federal.

Destaca-se que o Fundef teve um importante papel na relação entre estados e municípios. A redistribuição de recursos segundo o número de matrículas, combinada a programas estaduais, promoveu a municipalização das matrículas do Ensino Fundamental, especialmente, do primeiro ciclo (Gomes, 2009). A municipalização compreendeu dois processos: a transferência de matrículas das redes estaduais para as municipais e a ampliação das matrículas pelas próprias redes municipais. O processo de transferência das matrículas levou a uma aproximação entre estados e municípios na educação, na medida em que envolveu a transferência ou concessões de professores, prédios e equipamentos. Em alguns casos, essa aproximação foi responsável por iniciar uma trajetória de cooperação entre eles em outras dimensões da política educacional. Além disso, o Fundef promoveu uma redução da desigualdade de gasto intraestadual, ou seja, entre a rede estadual e as redes municipais (Vazquez, 2012).

O governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) deu continuidade às mudanças empreendidas, especialmente, fortalecendo a redistribuição de recursos e os sistemas de avaliações nacionais. A redistribuição de recursos segundo as matrículas foi ampliada para toda a Educação Básica por meio da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), além de dar maior publicização para os resultados educacionais, permitiu que determinados programas fossem implementados segundo o desempenho das escolas e que houvesse controle por resultados pelo governo federal.

Ademais, esse governo fortaleceu ainda mais o Ministério da Educação como coordenador dessa política por meio da vinculação entre as transferências de recursos e o cumprimento de determinadas exigências e implementação de programas federais. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) transformou algumas diretrizes da política e metas do PNE em programas federais. Isso foi atrelado ao Plano de Ações Articuladas (PAR), que passou a orientar as transferências voluntárias a estados e municípios. O PAR consiste em um instrumento de planejamento das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, que direciona a transferências de recursos por meio da adoção dos programas federais. Ele, portanto, induz a implementação de determinados programas nas redes estaduais e municipais de ensino, o que busca reduzir a diversidade da política.

Ainda que tenham havido avanços nos últimos 20 anos no fortalecimento da coordenação federativa, não houve a criação de fóruns federativos, como os Comitês Tripartites e Bipartites existentes no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Assistência Social (Suas). Há apenas um comitê ligado ao Fundeb que inclui a participação de representantes do Ministério da Educação e das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e define os valores mínimos por alunos anualmente.

A ausência desses espaços enfraqueceu a construção de consensos nacionais relacionados, por exemplo, com o currículo nacional comum, com a formação de professores e com o regime de colaboração. No que se refere ao último exemplo, a determinação constitucional que estabelecia a cooperação entre estados e municípios não foi suficiente para que ela se institucionalizasse no plano subnacional. Houve uma indução do estreitamento do relacionamento entre eles a partir de alguns

programas federais, que requereram que os estados assumissem sua coordenação regional. No entanto, não houve uma regulamentação do regime de colaboração, o que produziu diferentes modelos de cooperação nessa política.

O que se observa, portanto, é que houve um fortalecimento da coordenação federativa, em especial, por meio da redistribuição de recursos e estabelecimento de padrões mínimos. Apesar disso, as relações entre estados e municípios ainda são heterogêneas. Baseado nisso, este artigo busca compreender os resultados dos diferentes modelos de relação entre estados e municípios nas políticas municipais de educação.

4. DESENHO DA PESQUISA E METODOLOGIA

Para compreender a coordenação federativa no plano subnacional, a pesquisa empírica contou com uma análise comparada de quatro casos. A metodologia utilizada combinou métodos quantitativos e qualitativos de acordo com o modelo de *mixed methods*. Enquanto a escolha dos casos foi orientada segundo métodos qualitativos e quantitativos, a coleta e análise dos dados se baseou apenas em métodos qualitativos.

Em primeiro lugar, os estados foram escolhidos segundo variações nos modelos de relacionamento com os municípios. Para isso, foi realizado um mapeamento dos modelos de relacionamento entre estados e municípios nessa política a partir de dados coletados em questionários respondidos pelas 26 Secretarias Estaduais de Educação.³ Esse questionário buscou compreender o histórico da municipalização e cooperação e seu conteúdo em cada estado. Verificou-se que as experiências variavam em um *continuum* de maior e menor institucionalização e são mais verticais ou horizontais. Além disso, elas envolvem diferentes 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 com a merenda e o transporte escolar, assessoria técnica e pedagógica e negociação federativa.

Quatro estados foram selecionados a partir da sua variação nos aspectos supracitados. São eles: Ceará, Mato Grosso do Sul, Pará e São Paulo. De um lado, o Ceará apresenta uma cooperação mais institucionalizada entre estados e municípios, além de redistribuição de recursos financeiros, materiais e humanos. Do outro, no Pará, há pouca ou nenhuma cooperação entre estados e municípios. Entre esses dois extremos, encontram-se Mato Grosso do Sul e São Paulo, que apresentam modelos intermediários. O primeiro possui programas com redistribuição de recursos materiais e humanos, e o segundo, ações mais pontuais que promovem a cooperação, sendo, portanto, pouco institucionalizadas. Além da variação na 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 analisar os resultados da cooperação em diferentes contextos educacionais. A escolha dos municípios foi baseada

³ Excluiu-se o Distrito Federal, já que, sendo a capital do país, não possui relação com municípios.

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.⁴

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:

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

Em seguida, foi realizada a predição dos valores dos resultados se essas variáveis fossem constantes. Com isso, a diferença entre os valores reais e os valores preditivos foi calculada e, 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 — Ibareta (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 buscou selecionar municípios que apresentam porte populacional semelhante, para evitar uma comparação entre extremos territoriais.

A análise comparada dos casos contou com a coleta de dados secundários por meio de pesquisa documental e pesquisas anteriormente realizadas e dados primários a partir das entrevistas semiestruturadas realizadas em 2014 com um ou dois gestores de cada uma das quatro Secretarias Estaduais de Educação e em cada uma das oito Secretarias Municipais de Educação e com representantes das divisões estaduais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), que representam os secretários municipais de educação em cada estado. É importante ressaltar que as entrevistas com os representantes das Secretarias Estaduais de Educação objetivaram aprofundar a análise sobre a cooperação formal e informal nos estados selecionados; a trajetória da relação entre as Secretarias Estaduais e as Secretarias Municipais de Educação, incluindo a trajetória da

⁴ 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 os resultados da Prova Brasil de 2005, pois, na escolha dos municípios, os resultados foram controlados por variáveis retiradas do Censo Populacional de 2010.

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.

5. A TRAJETÓRIA DAS RELAÇÕES ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS NA POLÍTICA EDUCACIONAL⁵

A análise dos quatro casos mostra que as variações no conteúdo e 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 anteriores à aprovação do Fundef. E no caso do Ceará houve ainda a adoção de um programa similar ao Fundef antes de ele ser aprovado nacionalmente em parceria com o governo federal.

A descentralização induzida por meio de programas e incentivos do governo estadual foi chamada, no caso do Ceará, de “descentralização orquestrada” por Padilha e Batista (2013). Nesse caso, a descentralização foi planejada pelo governo estadual, o que não ocorreu na maioria dos estados brasileiros. Nesses, os estados transferiram suas matrículas para os municípios que queriam ampliar suas redes, resultando em uma grande heterogeneidade na oferta de matrículas dentro do estado. Isto é, não há uma divisão clara entre quais anos do ensino fundamental são responsabilidade do estado e quais são do município.

Além disso, no Ceará, experiências anteriores, implementadas nos municípios, inspiraram a criação do PAIC. Em 2005 e 2006, um programa-piloto de alfabetização foi implementado em 56 municípios pela Associação dos Municípios do Estado do Ceará (Aprece), Undime e Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Nesse mesmo período, Cid Gomes, então prefeito de Sobral, implementou um programa de alfabetização nesse município. Quando ele começou sua gestão no governo estadual em 2007, ele levou a equipe da Secretaria Municipal de Educação para implementar um programa semelhante na Secretaria Estadual e também convidou a coordenadora do programa-piloto para integrar a equipe.

Outra variável que influenciou a trajetória e institucionalização da cooperação entre os estados analisados e seus municípios refere-se à participação de organizações da sociedade civil, principalmente, da Undime. Ela representa os próprios secretários municipais e, portanto, não traz novos atores ao debate da educação nos estados, porém os articula regionalmente e facilita a comunicação do Ministério da Educação e das Secretarias Estaduais com os municípios. Apesar da sua presença em todos os estados, há uma variação grande na atuação da Undime neles. Enquanto, em alguns deles, ela efetivamente organiza e representa os secretários municipais de educação e dá suporte à cooperação, em outros, ela não é atuante. Nas duas experiências com maior cooperação, houve uma articulação importante entre a Undime e as Secretarias Estaduais, especialmente, no Ceará. Nesses casos, ela intermediou as relações entre o estado e os municípios, principalmente, por meio da negociação federativa, da representação em instâncias de deliberação e da disseminação de informações.

⁵ Alguns dos dados apresentados nesta seção foram originalmente apresentados em Segatto (2015).

A determinação constitucional do regime de colaboração e sua previsão em posteriores legislações nacionais não foram suficientes para que os estados adotassem esse modelo. Observa-se, portanto, que a trajetória da municipalização e a existência de experiências prévias de cooperação influenciaram a institucionalização e o conteúdo do modelo atual de cooperação nos estados analisados. No caso do Ceará, os incentivos à cooperação foram fundamentais para a adesão de todos os municípios aos programas estaduais e para a sua continuidade. Nos casos mais recentes, Mato Grosso do Sul e Pará, os programas federais também foram um importante mecanismo de indução à cooperação.

A. OS DIFERENTES MODELOS DE RELAÇÕES ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS

Os quatro casos analisados são caracterizados por modelos distintos de relações entre os estados e os municípios, já que variam no seu grau de institucionalização e conteúdo. No caso do Ceará e do Mato Grosso do Sul, há órgãos específicos nas Secretarias Estaduais de Educação que são responsáveis pela relação com os municípios. Já nos casos do Pará e de São Paulo, há órgãos responsáveis pela municipalização no estado, que são responsáveis pelo relacionamento com os municípios. Além disso, há servidores que são responsáveis pela coordenação estadual dos programas federais, o que se caracteriza como uma relação entre indivíduos, como mostrado pela literatura de relações intergovernamentais.

A variação também ocorre no conteúdo da cooperação. No Ceará, a cooperação envolveu, em um primeiro momento, um programa de alfabetização e, em seguida, assessoramento às Secretarias Municipais na adoção e implementação dos programas federais e gerenciamento dos convênios de transporte e merenda escolar. O Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic) foi construído a partir da 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.

No caso do Ceará, o governo estadual atrelou diversos incentivos à cooperação, diferenciando-o dos demais. De acordo com os entrevistados, os incentivos financeiros foram fundamentais para a implementação dos programas estaduais nas redes municipais. Além deles, os entrevistados enfatizaram a importância do reconhecimento da melhoria dos resultados educacionais em eventos públicos realizados pelo governo estadual. Por fim, o programa de alfabetização estabeleceu uma rede de apoio regional, aproximando e estabelecendo um vínculo entre os órgãos regionais do governo estadual e as Secretarias Municipais de Educação, antes inexistente.

A Secretaria do Estado do Mato Grosso do Sul, assim como adotado em outros estados, incluindo o Ceará, dá assessoramento às Secretarias Municipais no que se refere à elaboração do PAR e adesão aos programas federais, intermediando, portanto, a relação entre governo federal e municípios. Já nos casos em que há menor cooperação, ela ocorre por meio da possibilidade de os municípios aderirem aos programas estaduais (formulados para a rede estadual), como o Programa Ler e Escrever em São Paulo.

Em todos os casos, há o compartilhamento de prédios, equipamentos e servidores, resultado da municipalização e oferta da educação em áreas rurais mais remotas. Além disso, a relação entre eles na merenda e transporte escolar é comum, já que 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.

B. AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Na maioria dos municípios analisados, o PAR induziu as Secretarias Municipais a organizarem as informações sobre suas redes de ensino e elaborarem planos e projetos mais sistemáticos. O que, como apresentado, passou a orientar o recebimento de recursos por meio dos programas federais. Nos municípios analisados, os programas federais estão presentes e, em alguns deles, ocupam centralidade nas políticas municipais de educação. Todos os entrevistados citaram o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa (Pnaic) e Programa 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 o 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.

Entre os municípios analisados, há dois grupos. 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.

Dois movimentos influenciaram a atuação das Secretarias Estaduais de Educação como intermediadoras do PAR e programas federais regionalmente. De um lado, elas perceberam uma enorme dificuldade das Secretarias Municipais no processo de elaboração do PAR, adesão, acompanhamento e prestação de contas dos programas federais, e assim criaram órgãos de assessoramento para isso. Do outro, alguns programas federais induziram as Secretarias Estaduais a assumissem um papel de coordenação regional. Os programas de merenda e transporte escolar levaram a uma maior aproximação entre estados e municípios, já que os estados transferem os recursos para os municípios realizarem esses serviços. Além deles, outros programas, como o Pnaic, exigem que a Secretaria Estadual adote o programa para que as Secretarias Municipais possam adotá-lo e faça a sua coordenação estadual.

Nos estados analisados, observa-se uma variação na institucionalização dessa coordenação estadual. O Ceará e o Mato Grosso do Sul criaram coordenadorias específicas dentro de suas Secretarias Estaduais para assessorar os municípios em relação ao PAR e programas federais, intermediando, portanto, a relação entre o governo federal e municípios. Enquanto Pará e São Paulo possuem funcionários responsáveis por isso, mas que também são responsáveis por outras funções nas Secretarias.

Essa assessoria pode 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 impedem que a assessoria seja incorporada por elas.

C. OS RESULTADOS DA COOPERAÇÃO NAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Características similares à atuação coordenadora do governo estadual cearense na educação também foram encontradas em outras áreas, como na saúde, meio ambiente e desenvolvimento econômico. Na educação, pode-se afirmar que há uma coordenação estadual, similar ao modelo de coordenação federal apresentando pela literatura, na medida em que esse caso compreende a coordenação das políticas municipais a partir do uso de mecanismos de incentivo e indução e do estabelecimento de condições institucionais e padrões mínimos em todos os municípios. Isso envolve, entre outras ações, redistribuição de recursos financeiros, construção de escolas, elaboração de currículos, distribuição de materiais didáticos e formações de servidores. A Secretaria Estadual de Educação distribui a cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) segundo o desempenho dos alunos municipais. A Secretaria também premia as melhores escolas municipais, que devem auxiliar a melhora do desempenho de outra escola para receberem o recurso total.

Na pesquisa empírica realizada nos municípios cearenses, observou-se que a aplicação do currículo comum era especialmente importante para os entrevistados, o que influencia a agenda das políticas municipais e, portanto, maior coordenação delas. 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 Secretaria Estadual repassa recursos para o pagamento de bolsas aos servidores responsáveis pelo Programa nas Secretarias Municipais. Isso garante a implementação do programa estadual, mas também diminui assimetrias nas suas capacidades institucionais e financeiras.

É importante apontar, no entanto, 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 com os programas próprios e os programas federais. Destaca-se que o município que apresenta piores resultados não possui programas próprios, segundo relatado, pela falta de recursos financeiros para isso.

Além disso, outra fragilidade nesse modelo está na 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, 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.

Outros casos têm concentrado seus esforços no aumento da adesão aos programas federais e de melhorias na sua implementação por meio de suas assessorias. A comparação entre os municípios no Mato Grosso do Sul, exemplo desse modelo, mostra que os resultados não envolvem a redução de assimetrias nas capacidades institucionais e financeiras entre os municípios. Além disso, nos demais estados, a cooperação está limitada a ações isoladas, como o Programa Ler e Escrever em São Paulo e a oferta de matrículas em áreas remotas, como no Pará. Isso significa que o caso do Ceará é um caso isolado.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A coordenação federativa foi fortalecida na política educacional a partir da Constituição Federal de 1988. Apesar disso, foi a partir da segunda metade da década de 1990 que o governo federal ganhou centralidade na coordenação federativa dessa política de maneira similar ao que ocorreu em outros países federalistas, como aponta a literatura internacional. Nesse momento, foram adotados mecanismos de redistribuição de recursos e de regulamentação nacional, como o Fundef, posteriormente, o Fundeb, o PAR e os programas federais.

Ainda que o papel do governo federal tenha sido fortalecido, as relações entre estados e municípios ainda são diversas e os governos estaduais, em sua maioria, não assumiram um papel de coordenação regional. Há somente um caso que pode ser caracterizado como de coordenação estadual, que é o caso cearense, na medida em que coordena as políticas municipais em torno de uma política comum e, assim, busca estabelecer condições institucionais iguais em todos os municípios. Ainda que os demais estados não apresentem esse grau de coordenação, é importante notar que muitos avançaram na construção de políticas em cooperação com os municípios.

A comparação entre os casos mostra que a cooperação entre estados e municípios diminuiu a assimetria entre as capacidades institucionais e financeiras das Secretarias Municipais de Educação, aumentou a coordenação das políticas municipais e fortaleceu a implementação de políticas federais. No entanto, a atuação dos governos estaduais nos outros estados teve resultados limitados em relação ao Ceará. A ausência de uma cooperação mais forte com os estados produz maior variação dos programas implementados pelas redes municipais, o que pode reforçar desigualdades preexistentes, e “empurra” os municípios para uma maior dependência dos programas federais.

Este estudo mostrou, portanto, que os modelos institucionais de coordenação federativa realizados pelos estados podem afetar diretamente a forma como os governos locais estruturam sua gestão e a maneira como se relacionam com outros níveis de governo. Dada a heterogeneidade de situações e de capacidades estatais dos municípios, é fundamental descobrir como a coordenação estadual pode ajudar a reduzir essa assimetria e fortalecer a estrutura que dá suporte às políticas municipais de educação. O caso em que há mais entrelaçamento de ações entre estado e municipalidades, o do Ceará, foi exatamente aquele que produziu maior transformação na qualidade das ações educacionais locais. Isso pode mostrar como mudanças institucionais podem afetar resultados, o que deve ser explorado em estudos futuros.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L.; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria F. I.; BEIRA, Lígia (Org.). *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*. São Paulo: Edições Fundap, 2007. p. 13-31.
- 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 et al. (Org.). *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Brasília: Ministério da Educação, 2014. p. 40-57.
- AGRANOFF, Robert. Intergovernmental policy management: cooperative practices in federal systems. In: PAGANO, Michael; LEONARDI, Robert (Org.). *The dynamics of federalism in national and supranational political systems*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2007. p. 248-283.
- AGRANOFF, Robert. Managing within the matrix: do collaborative intergovernmental relations exist? *Publius*, v. 31, n. 2, p. 31-56, 2001.
- AGRANOFF, Robert. Power shifts, diversity and asymmetry. In: AGRANOFF, Robert (Org.). *Accommodating diversity: asymmetry in federal states*. Baden-Baden: Homos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999. p. 11-23.
- ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012.
- BANTING, Keith. Canada: Nation-building in a federal welfare state. In: OBINGER, Hebert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. (Org.). *Federalism and the welfare state: New World and European experiences*. Nova York: Cambridge University, 2005. p. 89-137.
- BANTING, Keith. Social citizenship and federalism: is a federal welfare state a contradiction in terms? In: GREER, Scott L. (Org.). *Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in western democracies*. Nova York: Palgrave MacMillan, 2006. p. 44-66.
- BOUCKAERT, Geert; PETERS, B. Guy; VERHOEST, Koen. *The coordination of public sector organizations*. Basingtoke: Palgrave Macmillan, 2010.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 24*. Brasília, 1983.
- BRYSON, John; CROSBY, Barbara C.; STONE, Melissa M. Designing and implementing cross-sector collaborations: needed and challenging. *Public Administration Review*, v. 75, n. 5, p. 647-663, 2015.
- BURGESS, Michael; GRESS, Franz. Symmetry and asymmetry revisited. In: AGRANOFF, Robert (Org.). *Accommodating diversity: asymmetry in federal states*. Baden-Baden: Homos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999. p. 43-56.
- CURY, Carlos R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação & Sociedade*, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.
- FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. Tese (doutorado) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2010.
- GOMES, Sandra C. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. *Dados*, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.
- GREER, Scott L. *Nationalism and self-government*. Nova York: Suny Press, 2007.
- GREER, Scott L. The politics of divergent policy. In: GREER, Scott L. (Org.). *Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in western democracies*. Nova York: Palgrave MacMillan, 2006. p. 157-174.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria MEC nº 1.306. Distrito Federal: Ministério da Educação, 1999.
- MORENO, Luis; COLINO, César. Introduction. In: MORENO, Luis; COLINO, César (Ed.). *A global dialogue on federalism: diversity and unity in federal countries*. Québec: McGill-Queen's University Press, 2010. v. 7, p. 3-15.
- O'LEARY, Rosemary; VIJ, Nidhi. Collaborative public management: where have we been and where are we going? *The American Review of Public Administration*, v. 42, n. 5, p. 507-522, 2012.

OBINGER, Hebert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. Introduction: federalism and the welfare state. In: OBINGER, Hebert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. (Org.). *Federalism and the welfare state: New World and European experiences*. Nova York: Cambridge University, 2005. p. 1-48.

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; BATISTA, Antonio A. G. O modelo de descentralização e a evolução dos indicadores educacionais no Ceará. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 26., 2013, Recife. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpae, 2013.

PORTELA, André. *Mapa da descentralização educacional no Brasil*. 2012. Mimeografado.

SCHARPF, Fritz W. The join-decision trap: lessons from German federalism and European integration. In: KINCAID, John (Org.). *Federalism*. Londres: Sage Publications, 2011. v. 2, p. 333-376. (Alternatives models, constitutional foundations, and institutional features of federal governance).

SEGATTO, Catarina I. *O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental*, Tese (doutorado) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2015.

SIMEON, Richard. Federalism and social justice: thinking through the tangle. In: GREER, Scott L.

(Org.). *Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in western democracies*. Nova York: Palgrave MacMillan, 2006. p. 18-43.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

SOUZA, Paulo R. *A revolução gerenciada: a educação no Brasil 1995-2002*. Nova Jersey: Prentice Hall, 2005.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. *Dados*, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999.

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, 18., 2000, Quebec City, *Proceedings...* Quebec: Apsa, 2000.

VAZQUEZ, Daniel A. *Execução local sob regulação federal: os impactos da LRF, Fundef e SUS nos municípios brasileiros*. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2012.

WATTS, Ronald L. Origins of cooperative and competitive federalism. In: GREER, Scott L. (Org.). *Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in western democracies*. Nova York: Palgrave MacMillan, 2006. p. 201-223.

WATTS, Ronald L. The theoretical and practical implications of asymmetrical federalism. In: AGRANOFF, Robert (Org.). *Accommodating diversity: asymmetry in federal states*. Baden-Baden: Homos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999. p. 24-42.

Catarina Ianni Segatto

Doutora em administração pública e governo e pós-doutoranda na Johnson Shoyama Graduate School of Public Policy, University of Regina. E-mail: catarina.segatto@gmail.com.

Fernando Luiz Abrucio

Doutor em ciência política e professor na Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São Paulo. E-mail: fernando.abrucio@fgv.br.