

## O que fazem os estados brasileiros em matéria de política educacional?

**Resumo:** Trata-se de pesquisa bibliográfica, que envidou esforços para o levantamento e a revisão da literatura que examinou o papel dos estados no âmbito do sistema federativo brasileiro, especialmente no que se refere à provisão de políticas públicas. Os achados da pesquisa foram divididos em duas partes: (i) as contribuições da Economia; Administração Pública e Ciência Política; e, como consequência deste primeiro levantamento, (ii) a literatura que examinou exclusivamente a relação entre os estados e as políticas educacionais. O resultado fundamenta a formação de agenda de pesquisa sobre os estados na provisão de políticas educacionais no Brasil.

**Palavras-chave:** Federação; organização da educação; estados.

### Introdução/Problematização

Este trabalho tem dois objetivos: i) o levantamento e a sistematização da literatura que examinou o papel dos estados no sistema federativo brasileiro; ii) o levantamento e a sistematização de literatura que examinou o papel dos estados em relação às políticas educacionais. A análise sobre o papel dos estados está dispersa a partir de um conjunto de perguntas: qual é o papel dos governadores dos estados no federalismo brasileiro (ABRUCIO, 1998)? Os executivos estaduais desempenham um papel de coordenação estadual, *vis a vis* à coordenação federativa (SEGATTO, 2015)? Os estados conseguiram elaborar estratégias de desenvolvimento regional (MONTEIRO NETO, 2014)? Existe uma fragilização dos estados na federação brasileira (REZENDE, 2013; ARRETCHÉ; SCHLEGEL, 2014)? Tais perguntas possuem panorama comum: o que fazem os estados em relação às políticas públicas?

### Metodologia

Para o levantamento da literatura sobre o papel dos estados, foram acionadas tanto as ferramentas de busca comuns, quanto as ferramentas específicas, como os portais CAPES, IBICT e SciELO. A análise flutuante (BARDIN, 2011) da bibliografia apontou para um baixo volume de produções acadêmicas. Assim, foram consideradas todas as fontes disponíveis, como teses, dissertações, *papers*, anais de congressos, livros, artigos científicos. As áreas do conhecimento em relação ao assunto: i) a Economia apresentou significativa produção sobre o papel dos estados, uma ramificação do “federalismo fiscal” (PRADO, 2013; MONTEIRO NETO, 2014); ii) a Administração Pública apresentou relevante contribuição, como o papel dos governadores no sistema federativo brasileiro; o papel das burocracias estaduais na provisão de políticas públicas (ABRUCIO, 2005; ABRUCIO; FILIPPIM, 2010; SEGATTO, 2015); iii) a Ciência Política que, embora tenha apresentado contribuições importantes, estas foram pontuais e irregulares (ABRUCIO, 1998; SANTOS, 2001; TOMIO; RICCI, 2012; ARRETCHÉ; SCHLEGEL, 2014). A literatura foi dividida em dois grupos: i) os estados a partir da dimensão econômico-fiscal; ii) os estados a partir da dimensão político-institucional (MONTEIRO NETO, 2014).

### Resultados

Em relação à dimensão econômico-fiscal, a federação brasileira se reorganizou a partir de 1994, ano do Plano Real. Antes do Plano, os estados possuíam seus bancos, que rendiam dividendos para os cofres públicos, por meio do processo inflacionário. O êxito do Plano exigiu um ajustamento dos gastos estaduais para conter o processo inflacionário e estabilizar a economia. A União assumiu as dívidas dos estados e exigiu um conjunto de reformas, como a privatização dos bancos e empresas estatais. Leis federais redesenharam os investimentos em políticas públicas, tanto nos estados quanto nos municípios, culminando na Lei de Responsabilidade Fiscal. A partir de 1995, houve uma concentração dos tributos no Executivo Federal, como a CPMF; PIS; Cofins; CSLL. A literatura referente à dimensão econômico-fiscal apontou para um protagonismo da União e dos municípios no sistema federativo brasileiro, a partir de 1994 (PRADO, 2013; MONTEIRO NETO, 2014; VERGOLINO, 2014).

Em relação à dimensão político-institucional, o fim da Ditadura Militar (1964-1985) possibilitou novo ciclo de fortalecimento dos estados. Este “federalismo estadualista” caracterizou-se pelo poder de veto dos governadores, que detinham grande influência nas bancadas estaduais do Congresso Nacional, nos governos Sarney (1985-1990); Collor (1990-1992); Itamar Franco (1992-1994) (ABRUCIO, 1998). A partir de 1995, houve uma reorganização da federação brasileira, em que os municípios foram os maiores responsáveis pela provisão de políticas públicas: transporte urbano, saúde básica, limpeza urbana, educação infantil, ensino fundamental, e segurança pública, como o surgimento das guardas municipais. Assim, o protagonismo dos estados não se sustentou após o período de 1985-1994. Ambas as dimensões apontaram para um protagonismo da União e dos municípios, e um possível esvaziamento do papel dos estados na federação brasileira (ABRUCIO; 2005; PRADO, 2013; MONTEIRO NETO, 2014, ARRETCHE; SCHLEGEL, 2014).

Embora a análise das políticas educacionais considere o sistema federativo (ARAÚJO, 2005; OLIVEIRA; SANTANA, 2010; CAVALCANTI, 2016), permanece lacunar o exame do papel dos estados neste contexto. As contribuições de Gomes (2009); Malini (2009) e Segatto (2015) são importantes para uma agenda de pesquisa dedicada ao assunto. Gomes (2009) examinou o FUNDEF – política pública formulada pela União – por meio da agenda de implementação construída pelos estados. Diversos estados estavam interessados na municipalização do ensino fundamental, e foram indutores desse processo em seus territórios. O crescimento nacional das matrículas, pelas redes municipais, está relacionado tanto à indução federal quanto à agenda de implementação do FUNDEF pelos estados. Nos estados de maior crescimento da oferta pelas redes municipais – Espírito Santo; Pará; São Paulo; Bahia; Ceará – já estava em curso uma agenda de municipalização do ensino fundamental. Nos estados de menor crescimento da oferta, pelas redes municipais – Paraná; Rio de Janeiro; Rio Grande do Sul – não havia uma agenda de municipalização, nem antes, e nem após o FUNDEF. Malini (2009) também examinou o papel dos estados durante a formulação e implementação do PDE. Ao propor um modelo de regime de colaboração, o desenho inicial do PDE estabeleceu municípios prioritários e desconsiderou o papel dos estados, seja na formulação do plano, seja na implementação deste nos municípios selecionados. O PDE foi reformulado para incluir os estados, e isso beneficiou o próprio MEC, diante da capacidade das secretarias estaduais na disseminação dos instrumentos de gestão do plano, em especial a elaboração do PAR.

Segatto (2015) examinou o regime de colaboração, por meio do conceito de cooperação, ou seja, como estados e municípios constroem – ou não – relações de cooperação que subsidiam as políticas educacionais. O grau de cooperação foi examinado em seis estados: Acre, Ceará, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará e São Paulo. O Ceará e o Mato Grosso do Sul estabeleceram o maior grau de cooperação com os seus municípios, como a construção de arenas institucionais em comum para formular e implementar políticas no território. O Acre e Minas Gerais apresentaram graus de cooperação intermediários, ou seja, não construíram arenas institucionais, mas desenvolveram programas conjuntos, em que prestam assessoria técnica e disponibilizam infraestrutura para seus municípios. Os estados de São Paulo e o Pará apresentaram os graus mais baixos de cooperação, estabeleceram canais mínimos de interlocução com os seus municípios.

Os trabalhos de Gomes (2009), Malini (2009) e Segatto (2015) reúnem evidências que fundamentam a importância de observar a capacidade dos estados na disseminação – ou não – das políticas em seus territórios. Nos achados de pesquisa: embora o Ceará tenha municipalizado o ensino fundamental, isso não significou um esvaziamento do seu papel em relação às redes de ensino municipais, pois construiu arenas de formulação e implementação de políticas públicas, o que o aproximou de um papel de coordenação estadual, semelhante à noção de coordenação federativa (SEGATTO, 2015). Os achados de pesquisa sobre São Paulo e o Pará parecem fundamentar a hipótese de esvaziamento dos estados, em relação ao regime de colaboração com os seus municípios. O Pará e São Paulo apresentaram as maiores taxas de municipalização do ensino fundamental – 2º e 3º

lugares – respectivamente. Ambos os estados cooperam minimamente com os municípios para a formulação e implementação de políticas (SEGATTO; ABRUCIO, 2016). Ambos os estados apresentaram situações econômico-fiscais opostas na federação, uma vez que São Paulo apresenta grande capacidade econômico-fiscal, o que significa autonomia de recursos em relação ao aporte da União. Do lado oposto está o Pará, que apresenta baixa capacidade econômico-fiscal, o que significa grande dependência do aporte de recursos da União (VERGOLINO, 2014).

A disseminação e a implementação das políticas educacionais acontece de maneira heterogênea nos estados, cujos fatores estão relacionados às dimensões econômico-fiscal e político-institucional. Diante das grandes desigualdades, a formulação de políticas pela União não atende os estados homogeneamente. A federação brasileira está em condições assimétricas: existe um grande protagonismo da União na formulação das políticas, e um grande protagonismo dos municípios na implementação das políticas. Aos estados resta o espectro de um papel indefinido e nebuloso, sobretudo na formulação das políticas (PRADO, 2013; MONTEIRO NETO, 2014; ARRETCHE; SCHLEGEL; 2014; SEGATTO, 2015).

### Referências

- ABRUCIO, F.L. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ABRUCIO, F.L. **Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais**. RAP, vol. 39, n.º 2, mar-abri. 2005, pp. 401-419.
- ABRUCIO, F.L.; FILIPPIM, E.S. **Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense**. RAC, v. 14, n. 2, art. 2, pp. 212-228, mar./abr. Curitiba, 2010.
- ARAÚJO, G.C. **Município, Federação e Educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. 2005. 333 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.
- ARRETCHE, M.; SCHLEGEL, R. **Os estados nas federações: tendências gerais e o caso brasileiro**. BID-IDB-DP-334, fev. 2014.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Ed. 70, 2011. 279p.
- CAVALCANTI, C.R. **Tensões federativas no financiamento da Educação Básica: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União**. 2016. 337 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2016.
- GOMES, S. **Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef**. Dados, RJ, vol. 52, n. 3, 2009, p. 659-690.
- MALINI, E. **O consenso como ponto de partida? Uma análise dos papéis desempenhados pelos atores participantes na formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação**. 2009. 206 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora.
- MONTEIRO NETO, A. (org). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: Ipea, 2014, 326 p.
- OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.
- PRADO, S. A “federação inconclusa”: o papel dos governos estaduais na federação brasileira. In: REZENDE, F. (org). **O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas**. São Paulo: FGV, 2013, p. 120-197.
- SEGATTO, C.I. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental**. 2015. 196 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

SEGATTO, C.I.; ABRUCIO, F.L. **A cooperação em uma federação heterogênea:** o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. RBE, v. 21, nº 65, abri-jun, 2016, p. 411-429.

TOMIO, F.R.L.; RICCI, P. **O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das Assembleias Estaduais.** Revista de Sociologia e Política. Curitiba: nº 41, v. 21, fev. 2012, p. 193-217.

VERGOLINO, J.R.O. Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010). In: MONTEIRO NETO, A. (org). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate.** Brasília: Ipea, 2014, p. 63-117.

REZENDE, F. (org). **O federalismo brasileiro em seu labirinto:** crise e necessidade de reformas. São Paulo: FGV Editora, 2013, p. 13-65.

SANTOS, F. (org). **O poder legislativo nos estados:** diversidade e convergência. RJ: FGV, 2001, 308p.