

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

GUSTAVO HENRIQUE TRAJANO DE LIMA

**RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO CONTEXTO DA REFORMA
GERENCIAL MINEIRA:
A POLÍTICA EDUCACIONAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS ENTRE OS ANOS
DE 2003-2014**

MARIANA-MG
2022

GUSTAVO HENRIQUE TRAJANO DE LIMA

**RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO CONTEXTO DA REFORMA
GERENCIAL MINEIRA:
a política educacional no estado de Minas Gerais entre os anos de 2003-2014**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal de Ouro Preto, como requisito parcial para obtenção de título de mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Formação de Professores, Instituições e História da Educação (FPIHE).

Orientadora: Profa. Dra. Maria do Rosário Figueiredo Tripodi.

SISBIN - SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO

L732r Lima, Gustavo Henrique Trajano de.
Relações intergovernamentais no contexto da reforma gerencial mineira [manuscrito]: a política educacional no estado de Minas Gerais entre os anos de 2003-2014. / Gustavo Henrique Trajano de Lima. - 2022. 137 f.

Orientadora: Profa. Dra. Maria do Rosario Figueiredo Tripodi.
Dissertação (Mestrado Acadêmico). Universidade Federal de Ouro Preto. Departamento de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação.

Área de Concentração: Educação.

1. Políticas públicas - Educação. 2. Federalismo. 3. Relações intergovernamentais. I. Tripodi, Maria do Rosario Figueiredo. II. Universidade Federal de Ouro Preto. III. Título.

CDU 37.014.5

Bibliotecário(a) Responsável: Sione Galvão Rodrigues - CRB6 / 2526



FOLHA DE APROVAÇÃO

Gustavo Henrique Trajano de Lima

Relações intergovernamentais no contexto da reforma gerencial mineira: a política educacional no estado de Minas Gerais entre os anos de 2003-2014

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação

Aprovada em 06 de maio de 2022

Membros da banca

Profa. Dra. Maria do Rosário Figueiredo Tripodi - Orientadora - Universidade Federal de Ouro Preto
Prof. Dr. Breyenner Ricardo de Oliveira - Membro Interno Titular - Universidade Federal de Ouro Preto
Prof. Dr. José Angelo Machado - Membro Externo Titular - Universidade Federal de Minas Gerais
Profa. Dra. Sandra Zákia Lian Sousa - Membro Externo Titular - Universidade de São Paulo

A Profa. Dra. Maria do Rosário Figueiredo Tripodi, orientadora do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito no Repositório Institucional da UFOP em 19/09/2022.



Documento assinado eletronicamente por **Maria do Rosario Figueiredo Tripodi, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 21/09/2022, às 18:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0400369** e o código CRC **2BAC5262**.

Dedico este trabalho aos meus dois maiores mestres: meu pai, Luiz Carlos de Lima, e minha mãe, Soraya Simone Trajano de Lima. Dedico este trabalho a minha irmã, Júlia Trajano de Lima, o meu maior presente. E também dedico este trabalho a minha namorada, Ana Carolina de Matos Silva, que suportou todas as dificuldades e me prestou apoio integral durante toda essa trajetória. Esta conquista é nossa e só faz sentido por esse exato motivo.

AGRADECIMENTOS

Primeiro e antes de qualquer coisa, o meu primeiro agradecimento vai para a Universidade Federal de Ouro Preto. Universidade pública, democrática e de qualidade. Agradeço à política pública de qualidade que, mesmo constantemente atacada, sobretudo nos dias atuais, proporciona formação e ciência de qualidade para toda a sociedade brasileira. Agradeço a oportunidade que a Universidade Pública seja o lugar de todas e todos.

Essa conquista só faz sentido, exatamente, por ser uma conquista em grupo. Eu não poderia ser injusto de tentar nomear todas as pessoas que estiveram comigo ao longo desses anos de formação e correr o risco de esquecer alguém. Mas também não poderia correr o risco do meu conservadorismo me levar a ser injusto com alguns nomes que não poderiam deixar de ser mencionados. Existe uma frase atribuída a Isaac Newton que diz algo mais ou menos assim: “se cheguei até aqui foi porque me apoiei no ombro dos gigantes”. E, pra mim, é uma premissa verdadeira. Por isso, não posso deixar de mencionar os gigantes que me proporcionaram ver e chegar mais longe.

Primeiramente, agradeço àqueles que me proporcionaram a vida e tudo que possuo nesta. Agradeço ao meu pai, Luiz Carlos de Lima, e agradeço minha Mãe, Soraya Trajano. Para vocês, não existem palavras que eu possa escrever com a pretensão de dizer o quanto eu amo e o quão importantes vocês são para todos os meus passos. Agradeço por nunca desistirem de mim, agradeço por estarem ao meu lado em toda e qualquer circunstância. Obrigado pela educação que me deram: meu orgulho é olhar no espelho e conseguir ver cada um de vocês em mim. Escrevemos juntos.

Agradeço minha irmã, Júlia Trajano. Obrigado, Zeca! Obrigado por cada risada, por cada abraço, por cada escuta, pelo apoio, cumplicidade e amor de cada dia. Você me faz ser melhor. Você me ensina muito a cada dia.

Agradeço a minha noiva e companheira de vida, Ana Carolina de Matos Silva, por tudo que fez e faz por mim todos os dias. Obrigado por sempre ter acreditado no meu potencial, mais do que eu mesmo. Obrigado por ter me apoiado em todas as minhas decisões. Obrigado por ter me dado força, carinho, amor e ensinamento a cada conversa. Obrigado por me fazer sentir especial nos momentos mais difíceis. Obrigado por, mesmo conhecendo a minha pior e melhor versão, ter me escolhido e ter me dado a oportunidade de compartilhar a vida com você. Sou grato por nossa trajetória e poder dar mais esse passo ao seu lado para continuarmos caminhando para nossos objetivos de vida. Eu te amo!

Não poderia deixar de mencionar meus avós, que já não se encontram neste plano, Vô Melquiades, Vô Vicente e Vô Cicinha, que são parte do que sou hoje por tudo que fizeram.

Em especial, agradeço minha Vô Maria, que com 90 anos vai poder comemorar essa conquista comigo no nosso almoço de domingo e tomando uma cervejinha. Demonstrou a sua sabedoria e a sua intelectualidade na forma que viveu e enfrentou todas as adversidades da vida, mas nunca deixou de surpreender e se reinventar: com mais de 70 anos também se tornou de uma filha de política pública, formando-se no Ensino Fundamental pela Educação de Jovens e Adultos - EJA. Além de todo ensinamento teórico sobre o que deve se valorizar, ela me mostrou o valor da educação na prática. Máximo respeito, Vô. Obrigado por ser quem você é, eu te amo.

Não poderia deixar de agradecer a todos os professores e professoras que tive ao longo da vida. Em especial, agradeço à professora Dra. Zara Tripodi. Obrigado, primeiramente, pela orientação desta dissertação. Sem dúvidas, cada contribuição que vinha dos seus comentários elevou o nível deste trabalho. Agradeço por ter me dado a oportunidade de trabalhar com você durante esses anos e por ter me apresentado aquilo que se mostrou minha maior ideologia e propósito de vida: a educação pública de qualidade. Obrigado por cada aula, por cada indicação de leitura, por cada correção, por cada chamada de atenção e pela oportunidade de trabalhar com tamanha excelência. Acredito que hoje posso me considerar um pesquisador – sempre em formação – graças a sua orientação desde 2017. Obrigado, afinal, por todas as trocas e ensinamentos.

Nesse momento também não poderia deixar de agradecer aquele que se tornou o meu maior companheiro ao longo dos 6 anos na minha segunda casa, Mariana. Mateus Versieux se tornou um irmão, foi com ele que por mais tempo eu dividi a casa e foi a minha dupla durante toda a graduação e o mestrado. Essa dissertação com certeza também tem sua assinatura, obrigado por cada palavra. Obrigado por todos os momentos.

Agradeço também ao meu amigo Pedro Henrique Campos, o Pedrão. Obrigado por ter me convencido a cursar História licenciatura na UFOP. Obrigado por ter me acolhido na sua casa, que se tornou, literalmente, nossa casa. O seu abrigo não recebeu só a mim, mas a toda minha família. Obrigado por ter me apresentado a vida longe de casa, você é primordial nessa caminhada. Essa conquista é nossa.

Não posso deixar de agradecer ao Bené, que foi o meu companheiro de dias e noites nos últimos dois anos. Foi ele que dividiu as angústias e as vitórias desse processo, era ele quem me ajudava nas revisões mais imediatas. Só posso agradecer pela companhia e parceria, Nêgo. Foi muito bom poder compartilhar essa caminhada com você.

Agradeço a todos aqueles que dividiram casa comigo e me ajudaram na tarefa de morar longe da casa dos pais. Em especial o Breno Gusmão (o brenin). Obrigado, amigão. Você é um cara especial e cada momento com você foi de muita alegria e de muita risada. Foi um prazer.

Dos meus amigos de Mariana, fica um recado especial para Mica e para o Will, que também são amigos de longa data: do primeiro período da graduação ao mestrado. Compartilhamos boas conversas, boas crises de risos, bons rangos, cerveja gelada e até ceia de natal. Satisfação enorme!

Além disso, agradeço a todos os meus amigos e amigas que estiveram comigo durante essa jornada, só foi possível por vocês e pra vocês. Agradeço também a todos meus familiares que de alguma maneira contribuíram para a minha formação e me deram o apoio necessário ao longo da vida: família Trajano, família Lima, Família Matos e Silva. Amo vocês.

Agradeço à professora Sandra Zákia (USP) e aos professores José Angelo Machado (UFMG) e Breyner Oliveira (UFOP) por comporem a banca examinadora de Qualificação e Defesa desta dissertação. Muito obrigado por todas as contribuições, foram essenciais para o trabalho.

Agradeço também ao Ministro do TCU Antonio Anastasia e às professoras Ana Lúcia Gazzola, Vanessa Guimarães e Renata Vilhena por terem concedido as entrevistas a este trabalho. Sem dúvidas, as entrevistas foram essenciais para esta dissertação.

Agradeço ao Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Agradeço, mais uma vez, à UFOP. E agradeço a cidade de Mariana e Ouro Preto, Minas Gerais, por tão bem me acolher.

Agradeço ao Núcleo de Estudos e Pesquisas em políticas Públicas de Educação – NEPPPE ao qual sou integrante desde o ano de 2017 e a todos os seus integrantes por todos os contributos acadêmicos. Carinho e gratidão por cada ensinamento.

Além disso, mais uma vez agradeço à Educação Pública de qualidade e agradeço o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES para realização desta pesquisa.

RESUMO

O trabalho teve como objetivo investigar e compreender qual a estruturação das lógicas e formas de relacionamentos intergovernamentais nas políticas públicas da Educação assumidas no estado de Minas Gerais ao longo das três gerações reformistas, que Prado (2012) e Tripodi (2014) entendem como uma reforma gerencial ou inspirada nas ideias disseminadas pela Nova Gestão Pública – NGP. Sobre o principal fator explicativo que justifica este trabalho, além do reconhecimento de uma lacuna de produções sobre as interações intergovernamentais entre os entes subnacionais no campo de pesquisa educacional, o trabalho também se propôs a investigar as formas de coordenação produzidas no interior do estado que passava por uma reforma de características que, segundo Celina Souza (2018), poderia vir a dificultar os processos de relacionamentos intergovernamentais em federações. Desse modo, para alcançar o objetivo proposto, investigaram-se os Instrumentos de Ação Pública – IAP (LASCOUNES; GALÈS, 2012) mobilizados no interior do estado e os comportamentos institucionais dos relacionamentos entre os entes subnacionais de MG. Essa investigação ocorreu por meio de uma abordagem qualitativa, articulando a pesquisa documental e bibliográfica (OLIVEIRA, 2016), a análise de conteúdo (BARDIN, 2016) e as entrevistas semiestruturadas (LIMA, 2016; OLIVEIRA, 2016) com atores do alto escalão da gestão mineira no período de 2003 a 2014. Para responder a pergunta que orientou esta dissertação, o estatuto teórico mobilizado contou com a contribuição de Riker (1975), Elazar (1987), Araujo (2005), Abrucio (2010) e Oliveira e Sousa (2010) para tratar das temáticas mais abrangentes do federalismo, sobretudo em relação ao federalismo educacional brasileiro. As contribuições de Wright (1974), Cameron (2001), Agranoff (2007) e Segatto (2015) foram importantes para estabelecer uma definição mais bem informada sobre relações intergovernamentais entendidas como o “motor” do estado federativo e que podem ser consideradas quaisquer formas de interação construídas entre governos autônomos, que variam no grau de formalização e institucionalização e, que também se estabelecem de maneira vertical – entre os diferentes níveis de governo – e horizontal – entre os mesmos níveis de governo. Além disso, o trabalho assumiu o conceito de Celina Souza (2018) de coordenação de políticas públicas como as formas de organização das atividades dos entes federados para alcançar objetivos específicos. Autores como Abrucio e Gaetani (2006), Prado (2012) e Tripodi (2014) foram mobilizados, tendo em vista que se dedicaram a estudar a proposta gerencial na administração pública e sua disseminação no estado brasileiro, em particular nas políticas educacionais. Desse modo, a partir da articulação das fontes documentais e bibliográficas, somada às análises das entrevistas, foi possível concluir que no caso de Minas Gerais foram construídas formas próprias de coordenação de políticas ao longo de todo período de reforma gerencial (2003-2014) por meio da combinação de instrumentos formais e informais, de modo que várias políticas e programas foram sendo construídos, barganhadas, combinados e operacionalizadas entre os entes mineiros sem que o processo reformista tenha sido um dificultador.

Palavras-chave: Coordenação Federativa. Federalismo. Nova Gestão Pública. Políticas Públicas Educacionais. Relações Intergovernamentais.

ABSTRACT

This work aims to investigate and understand the structuring of the logic and forms of intergovernmental relationships in public education policies taken up in the state of Minas Gerais throughout the three reformist generations, which Prado (2012) and Tripodi (2014) understand as a managerial reform or one inspired by the ideas disseminated by the New Public Management – NPG. Regarding the main explanatory factor that justifies this work, in addition to recognizing a gap in productions on intergovernmental interactions between subnational entities in the field of educational research, this work also proposed to investigate the forms of coordination produced within the state that went through a reform of characteristics that, according to Celina Souza (2018), could hamper the processes of intergovernmental relationships in federations. Thus, to achieve the objective proposed, the Public Action Instruments - IAP (LASCOURMES; GALÈS, 2012) mobilized within the state, as well as the institutional behavior of the relationships between the subnational entities of MG were investigated. This investigation was conducted by applying a qualitative approach, articulating documentary and bibliographic research (OLIVEIRA, 2016), content analysis (BARDIN, 2016), and semi-structured interviews (LIMA, 2016; OLIVEIRA, 2016) with high-level actors from the management in the period from 2003 to 2014. To answer the question that guided this dissertation, the theoretical statute mobilized had the contribution of Riker (1975), Elazar (1987), Araujo (2005), Abrucio (2010), and Oliveira and Sousa (2010) to address the broader themes of federalism, especially in relation to Brazilian educational federalism. The contributions of Wright (1974), Cameron (2001), Agranoff (2007) and Segatto (2015) were important for establishing a better-informed definition of intergovernmental relations understood as the “engine” of the federal state and which can be considered any form of interaction built between autonomous governments, which vary in the degree of formalization and institutionalization, and which are also established vertically – between different levels of government – and horizontally – between the same levels of government. In addition, the work assumed Celina Souza's (2018) concept of coordinating public policies as organizing federated entities' activities to achieve specific objectives. This research mobilized Authors such as Abrucio and Gaetani (2006), Prado (2012), and Tripodi (2014), given that they dedicated themselves to studying the management proposal in public administration and its dissemination in the Brazilian state, particularly in educational policies. Thus, from the articulation of documentary and bibliographic sources, added to the analysis of the interviews, it was possible to conclude that in the case of Minas Gerais, specific ways of coordinating policies were built throughout the entire management reform period (2003-2014) through the combination of formal and informal instruments, so that various policies and programs were built, negotiated, combined and operationalized among the mining entities without the reform process being a hindrance.

Keywords: Educational Public Policies. Federative Coordination. Federalism. New Public Management. Intergovernmental Relations.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Eixos temáticos de pesquisa.....	25
Gráfico 1 – Distribuição de notas do IDEB de Minas Gerais e Brasil entre 2005 e 2019	109
Gráfico 2 – Distribuição de notas do IDEB nacional e dos entes subnacionais mineiros desagregados em redes de ensino entre 2005-2019.....	110

LISTA DE SIGLAS

CBC	Currículo Básico Comum
CF-88	Constituição Federal de 1988
CRP	Centro de Referência do Professor
DOPC	Diretoria de Orientação e Análise de Prestação de Contas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUNDEB	Fundo de Manutenção da Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GERAES	Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado
IAP	Instrumentos de Ação Pública
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MG	Minas Gerais
NGP	Nova Gestão Pública
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAAE	Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PIP	Programa de Intervenção Pedagógica
PROALFA	Programa de Avaliação da Alfabetização
PROEB	Avaliação da Rede Pública de Educação Básica
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RIGs	Relacionamentos Intergovernamentais
SEE-MG	Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SEGOV	Secretaria de Estado de Governo de Minas Gerais
SIMAVE	Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública
SRE	Superintendência Regional de Ensino
SRH	Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Humanos para Educação
SOE	Superintendência de Organização Educacional
SUBSEAM	Subsecretaria de Assuntos Municipais
SUF	Superintendência de Finanças
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 DESENHO DE PESQUISA	21
1.1 O estatuto teórico-analítico assumido pelo trabalho	21
1.2 O método.....	24
1.3 A organização do trabalho	28
2 FEDERALISMO E EDUCAÇÃO NO BRASIL: A ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-TERRITORIAL E A SUA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS.....	30
2.1 Federalismo em termos gerais	31
2.2 O Brasil e o Federalismo: um breve histórico e a trajetória da Educação nesta perspectiva.....	37
2.3 O pós-88: o federalismo brasileiro e o federalismo educacional	46
3 AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO FEDERALISMO EDUCACIONAL BRASILEIRO PÓS-88.....	54
3.1 As relações intergovernamentais e o federalismo.....	54
3.2 As relações intergovernamentais no Brasil pós-88.....	62
3.3 As relações intergovernamentais na Educação	66
4 NOVA GESTÃO PÚBLICA EM MINAS GERAIS: CONTORNOS E INSTRUMENTOS UTILIZADOS NA EDUCAÇÃO.....	71
4.1 O gerencialismo e o Brasil pós-88: trajetória e contornos.....	71
5 AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA POLÍTICA EDUCACIONAL MINEIRA: O PERÍODO REFORMISTA DE 2003 A 2014	78
5.1 Contornos da política educacional mineira: instrumentos mobilizados	78
5.2 Relacionamentos intergovernamentais subnacionais em Minas Gerais: as políticas educacionais durante o Choque de Gestão (2003-2014).....	85
5.3 O federalismo de cooperação de estímulo: Minas Gerais e a coordenação de políticas educacionais de 2003 a 2014.....	94
CONCLUSÕES.....	113
REFERÊNCIAS.....	119
APÊNDICES	128

INTRODUÇÃO

Esta dissertação abordou as relações intergovernamentais nas políticas públicas educacionais entre entes subnacionais na federação brasileira pós-88. O estudo teve como objetivo investigar a lógica de relações intergovernamentais instrumentalizadas no estado de Minas Gerais durante o período de reforma gerencial experimentado pelo ente estadual entre 2003 e 2014. O trabalho mobilizou as categorias de relacionamentos intergovernamentais formais e informais para analisar as interações e as formas de coordenação operacionalizadas entre os entes subnacionais nesse contexto.

A Constituição Federal promulgada em 1988, mantendo a tradição de todas as outras Constituições republicanas do Brasil, definiu, no seu Art. 18, a organização político-administrativa do Estado brasileiro como uma República Federativa composta pela União, estados e municípios, ou, como trabalha Araújo (2005), uma federação de perfil tridimensional.

O Estado federativo é composto por entes dotados de considerável autonomia e que se relacionam de formas mais contratuais (CURY, 2010; ABRUCIO; FRANZESE, 2007), como a própria etimologia da palavra “federalismo”, derivada do latim “*foedus*”, sugere, à medida que significa pacto, contrato, aliança e/ou união. Desse modo, apesar de autônomos, os entes estão, ou pelo menos deveriam estar, em constantes relacionamentos intergovernamentais – RIGs, como prescrito constitucionalmente.

Essas Relações Intergovernamentais são as interações, negociações, trocas, barganhas de toda natureza. Podem ser definidas como qualquer forma de interação entre dois ou mais governos que possuam algum grau de autonomia. Os relacionamentos podem ocorrer de forma horizontal – entre governos que se encontram no mesmo nível administrativo, como em uma relação entre municípios ou entre estados – e de forma vertical – entre governos que se encontram em níveis administrativos distintos, como em uma relação entre governos estaduais com municípios presentes em seu território. Essas relações podem ser formalizadas ou podem acontecer em âmbitos mais informais, além da relevância das relações humanas daqueles que representam suas jurisdições (WRIGHT, 1974; ELAZAR, 1987; CAMERON, 2001; WATTS, 2006; AGRANOFF, 2007; SEGATO, 2015).

O federalismo, enquanto organização política e territorial de um Estado Nacional, pressupõe uma situação federativa, que pode ser entendida como a coexistência de heterogeneidades de uma nação e, ao mesmo tempo, a construção de uma ideologia de unidade nacional que justifique a união das partes em torno de um agente central (ABRUCIO, 2005; ABRUCIO; FRANZESE, 2007). Nesse sentido, a estrutura do federalismo deve

“compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 14).

Do ponto de vista da autonomia, a sua garantia relaciona-se à potencialidade de os entes subnacionais poderem melhor responder, em termos de políticas públicas, à população de seu território, por meio da aproximação desses dois atores: gestores e sociedade. Dessa forma, a autonomia federativa possibilitaria aos gestores a oportunidade de responder as demandas da população, resguardando as especificidades locais. Já a interdependência entre as partes diz respeito à construção de objetivos comuns que justificam e alicerçam a existência do Estado Nacional.

Assim, a compatibilização desses dois princípios, pelo menos em termos de concepção e de desenho federativo, viabilizaria uma aproximação entre governo e população, uma maior capacidade para lidar com especificidades regionais e contribuiria para se alcançar algum grau de coordenação e cooperação, de modo a lidar com problemas que demandam ação coletiva (ABRUCIO, 2010).

De modo a tratar da necessidade de interação, do ponto de vista das políticas públicas educacionais, a Constituição brasileira disciplina os relacionamentos intergovernamentais dentro da federação do país nos artigos 23 e 211, especificamente.

A Constituição Federal de 1988 determina que:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
[...]
v – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação.

De maneira mais específica sobre as políticas públicas educacionais, no capítulo que trata da Educação, da organização dos entes federados e de como devem se estabelecer os relacionamentos entre eles, a CF-88 determina:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;
§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil;
§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio;

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório.

Desse modo, ainda nesta seara, os relacionamentos intergovernamentais, como afirma Cameron (2001), podem ser estruturados em dois padrões: i) governo federal e entes constituintes da federação, em uma perspectiva vertical; e ii) próprios entes subnacionais, dos diferentes níveis. Para o autor, os relacionamentos intergovernamentais podem ser considerados o motor dos estados federativos e são definidos pela interação de aspectos institucionais legais presentes na Constituição, pelas informalidades presentes no dia a dia e pela realidade contextual de cada país, expressa em um conjunto de variáveis como: tradição e trajetória política, natureza das instituições ou mesmo o nível de ancoragem democrática dos entes federados.

Nessa mesma perspectiva, Wright (1974) também chama a atenção para o fato de os relacionamentos intergovernamentais serem constituídos por um conjunto de comportamentos formais, mas também de informais, tecidos na fluidez do cotidiano.

Assim, é no bojo das discussões apresentadas em torno do federalismo, mas focado no âmbito de comportamentos relacionais que se estruturam na esfera da dinâmica federativa, que este trabalho se insere, na medida em que se buscou produzir uma interpretação sobre os relacionamentos intergovernamentais nas políticas públicas de Educação.

De modo mais específico, examinaram-se as relações intergovernamentais entre entes subnacionais – estado e municípios – tomando como *corpus* de análise a política educacional do estado de Minas Gerais no período de 2003 a 2014. O intuito foi investigar como foram estruturados os relacionamentos entre esses atores institucionais no período em que o estado experimentou a implementação da reforma gerencial na Educação, considerada pela literatura como aquela mais bem acabada em termos de desenho, se consideradas outras iniciativas nacionais (PRADO, 2012; TRIPODI, 2014, 2018).

A partir da segunda metade da década de 1990, propostas reformadoras fundamentadas em princípios gerencialistas entraram na agenda política brasileira, com o governo Fernando Henrique Cardoso – FHC, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Diferentes análises (ARRETCHE, 1996, 2002, 2012; ABRUCIO; GAETANI, 2006; TRIPODI, 2014) convergiam para o diagnóstico da existência de uma crise administrativa, política e econômica nos primeiros anos do processo de redemocratização, bem como do desgaste do modelo desenvolvimentista, que orientara o Estado brasileiro ao longo do século XX e que vinha dando sinais de esgotamento no Brasil e no mundo.

O governo FHC, já no seu primeiro mandato (1995-1998), anunciou o projeto de reforma do Estado pautado nos preceitos da Nova Gestão Pública ou gerencialismo. Essas ideias foram materializadas no Plano Diretor de Reforma do Estado – PDRAE (BRASIL, 1995), delineado por Bresser-Pereira, ex-ministro do Ministério de Administração Federal e da Reforma de Estado – MARE.

O gerencialismo, segundo Newman e Clarke (2012, p. 358), traduzia “um *ethos* de negócios do setor privado no estado e no setor público”, com foco na economia, eficiência, responsabilização por resultados – bonificações e sanções –, privatizações de alguns setores, transferências de alguns serviços para organizações sociais e utilização de contratos de gestão (NEWMAN; CLARKE, 2012; BRESSER-PEREIRA, 2017).

Ao analisarem o caso do Reino Unido, que desde as décadas de 80 e 90 dera início a reformas dessa natureza, Newman e Clarke afirmam que:

Mesmo onde os serviços públicos não foram totalmente privatizados (e muitos permaneceram no setor público), era exigido que tivessem um desempenho *como se* estivessem em um mercado competitivo. Era exigido que se tornassem *semelhantes a negócios* e este *ethos* era visto como personificado na figura do gerente (em oposição ao político, ao profissional ou ao administrador). Isto introduziu novas lógicas de tomada de decisão que privilegiavam economia e eficiência acima de outros valores públicos (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 358).

No caso brasileiro, o desenho reformista seguia a cartilha anglo-saxã, indicando uma política de privatizações, transferências de titularidades de provisão de alguns serviços para o terceiro setor e também uma aproximação dos paradigmas da gestão da iniciativa privada para o setor público em relação às próprias políticas e à sua administração (TRIPODI; SOUSA, 2018). A literatura mostra, entretanto, que com exceção das privatizações, o movimento reformista, pelo menos no âmbito federal, não foi exitoso, tendo fracassado em distintos aspectos (SOUZA, 2018), como na própria transformação das Universidades Federais em Organizações Sociais, como assumido por Bresser-Pereira em entrevista concedida no ano de 2013 para Leonardo Queiroz Leite (LEITE, 2014).

Atenta ao caso federal da era FHC, na perspectiva das relações intergovernamentais, Souza (2018) afirma que a coordenação de políticas – que já é complexa em países federativos, por causa da autonomia dos seus entes constituintes – tende a enfrentar maiores dificuldades em contextos de reformas, incluindo as gerenciais, devido aos efeitos inesperados que podem surgir e que não são previstos pelos formuladores da política.

Em seu livro “Coordenação de Políticas Públicas”, de 2018, Celina Souza mostrou que processos reformistas que tinham como objetivo, de algum modo, esvaziar o papel do centro

do governo e da hierarquia e valorizar o não-político tiveram dificuldades em lidar com efeitos inesperados em coordenar suas políticas e retornaram ao estágio anterior das reformas. A autora cita, além do Brasil, os casos do Reino Unido e da Nova Zelândia, para quem as propostas reformistas “desvalorizam o papel dos políticos para valorizar o dos cidadãos e gestores como tomadores de decisão sobre políticas públicas e diminuem tanto o papel da política como dos governos” (SOUZA, 2018, p. 36). Segundo a autora, reformas desta natureza “vão de encontro às postulações de Weber sobre o papel dos políticos e da burocracia nas sociedades democráticas modernas” (SOUZA, 2018, p. 36).

A autora argumenta que as reformas baseadas em pressupostos de mais eficiência em ambientes “apolíticos” demonstraram dificuldades em relação à coordenação e “admitiram que as políticas públicas e os governos não podem prescindir da política” (SOUZA, 2018, p. 36). Baseando-se em estudos de Peters (1998, 2004 e 2005), Souza (2018, p. 37) afirma que “os resultados dessas reformas sobre a coordenação de políticas, inesperados ou não, fizeram com que os governos recuassem nas suas propostas de reduzir o papel dos governos e da política”.

Se no âmbito federal brasileiro o movimento reformista é de questionável sucesso, suas ideias foram, contudo, disseminadas nos entes subnacionais (especialmente naqueles em que havia um maior alinhamento com os pressupostos da Nova Gestão Pública – NGP, derivados de experiências de reformas anteriores) e influenciaram as políticas públicas educacionais, a partir dos anos 2000, de modo mais evidente. Este é o caso de Minas Gerais, já que, em 2002, o candidato e futuro governador do Estado, Aécio Neves (PSDB), criticava a filosofia desenvolvimentista e propunha, em seu discurso oficial, mudanças associadas ao gerencialismo para a gestão do estado (TRIPODI, 2018).

De todo modo, embora se concorde com a importância do papel dos governos e da política para a coordenação de políticas públicas, como defendido por Souza (2018), o desenvolvimento deste trabalho reviu a hipótese inicial, que se vinculava à defesa de Souza (2018) de que contextos reformistas gerenciais dificultariam as relações intergovernamentais, devido à operacionalização de ferramentas demandadas pela Nova Gestão Pública. A mudança da perspectiva inicial ocorreu após o exame de qualificação¹, quando se discutiram várias evidências da literatura no sentido contrário e que pareceram sólidas o suficiente para se pensar em outros termos.

¹ O exame de qualificação é uma análise da banca avaliadora que ocorre durante o processo da escrita do trabalho e é anterior ao momento da defesa. Tem o intuito de trazer contribuições, adensamento e direcionamentos para o trabalho.

Uma das metodologias utilizadas por este trabalho foram as entrevistas semiestruturadas com atores que ocuparam a alta gestão do governo do Estado de Minas Gerais durante o recorte temporal ao qual a dissertação se dedica. Ao longo das entrevistas realizadas, ficou evidente que a revisão dos pressupostos iniciais e o acolhimento de uma outra postura interpretativa, segundo a qual os relacionamentos intergovernamentais não foram dificultados pela dinâmica gerencial, foi acertada.

Nesse sentido, as características do modelo de gestão utilizado por Minas Gerais – mecanismos de controle *a posteriori*; avaliação como eixo para estruturação de incentivos e sanções; gestão baseada em resultados; transferências voluntárias condicionadas a indicadores gerenciais – parecem ter induzido formas de coordenação próprias no estado mineiro, durante o período reformista conhecido como Choque de Gestão (2003-2014).

O presente trabalho está alicerçado em ampla literatura sobre o tema do federalismo e mais especificamente das relações intergovernamentais (WRIGHT, 1974; ELAZAR, 1987; CAMERON, 2001; ABRUCIO, 2005; 2010; OLIVERIA; SOUSA, 2010; SEGATTO, 2015; ABRUCIO; SEGATTO, 2016; LICIO; PONTES, 2020) e teve como ambição contribuir em termos de produção de conhecimento nesta esfera, à medida que examinou os padrões de relações intergovernamentais entre o estado de Minas Gerais e seus municípios na área da Educação no período que corresponde às duas gestões de Aécio Neves e Antonio Anastasia², caracterizadas pela literatura como um período de gestão gerencial (PRADO, 2012; TRIPODI, 2014).

Dessa maneira, esta dissertação trabalhou no sentido de responder quais foram as formas de relações intergovernamentais construídas no estado de Minas Gerais nas políticas educacionais, durante a gestão gerencial dos governos do PSDB, de 2003 a 2014.

Ao analisar formas de colaboração de seis estados com seus municípios nas políticas educacionais, no período de 2012 a 2013, Abrucio e Segatto (2016) afirmam que o estado de Minas Gerais apresentou nível considerável de cooperação federativa entre entes subnacionais. Segundo os autores, entre os estados analisados: dois apresentaram uma “cooperação mais desenvolvida”, outros dois foram classificados como uma “cooperação mais fraca” e outros dois, entre eles MG, foram classificados como uma “cooperação intermediária” em comparação

² No período citado, os ex-governadores do estado de Minas Gerais eram filiados ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Aécio Neves ainda permanece no mesmo partido como Deputado Federal de MG, já Antonio Anastasia migrou para o Partido Social Democrático (PSD) e foi Senador pelo mesmo estado que governou. Em 2022, Anastasia foi indicado para assumir o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União – TCU.

com os outros, apesar de ser um relacionamento pouco institucionalizado, do ponto de vista da formalização.

Já em trabalho de 2017, Segatto e Abrucio, utilizando entrevistas realizadas com secretárias estaduais de educação, sindicatos e especialistas em educação, reafirmaram a tese do papel central dos estados na coordenação federativa, afirmando que sem a liderança do governador do estado e do secretário de educação, as mudanças em Minas Gerais, para um ambiente gerencial, não teriam acontecido.

A gestão do estado mineiro, de 2003 a 2014, do ponto de vista do discurso oficial, foi construída sob as premissas da modernização, do combate à crise fiscal, da aproximação dos paradigmas da gestão privada à gestão pública, da racionalização da administração para a eficiência e eficácia nas políticas públicas e coordenação de ações entre municípios, iniciativa privada e organizações da sociedade civil, sendo um dos primeiros atores estatais a falar em “governança em rede” (TRIPODI, 2018). Souza (2018) reúne todas essas intenções difundidas pelo governo mineiro como uma espécie de “fazer mais com menos”, expressão típica do gerencialismo, que, segundo a autora, buscava reforçar a noção de que a técnica e a eficiência deveriam prevalecer, já que a “política torna a política pública e os governos menos eficientes” (SOUZA, 2018, p. 34).

Assim sendo, a investigação sobre a possível influência das premissas da Nova Gestão Pública nos relacionamentos intergovernamentais engendrados entre o estado de Minas Gerais e os seus municípios na arena da Educação parece constituir uma contribuição acadêmica ao conhecimento já produzido por outros autores como Prado (2012) e Tripodi (2014), bem como Abrucio e Segatto (2011, 2016, 2017).

Partindo dos pressupostos de Lascoumes e Le Galès (2012), segundo os quais os Instrumentos de Ação Pública – IAP operacionalizam e materializam ações de governos, por meio de mecanismos específicos, formais ou informais, ao longo do trabalho, buscou-se evidenciar quais IAPs utilizados na perspectiva gerencial mineira contribuíram para a construção de formas próprias de relações intergovernamentais e coordenação naquele contexto ou “naquele choque”.

Sendo assim, o objetivo central perseguido nesta dissertação foi compreender a estruturação de lógicas e formas de relações intergovernamentais nas políticas públicas da Educação do Estado de Minas Gerais, no contexto da reforma gerencial de 2003 a 2014.

O alcance do objetivo geral foi possível devido: i) à investigação realizada sobre a produção normativa do Estado no período delimitado, em relação ao tema; ii) ao exame dos

instrumentos legais, político-administrativos e/ou financeiros utilizados pelo ente estadual, de modo a estabelecer quais as formas de relacionamentos intergovernamentais com os municípios mineiros; e iii) a análise das formas de interação interfederativa que foram construídas ao longo do recorte temporal privilegiado no trabalho.

O estudo do tema das relações intergovernamentais, na interface da reforma gerencial, pareceu importante tanto do ponto de vista científico quanto do social. No primeiro caso, o que justificou o seu desenvolvimento foi o reconhecimento de uma lacuna em estudos produzidos pela pesquisa educacional sobre a temática que deem ênfase aos padrões de relações intergovernamentais de um estado com características bastante singulares, que é Minas Gerais, com uma dimensão territorial considerável e um número alto de municípios, de diferentes portes populacionais e índices de desenvolvimento humano. Com isso se quer dizer que o estado mineiro é um daqueles em que as relações intergovernamentais e a coordenação federativa impõem desafios significativos, o que demanda estudos nessa direção. Assim, o trabalho realizado teve como intenção contribuir para a produção no conjunto de estudos sobre o tema, privilegiando o estado de Minas Gerais.

Na perspectiva da relevância social, entende-se que o trabalho pode contribuir para a difusão do conhecimento sobre o tema, o que representa uma das funções inerentes à pesquisa científica. Além disso, os achados da pesquisa podem subsidiar a tomada de decisão de gestores públicos da área da Educação, uma vez que já se terão disponíveis dados sistematizados e analisados das políticas públicas educacionais no recorte espacial e temporal privilegiado.

1 DESENHO DE PESQUISA

1.1 O estatuto teórico-analítico assumido pelo trabalho

A dissertação nasceu do interesse em se construir uma interpretação em torno das relações intergovernamentais dentro do Estado de Minas Gerais ao longo do período de 2003 a 2014. Apesar do maior ativismo da União em direção aos municípios nas relações de coordenação e cooperação intergovernamental, é importante compreender a importância dos Estados como agentes promotores de políticas, por mais que, em medida considerável, o ente estadual não tenha assumido esse papel como coordenador de políticas e ações junto dos seus municípios (ABRUCIO, 2010).

Tendo sido esta a proposta da dissertação, o estatuto analítico que se assumiu foi dividido em quatro eixos de análise. O primeiro examinou a temática do federalismo educacional no Brasil. O segundo cuidou das relações intergovernamentais, de modo geral, mas também de forma específica, da Educação. Já a terceira unidade de análise incidiu sobre a Nova Gestão Pública (ou *gerencialismo*) e como seus preceitos estiveram em contato com as políticas da Educação no estado mineiro. E a quarta tratou da temática dos instrumentos de ação pública que foram mobilizados no interior do estado para as políticas públicas educacionais.

Entende-se que em casos como o mineiro, em que se encontram 853 municípios no território, com diferentes capacidades estatais, substanciais desigualdades e matrículas divididas entre dois entes, é importante considerar a existência de relações formais e informais de cooperação e coordenação para orientar as políticas públicas da Educação.

As relações intergovernamentais são constituídas por diferentes interações, permutas, barganhas e combinações do ente nacional com o subnacional e entre os entes subnacionais (WRIGHT, 1987; CAMERON, 2001). Cameron (2001) defende que embora esses relacionamentos estejam presentes em qualquer modelo de Estado, no federalismo elas são essenciais, pois são as relações entre os entes federados que permitem a engrenagem federativa funcionar.

Machado e Palotti (2014) entendem essas interações como relacionamentos que alteram certo equilíbrio de poder entre os entes federados para lidar com as políticas públicas e também definem a dinâmica e a divisão de tarefas entre eles.

Sem a pretensão de esgotar as discussões, este trabalho dialogou com referências que estabelecem categorias e modelos de relacionamentos intergovernamentais, com o intuito de compreender quais foram as formas de interações entre o estado mineiro e seus municípios no

contexto reformista que Minas Gerais experimentou durante as gestões do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, de 2003 a 2014. Para isso, a pesquisa alicerçou-se na literatura que define tipos de relacionamentos que estruturam as interações entre desenhos mais formais e estruturados, mas também aqueles de natureza informal e associados às dinâmicas do dia a dia (WRIGHT, 1974; CAMERON, 2001; LICIO; PONTES, 2020).

Dentro de cada uma dessas duas categorias foram observados padrões de relacionamento variados nos quais às vezes se combinavam aspectos econômicos, administrativos e legais (WATTS, 2006; AGRANOFF, 2007; SEGATTO, 2015; ABRUCIO; SEGATTO, 2016) e em outros momentos tendiam a apresentar aspectos mais informais, associados com a tradição política local de relacionamentos estabelecidos sem passar pelo crivo legal-administrativo.

Araújo (2005, 2010, 2013), Abrucio (2010) e Souza (2018) chamam a atenção para o fato de a Constituição Federal de 1988 ter institucionalizado os relacionamentos intergovernamentais entre as unidades federativas, o que permite supor que a Carta Magna brasileira se preocupou em criar mecanismos institucionais e legais que buscassem equilibrar as relações entre as entidades federadas, antevendo, assim, os desafios que poderiam ser encontrados. É nesta direção que Araújo (2013) discute o regime de colaboração, posto no Art. 23 da Constituição, como um instituto jurídico e político que regulamenta a operacionalização de competências materiais comuns, definidas como as políticas que podem ser ofertadas por todos os entes federados. Dessa forma, o regime de colaboração deveria induzir a “matriz cooperativa ou intra-estatal do federalismo” (ARAÚJO, 2013, p. 788).

O Federalismo Educacional brasileiro, que define atribuições e divisão de responsabilidades entre cada um dos entes federados, está disposto no Art. 211 da Constituição Federal de 1988, regulamentando, em termos legais, um federalismo educacional cooperativo, apontando responsabilidades exclusivas e compartilhadas entre os entes, além da necessidade de estruturar as relações entre os entes a partir de um regime de colaboração (OLIVEIRA; SOUSA, 2010).

Entretanto, as diversas realidades fiscais e de capacidade estatal brasileiras, bem como a ausência de uma regulamentação sobre as normas de cooperação, por meio de leis complementares³, como prevê o Art. 23 da Constituição Federal (CURY, 2010), deixam um vácuo que interfere nesses relacionamentos colaborativos.

³ Até o momento em que se finalizou esta dissertação, está em discussão na Câmara o Projeto de Lei Complementar nº 25/2019, que institui o Sistema Nacional de Educação, já aprovado no Senado em 09/03/2022.

Nesta perspectiva de discutir o federalismo educacional e seus padrões de relacionamento na dinâmica federativa brasileira, foram utilizados autores como Arretche (2002), Araújo (2005, 2013), Abrucio (2005, 2010), Cury (2008, 2010), Abrucio e Segatto (2011, 2016, 2017), Segatto (2015), Machado e Palotti (2014), Tripodi (2014), Tripodi e Sousa (2018), Oliveira e Sousa (2010) e Licio e Pontes (2020).

No campo específico dos relacionamentos intergovernamentais, dentro do federalismo, na federação brasileira, a coordenação de políticas é um tema muito discutido pela literatura. Para Celina Souza (2018, p. 16), a coordenação pode ser definida como “a organização de todas as atividades, com o objetivo de alcançar consenso entre indivíduos e organizações para o atingimento dos objetivos de um grupo”, sendo que “essa construção implica na proposição de incentivos que tornem racional a adesão dos participantes da política e de suas agências”.

Abrucio, Franzese e Sano (2010, p. 181) entendem que a coordenação federativa pode ser considerada bem-sucedida quando “existe uma mistura de práticas competitivas e cooperativas”, expressas em “participação autônoma dos entes federados no processo decisório conjunto, com barganhas e controle mútuo entre os níveis de governo”, bem como “parcerias e arranjos integrados nos planos territorial e das políticas públicas”.

Uma das formas de coordenação que estão presentes na federação brasileira pós-88 ocorreu, segundo Machado (2018), por meio de transferências condicionadas de recursos do ente federal para os entes subnacionais para a provisão de políticas sociais. Além disso, como será demonstrado por esta dissertação, esse foi um tipo de mecanismo também operacionalizado pelo ente estadual mineiro para os seus municípios.

Diferentes tipos de relacionamentos intergovernamentais, como coordenação, cooperação, competição, agência ou barganhas, ocorrem por meio de variados mecanismos (SEGATTO, 2015), fazendo-se necessário entender como a ação pública é instrumentalizada. Nessa perspectiva, Lascoumes e Galès (2012) demonstram que instrumentos de ação públicas dão materialidade e operacionalizam as ações governamentais, não sendo neutros ou decorrentes de escolhas puramente técnicas, pois estão associados a intencionalidades, à busca por produção de efeitos específicos, e são indissociáveis dos agentes que os selecionam.

Para além do estatuto teórico-conceitual que trata do federalismo e das relações intergovernamentais, foi necessário mobilizar a literatura em torno da Nova Gestão Pública no Brasil e sua disseminação nos entes subnacionais, sobretudo em Minas Gerais. Para isso, o referencial teórico utilizado conta com as contribuições de Abrucio e Costa (1998), Abrucio e

Gaetani (2006), Abrucio e Segatto (2011, 2016, 2017), Newman e Clarke (2012), Tripodi (2014, 2018), Sousa e Tripodi (2018) e Abrucio (2020).

Segundo Tripodi (2014, 2018), as diretrizes e ideias que fundamentam a Nova Gestão Pública foram parte constituinte da reforma mineira, incluindo as políticas educacionais. A marca da lógica gerencial de gestão no campo da Educação materializou-se, principalmente, na contratualização de resultados e no estabelecimento de metas e indicadores, com criação de estrutura de incentivos e sanções (PRADO, 2012; TRIPODI, 2014).

1.2 O método

Para alcançar os objetivos propostos por esta dissertação e responder a pergunta que norteia o trabalho, foi utilizada a abordagem da pesquisa qualitativa. Isso porque, segundo Oliveira (2016, p. 37), essa abordagem é “um processo de reflexão e análise da realidade através da utilização de métodos e técnicas para compreensão detalhada do objeto de estudo em seu contexto histórico e/ou segundo sua estruturação”, de modo a estabelecer “uma visão sistêmica do problema ou objeto de estudo” (OLIVEIRA, 2016, p. 64-65).

No interior desta abordagem, dois procedimentos se destacaram: a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental, já que se elaborou a coleta de dados e a descrição desses, para, em seguida, construir a interpretação das relações intergovernamentais em Minas.

Além dessas ferramentas metodológicas, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com o objetivo de adensar o trabalho interpretativo das normativas e literatura especializada, além de construir novas interpretações sobre o processo de interação dos entes federados com informações de agentes considerados relevantes para o objeto de investigação (LIMA, 2016).

A entrevista tem a potencialidade de “captar experiências, valores, opiniões, aspirações e motivações dos entrevistados, escolhidos segundo os critérios e interesses do tema investigado” (LIMA, 2016, p. 27). Lüdke e André (1986, p. 34) também chamam a atenção para a capacidade de uma entrevista, quando bem-feita, permitir o tratamento de “temas de natureza complexa e de escolhas nitidamente individuais”, podendo trazer importantes contribuições para a investigação, uma vez que os “*policy makers*” são atores fundamentais para as diferentes etapas das políticas públicas e também para a escolha dos instrumentos que as operacionalizam.

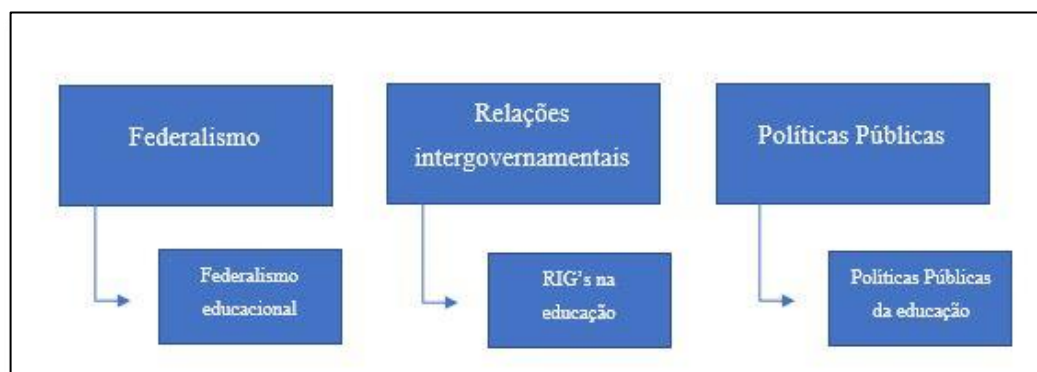
O procedimento foi guiado por um roteiro com questões relevantes dentro de uma ordem específica, mas com certa liberdade de adaptações (LIMA, 2016). A escolha pelo formato semiestruturado se justifica pela menor rigidez do procedimento, permitindo ao entrevistado a

liberdade de respostas abertas e pessoais, assim como mais margem de adaptação e capacidade para o entrevistador realizar – quando necessário – reformulações para maiores esclarecimentos (LAVILLE; DIONNE, 1999).

Por meio da triangulação das entrevistas com os documentos analisados e com a pesquisa bibliográfica, foi possível construir uma melhor compreensão dos padrões relacionais no período examinado. Em muitos momentos, os entrevistados preencheram certas lacunas que foram observadas na análise documental. Assim também os instrumentos de ação pública observados passaram a fazer mais sentido, a partir das falas dos atores institucionais e políticos ouvidos no trabalho.

A pesquisa bibliográfica permitiu a realização de uma revisão profunda da literatura sobre federalismo, relacionamentos intergovernamentais e políticas públicas no Brasil, atentando para a necessidade de não se incorporar definições e exames acríticos do problema tratado. Assim, logo no início da pesquisa, foi construído um banco de dados de revisão de literatura organizado em torno dos três eixos temáticos, acima delimitados, de modo a alcançar de forma central a Educação, em cada um dos eixos, conforme descrito na Figura 1:

Figura 1 – Eixos temáticos da pesquisa



Fonte: Elaboração própria.

A segunda fase da dissertação se debruçou sobre a seleção e categorização da produção normativa jurídico-legal e administrativa produzida pelo estado mineiro no período recortado. Para tanto, foram criadas algumas categorias que, segundo Bardin (2016, p. 149), permitem uma “representação simplificada” dos dados e informações ou “agrupamento de elementos que são sistematizados” por meio de critérios pré-estabelecidos para auxiliar o processo de análise, passando “de dados brutos a dados organizados”. As produções normativas (decretos, projetos de lei, ofícios, resoluções, portarias, recomendações etc.) foram organizadas em três categorias:

1) Produção normativa do Executivo estadual; 2) Produção normativa do Legislativo; e, por fim, 3) Produção normativa da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE-MG).

As categorias auxiliaram no tratamento das informações e na realização do processo de análise de conteúdo dos documentos. As produções normativas realizadas pelo Executivo estadual foram as Leis Delegadas 49, 59, 112 e 180 e os Decretos 42.238/2003, 45.550/2011 e 46.230/2013. Já as produções normativas realizadas pela Secretaria de Estado de Educação-MG foram as Resoluções 104/2000 e 666/2005.

A primeira categoria auxiliou na análise da estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo de Minas Gerais e da Secretaria de Estado de Educação mediante as alterações promovidas no contexto reformista. Além disso, por meio dessa categoria foram encontrados os Decretos que formalizavam e institucionalizavam uma das formas de coordenação utilizadas pelo governo estadual mineiro, que foram as transferências voluntárias condicionadas.

A categoria “Produção Normativa da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais” contribuiu para a análise de políticas que foram operacionalizadas também por meio de relações intergovernamentais, de diferentes formas e naturezas: o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE) e o Currículo Básico Comum (CBC).

Já na categoria “Produção Normativa do Legislativo” não foi encontrada ocorrência. Assim, não houve contribuição de atos legais do Legislativo na análise realizada.

Para subsidiar o exame da documentação e os demais dados produzidos, inclusive a literatura utilizada, a dissertação privilegiou entrevistas com a alta gestão ou alta burocracia do governo mineiro que esteve diretamente envolvida na gestão estadual entre 2003-2014. A escolha por este grupo se deveu ao fato de que as relações intergovernamentais e a coordenação federativa para as políticas públicas são produzidas ou se tornam uma agenda perdida, a depender do poder de indução ou mobilização de atores centrais do alto escalão de governo. Assim sendo, foram privilegiados no trabalho:

i) Antonio Anastasia, que foi vice-governador do Estado de Minas Gerais no período 2007-2010 e governador entre 2010 e 2014. Para fins de contribuição na pesquisa, a principal atuação do Ministro do TCU se deu como Secretário de Planejamento e Gestão do governo entre os anos de 2003-2006, o que o colocava à frente do desenho reformista mineiro. A entrevista ocorreu em 12 de maio de 2021, via plataforma Google Meet⁴.

⁴ Devido ao contexto da Pandemia de Covid-19, todas as entrevistas foram realizadas de maneira remota a partir da plataforma de videoconferências do Google: o Google Meet.

ii) Renata Vilhena, que atuou como Secretária-Adjunta de Planejamento e Gestão até o ano de 2006, quando passou a ser a titular da pasta, com a ida de Antonio Anastasia para a chefia do governo estadual. A entrevista ocorreu em 23 de julho de 2021, via plataforma Google Meet.

As entrevistas realizadas com os dois principais atores responsáveis pelo planejamento da ideia reformista foram primordiais para compreender a natureza e a intencionalidade por trás das ações que foram operacionalizadas pela gestão durante o recorte temporal privilegiado, ainda mais por terem ocupado a Secretaria que comandou todo o processo reformador: a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). A partir das entrevistas semiestruturadas, foi possível entender quais as lógicas e quais as influências que pautavam a forma de gerir e de que maneiras os objetivos eram traçados. Além disso, as evidências de elementos que ultrapassam a formalidade das normativas legais também ficam mais compreensíveis, explicitando o componente humano das relações intergovernamentais.

iii) Vanessa Guimarães Pinto, professora e ex-reitora da UFMG, atuou como Secretária de Estado da Educação na primeira e segunda geração reformista (2003-2010), no governo de Aécio Neves. A entrevista ocorreu em 21 de julho de 2021, via plataforma Google Meet.

iv) Ana Lúcia Gazzola, professora e ex-reitora da UFMG, foi Secretária de Estado da Educação na última geração reformista do choque de gestão (2011-2014), durante o governo de Antonio Anastasia. A entrevista ocorreu em 11 de agosto de 2021, via plataforma Google Meet.

Assim como os ex-Secretários de Planejamento e Gestão, as entrevistas com as responsáveis pela pasta de Educação durante todo o processo reformador foram essenciais para entender como foram articulados os objetivos gerais da reforma gerencial mineira com as especificidades da política educacional. Ademais, o contato com as duas Secretárias de Educação entrevistadas permitiu que pudéssemos analisar a coordenação de políticas públicas nos diferentes âmbitos de institucionalização, do mais para o menos formalizado, e também as relações intergovernamentais verticais e horizontais. E, além disso, as contribuições de Vanessa Guimarães e Ana Lúcia Gazzola permitiram analisar parte das intenções e prioridades por trás do uso e das escolhas dos instrumentos de ação pública construídos.

No que se refere às entrevistas, faz-se importante registrar que a Pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa – CEP/UFOP, no dia 06 de abril de 2021, tendo sido aprovada em 07 de maio de 2021, cujo parecer está sob o n° 4.698.971.

Os diferentes instrumentos mobilizados para responder as questões propostas pela pesquisa foram examinados sob as premissas da análise de conteúdo, tanto no ponto de vista da análise temática quanto na lexical (BARDIN, 2016).

Bardin (2016, p. 37) define a análise de conteúdo como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações”. É um método que se propõe a análises de diferentes materiais e pode ser aplicado em diferentes contextos como “por em evidência a ‘respiração’ de uma entrevista não diretiva”. Segundo a autora, a análise de conteúdo pode ser aplicada em “qualquer veículo de significados de um emissor para um receptor” (BARDIN, 2016, p. 38), como os documentos oficiais ou científicos e entrevistas.

A análise de conteúdo passa pelo tratamento das informações que estão contidas nas mensagens que vão ser analisadas. Para Bardin (2016, p. 41), pode ser uma “análise dos ‘significados’ (exemplo: análise temática), embora possa ser também uma análise dos significantes (análise lexical, análise dos procedimentos)”. É um método que extrapola a descrição do conteúdo de uma comunicação qualquer e tem o foco, nas palavras de Bardin (2016, p. 44), em “outras coisas” que podem ser trabalhadas após o seu tratamento.

O objetivo da análise de conteúdo “é manipulação das mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo) para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem” (BARDIN, 2016, p. 52). Sendo assim, é uma ferramenta analítica que orientou o trabalho, contribuindo para a compreensão e a investigação de mensagens que estão presentes nos documentos e também naquelas produzidas pelos sujeitos entrevistados.

1.3 A organização do trabalho

A dissertação foi organizada em quatro capítulos, para além do desenho de pesquisa e da conclusão.

O segundo capítulo foi responsável por uma revisão de literatura que discutiu o Federalismo em termos gerais, um breve histórico do federalismo no Brasil, a estrutura federativa brasileira promulgada pela Constituição Federal de 1988 e a Educação.

O terceiro capítulo da dissertação discorreu sobre os relacionamentos intergovernamentais e a coordenação de políticas dentro de uma federação, os relacionamentos intergovernamentais no estado brasileiro e a sua constitucionalização na temática educacional via regime de colaboração, além de trabalhar com o conceito de Instrumentos de Ação Pública e sua operacionalização dentro das relações entre os entes federativos para provisão das políticas educacionais.

O quarto capítulo realizou uma sucinta contextualização do gerencialismo, a presença de alguns instrumentos de ação pública alinhados a essa perspectiva e a sua presença nos entes federados brasileiros, sobretudo em contato com as políticas públicas da Educação no estado mineiro.

Por fim, o quinto capítulo foi destinado ao estudo dos relacionamentos intergovernamentais entre o governo de Minas Gerais e seus municípios nas políticas públicas da Educação, de forma a entender o contexto de reformas que o estado mineiro passava e como as possíveis interações entre esses entes federativos se efetivaram nesse momento.

Cabe sublinhar que este trabalho foi, durante todo o período da pesquisa, subsidiado por recursos públicos, oriundos de bolsa de pesquisa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, processo nº 88887.501016/2020-00.

2 FEDERALISMO E EDUCAÇÃO NO BRASIL: A ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-TERRITORIAL E A SUA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Este capítulo apresenta a discussão sobre o federalismo brasileiro, nas suas características mais gerais, para, então, examinar a relação entre essa forma de organização político-territorial com as políticas educacionais no Brasil, sobretudo ao longo de sua história republicana. Dessa forma, o capítulo se estruturou da seguinte maneira: apresentou definições gerais sobre o Federalismo, construiu um breve histórico do federalismo brasileiro a partir de seu federalismo educacional e, por fim, tratou do federalismo educacional brasileiro após a Constituição Federal de 1988.

O objetivo do capítulo foi apresentar conceitos gerais sobre o federalismo, compreender as particularidades dessa forma de organização de Estado no Brasil ao longo da história, sobretudo em seu âmbito educacional, para respondermos a pergunta desta pesquisa: como foram construídas as diferentes formas de relações intergovernamentais no estado de Minas Gerais nas políticas educacionais durante a reforma gerencial dos governos do PSDB, de 2003 a 2014?

As relações intergovernamentais no estado de Minas Gerais durante a reforma gerencial de 2003 a 2014, objeto investigado nesta dissertação, foram operacionalizadas sobre determinações constitucionais particulares e dentro de contextos específicos. Todas essas questões importam para o entendimento dos fluidos e rotineiros relacionamentos intergovernamentais e para a análise das formas de interações dos entes governamentais envolvidos.

O capítulo iniciou com uma breve revisão bibliográfica acerca de definições e um breve histórico desta forma de organização de Estado (RIKER, 1975; ELAZAR, 1987; LIMONGI, 1989; STEPAN, 1999; ARAUJO, 2005; ABRUCIO, 2005, 2010; MACHADO, 2016; MACHADO; SOARES, 2018). Compreendeu-se a necessidade de demonstrar as características e as estruturas do Estado Federativo para assim discorrer sobre como seria possível analisar uma série de interações construídas dentro de um Estado com as especificidades tridimensionais brasileiras (ARAUJO, 2005).

2.1 Federalismo em termos gerais

O federalismo moderno, inaugurado pelos Estados Unidos da América (EUA), em 1787, foi a forma que o Estado brasileiro escolheu para se organizar político e territorialmente, a partir de 1889.

Para William Riker (1975), o federalismo pode ser definido como a organização política de um governo constituído por um ente federal, além de governos regionais ou locais que dividem a autoridade, o poder e que também possuem competências comuns e exclusivas sobre a decisão final em determinadas matérias, determinado por meio de um pacto federativo ou uma Constituição Federal. Para o autor, o federalismo não é apenas a divisão de poderes entre as unidades constituintes e o governo federal, mas uma organização que envolve diferentes relacionamentos entre as partes.

Daniel Elazar (1987) trabalha com o conceito de federalismo, resgatando a sua origem do latim, *foedus*, que significa pacto ou aliança. De acordo com o autor, o federalismo é uma espécie de parceria que, por meio de um pacto, estabelece o reconhecimento mútuo das suas autonomias e a construção de uma unidade entre as partes. Para Elazar (1987), o federalismo concilia o *self-rule* (autogoverno), regras próprias, autoridade, independência e autonomia – e o *shared-rule* (governo compartilhado), regras comuns, ações conjuntas. Um aspecto para o qual Elazar (1987) chama a atenção diz respeito às políticas básicas, no contexto federalista, que, segundo o autor, devem ser formuladas e implementadas a partir de um processo de negociação em que todos os entes federados participem da decisão final.

Abrucio e Franzese (2007), em diálogo com Elazar (1987), na recuperação etimológica do termo, definem o federalismo como “um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento de soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 2). Assim, para os autores, o “objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa decisão de funções e poderes entre os níveis de governo” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 2).

Para Machado e Soares (2018), o federalismo pode ser definido de forma simples como uma organização política de, pelo menos, dois níveis de governo que possuem o mesmo território e os mesmos cidadãos. Os autores ainda explicam que a composição do estado federativo contempla: i) o ente nacional, responsável por todo o território nacional e eleito por todos os cidadãos do território; e ii) os governos subnacionais, que fazem a gestão de uma parte específica do território, sendo responsáveis e eleitos pelos habitantes ali presentes. Ambos os

governos possuem competências exclusivas, garantindo determinada autonomia e competências compartilhadas, de modo a dividir a tomada de decisão sobre algumas matérias.

Araújo (2005) também contribui com o debate acerca do federalismo e traz elementos coincidentes aos dos outros autores, na medida em que reconhece o federalismo como um pacto no qual vigora a autoridade do governo central e dos subnacionais:

O federalismo pode ser caracterizado como o pacto de um determinado número de unidades territoriais autônomas para finalidades comuns. Trata-se de uma organização político-territorial do poder cuja base é a dupla soberania: a dos entes federados (governos subnacionais) e a do governo central (União). Os primeiros têm autonomia para gerir questões políticas e econômicas locais, e o segundo tem a finalidade de representar e fazer valer os interesses de toda a população do País (ARAÚJO, 2005, p. 78-79).

O federalismo pode ser considerado um modelo de organização política e territorial de Estado e se contrapõe a duas outras formas: o Estado Unitário e a Confederação. O Estado Unitário é caracterizado pela hierarquização do poder e pela tomada de decisão em um único nível de governo, com unidades territoriais subordinadas. Já a Confederação é marcada pela descentralização e a sua composição é a aliança de entes soberanos que firmam acordos para questões específicas que necessitam de amplo consenso e que possuem o direito de se desvincularem (MACHADO; SOARES, 2018).

A estrutura federativa possui divergências em relação a essas duas outras formas que se encontram nos extremos do “*continuum*” elaborado por Riker (1975) no que diz respeito às questões de centralização. Segundo Machado e Soares (2018), o federalismo está em uma posição intermediária entre esses dois polos, pois se diferencia do estado unitário por dividir seu poder e a sua autoridade entre mais de um nível de governo e também da confederação por possuir uma unidade em torno de um governo nacional e por seus membros constituintes não possuírem o direito de secessão.

Esse federalismo como se conhece hoje e está disseminado pelo mundo, mas guardando suas especificidades, surgiu nos EUA em oposição à forma confederada que as antigas 13 colônias assumiram em 1781. Um dos principais argumentos a favor dessa nova forma de organização que culminou na Constituição dos Estados Unidos da América, na Convenção da Filadélfia em 1787, é a necessidade de um governo central mais forte do que o proposto pelos Artigos da Confederação (LIMONGI, 1989).

As 13 colônias eram uma confederação definida por um acordo entre as unidades soberanas que tinham um governo central com atribuições bem restritas: defesa do território

contra ameaças externas e desordens internas e organização de um mercado interno (MACHADO; SOARES, 2018). Contudo, essa confederação não foi capaz de exercer as determinações firmadas e funcionava, segundo Limongi (1989), como uma série de simples recomendações a um grupo específico de entes soberanos que as seguiam, ou não, de acordo com sua conveniência.

De acordo com Stepan (1999), a primeira federação moderna teve como objetivo fundante unir diferentes entes soberanos em torno de um pacto constitucional – *come together* – que, segundo Machado e Soares (2018), garantiria determinado poder e autonomia aos entes constituintes e um poder central “com capacidade para tomar e implementar decisões em todo o território nacional em um campo delimitado de competências, predominantemente, militar e econômico” (MACHADO; SOARES, 2018, p. 18).

Algumas características do federalismo moderno são: 1) a existência de uma constituição federal que materialize o pacto federativo; 2) a divisão do território em subunidades políticas federais dotadas de autonomia; 3) a divisão dos três poderes: executivo, legislativo e judiciário; 4) a divisão de atribuições e de poder; 5) o bicameralismo; e 6) a existência de uma corte responsável pela interpretação da Constituição (STEPAN, 1999; CURY, 2010; ABRUCIO, 2010; MACHADO; SOARES, 2018).

Os estados que assumem esse modelo de organização não são homogêneos, apresentando formas e limites diferentes entre si, a partir de variáveis que estão associadas ao grau de centralização e descentralização de poderes entre os níveis; às formas que os relacionamentos entre eles se equilibram entre cooperação e competição; à distribuição de poder; e às determinações sobre as formas possíveis de relacionamento e mecanismos previstos para que os entes exerçam os controles entre si.

O modelo federativo muitas vezes é associado à descentralização, levando mesmo, em alguns casos, a se construir uma relação direta entre esses dois desenhos: federalismo e descentralização. De fato, a descentralização é próxima ao formato federalista de Estado, contudo, isso não ocorre, a rigor, de modo uniforme entre todos os países que adotam o federalismo. Para Rodden (2005), a descentralização diz respeito à transferência de autoridade do governo nacional para as suas subunidades e suas variações têm relação, em maior grau, com a autoridade fiscal e, em menor grau, com a autoridade política e administrativa, que é descentralizada.

Para Arretche (1996), a descentralização é um deslocamento de recursos do centro, alocando-os em entidades descentralizadas, ao contrário da centralização, que “significa a

concentração de recursos e/ou competências e/ou poder decisório nas mãos de entidades específicas no centro (governo central, agência central etc.)” (ARRETICHE, 1996, p. 5).

A definição de “descentralizada” é entendida por Almeida (2005) no sentido que lhe dá o Banco Mundial, em 2002, implicando uma “transferência de autoridade e responsabilidade, no que diz respeito a funções públicas, do governo central para os governos locais, intermediários, para organizações semi-independentes e/ou para o setor privado” (WORLD BANK, 2002 apud ALMEIDA, 2005, p. 30). A autora afirma que o processo de descentralização envolve o “aumento das responsabilidades dos governos subnacionais, das organizações privadas ou não-governamentais” (ALMEIDA, 2005, p. 30), mas isso não significa um esvaziamento das funções do governo nacional, pois pode ser apenas uma redefinição dos papéis que cada ente assume.

Elazar (1987) afirma que a “não centralização” é um melhor termo para caracterizar os sistemas federativos. Desse modo, não são os governos centrais que determinam o que e quando algo será descentralizado ou centralizado. Os governos locais ou subnacionais, assim como o governo federal, possuem legitimidade para a formulação de políticas e para a tomada de decisão garantida pelas determinações constitucionais e pela via democrática.

A “não centralização”, para o autor, atende melhor à realidade, pois dentro da federação o que ocorre entre o governo federal e as subunidades territoriais é uma difusão dos poderes e não uma distribuição hierárquica de poder, de cima para baixo ou do centro para as periferias.

Gilda Araújo (2005) argumenta que um federalismo ideal se caracteriza pela “não-centralização”, ou seja, pela “existência de poderes difusos em que o governo nacional disponha de poder para muitas decisões, mas que não controle todas elas, configurando um compromisso entre difusão e concentração de poder político” (ARAÚJO, 2005, p. 79).

Independentemente do termo exato, a descentralização ou a “não centralização” envolve, de algum modo, um processo de distribuição de poder, de recursos e de legitimidade para a formulação e a implementação de políticas entre os níveis de governo e até mesmo para fora dos domínios públicos. A descentralização garante algumas condições mínimas para os entes federados subnacionais exercerem sua autonomia, contudo, isso varia de acordo com as características do país, as trajetórias históricas e as determinações constitucionais (ABRUCIO, 2005). A descentralização envolve questões centrais dentro de países federativos, mas, como afirma Arretche (2002, p. 27), “não implicam engenharias gêmeas”.

A distribuição de poder e soberania que está associada ao federalismo e ao processo descentralizador diz respeito, também, a uma das questões centrais para os sistemas federalistas:

os relacionamentos ou relações intergovernamentais (RIGs), que, como lembram Machado e Palloti (2014), não são exclusivas dessa forma de Estado.

As relações dentro de uma federação são menos hierárquicas e mais contratuais, pois os diferentes atores que constituem o Estado Nacional institucionalmente possuem autoridade e legitimidade para atuar como *veto players*, ou atuam, segundo Stepan (1999), de modo a *constranger* a maioria que ocupa o governo nacional (*demos constraining*). Desse modo, os consensos e os caminhos a serem trilhados não são simplesmente ordens, mas negociações que envolvem disputas, barganhas, competição e colaboração.

Para Pierson (1995), as relações entre os governos em uma federação são mais que apenas conflitos e disputas, os relacionamentos intergovernamentais podem ser entendidos como uma mistura entre esses elementos, somados às práticas de colaboração e cooperação.

O federalismo assume diversas formas, sendo que, em alguns casos, tem um caráter mais autônomo, já em outros, mais colaborativo. Algumas vezes, mais descentralizado, outras, mais centralizado. Algumas formas federativas exploram mais a competição entre os entes federados, com o intuito de extrair o melhor desse relacionamento. A título de ilustração, tem-se a inovação em gestão, inovação na formulação de políticas públicas e controle mútuo – *check and balances* – entre os entes (ABRUCIO; COSTA, 1998). Outras formas já optam por explorar práticas mais colaborativas dentro do Estado, pois esses relacionamentos podem otimizar recursos, gerar ganhos de escala, possibilitar correção de assimetrias e promover ações coordenadas (ABRUCIO, 2005).

Em síntese, “o federalismo não é somente uma estrutura de controle mútuo, mas depende da criação de incentivos à cooperação e de processos intergovernamentais de decisão conjunta” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 2).

De todo modo, essa fórmula que gera o produto “federação” assume variações nas diferentes experiências federativas pelo mundo.

Elazar (1987), com sua definição de federalismo, na qual coexistem o autogoverno e o governo compartilhado (*self rule e shared rule*), acredita que o federalismo ideal se equilibra entre a competição e a cooperação. É por meio deste equilíbrio que a competição não se torna uma disputa desmedida que comprometa as atribuições compartilhadas e as ações coletivas e nem gere uma guerra fiscal desmensurada, interferindo nos objetivos firmados em torno da unidade na diversidade.

É também neste equilíbrio que a cooperação entre os entes federados não se estrutura como uma relação assimétrica em que uma parte dos agentes do relacionamento se torna

subordinada da outra. Ou, diante desse mesmo equilíbrio, evita-se comportamentos *free-riders*, aqueles que os custos e os benefícios são divididos desproporcionalmente, uma vez que algum dos atores envolvidos no relacionamento apenas irá “pegar carona” na ação do outro.

Desse modo, o Federalismo como uma forma de organização política e territorial de Estado deve conter, segundo Stepan (1999), identidades duais para reconhecer as soberanias de cada um dos governos legítimos sobre as suas atribuições constitucionalmente definidas. Dessa maneira, o objetivo dessa organização é a compatibilização da autonomia e de uma imprescindível e inevitável interdependência (ABRUCIO; FRANZESE, 2007; MACHADO; PALOTTI, 2014).

O primeiro princípio é, como afirma Abrucio (2005), uma peculiaridade da própria forma federativa, que é o direito original de se autogovernar e ter poderes e autoridade para lidar com suas próprias particularidades, de modo a ter capacidade para formular, implementar e avaliar suas próprias políticas dentro das definições constitucionais, mesmo compondo um todo que vai além de suas jurisdições.

O segundo princípio é o elo que une todos os entes federados em torno de uma mesma nação, pois é por meio da interdependência que os governos se organizam para alcançar os objetivos que justificam aquele pacto comum, que, como sugere o historiador José Murilo de Carvalho (2017, p. 11), são forjados por meio de um imaginário que define “as aspirações, os medos e as esperanças de um povo. É nele que as sociedades definem suas identidades e objetivos, definem seus inimigos, organizam o seu passado, presente e futuro”.

A opção por essa forma de Estado não é uma simples escolha, mas uma resposta a certa situação ou condição federativa (ABRUCIO, 2005, 2010; ABRUCIO; FRANZESE, 2007; MACHADO; SOARES, 2018). O federalismo surge, de alguma forma, para dar conta de condições como: 1) heterogeneidade cultural, linguística, social, econômica; 2) extensão territorial; 3) histórico de autonomia e influência dos poderes locais; e 4) convergência dos diferentes em prol de objetivos comuns (ABRUCIO, 2010; MACHADO; SOARES, 2018).

Tanto a combinação de Elazar (1987) em *self-rule plus shared rule* quanto o objetivo da estrutura federativa anunciada por Abrucio e Franzese (2007) pela compatibilização da autonomia e da interdependência permitem que as heterogeneidades sejam teoricamente respeitadas, minimizando, assim, os conflitos, à medida que aumentam a representação política de grupos específicos e garantem a complexificação do processo decisório por meio de alguma capacidade de veto dos entes federados. Assim, a negociação é o elemento estruturante, de

modo a lidar com questões que demandam ações coletivas, e a autonomia é garantida para dar conta de questões particulares.

O equilíbrio entre esses princípios permite que os governos estejam presentes em todo o território, pois existe um governo nacional que cuida de questões de interesse geral e um ente que está responsável por um território específico e pelos cidadãos que ali vivem, diminuindo as chances de uma espécie de “abandono político e institucional” dos lugares mais distantes do centro, mesmo que a proximidade do governo local em si também não garanta eficiência e eficácia na administração e qualidade das políticas públicas (ARRETCHE, 1996).

Além disso, a combinação dos princípios que alicerçam a federação pode ser uma resposta às forças centrífugas presentes em um Estado no qual os poderes locais, historicamente, tiveram força e influência política. Ademais, a compatibilização entre a autonomia e a interdependência permite que, para além dos objetivos específicos de cada local, seja possível caminhar em direção aos objetivos que são comuns dentro de toda essa diversidade, possibilitando a construção de uma unidade na diversidade (ELAZAR, 1987).

Desse modo,

The essence of federalism is not to be found in a particular set of institutions but in the institutionalization of particular relationships among the participants in political life. Consequently, federalism is a phenomenon that provides many options for the organization of political authority and power; as long as the proper relations are created, a wide variety of political structures can be developed that are consistent with federal principles (ELAZAR, 1987, p. 12)⁵.

Com o intuito de conhecer um pouco melhor sobre uma dessas muitas possibilidades de organização e distribuição de poder que esses estados podem assumir, a próxima subseção realiza um esforço na direção de sistematizar o desenho que o federalismo assume no Brasil e, dessa forma, contribuir para a interpretação das políticas educacionais do país, com seus limites e tendências, pensados a partir de uma perspectiva federalista.

2.2 O Brasil e o Federalismo: um breve histórico e a trajetória da Educação nesta perspectiva

Como vimos na seção anterior, o Brasil optou pela organização federativa no momento da Proclamação da República, em 1889, sendo relacionado, a partir deste momento, como uma

⁵ A essência do federalismo não se encontra em um conjunto particular de instituições, mas sim na institucionalização de relações particulares entre os participantes da vida política. Conseqüentemente, o federalismo é um fenômeno que oferece muitas opções para a organização da autoridade e do poder político; contanto que sejam criadas as relações adequadas, pode-se desenvolver uma ampla variedade de estruturas políticas consistentes com os princípios federais (ELAZAR, 1987, p. 12, tradução nossa).

organização federativa, embora esse desenho tenha assumido contornos bastante distintos ao longo do século XX. Nesta subseção, faz-se um breve esforço histórico para se recuperar alguns elementos que estiveram presentes nos “federalismos brasileiros” e que têm potencialidade de conformar questões do presente, como as lógicas de provisão de políticas públicas educacionais.

Para essa parte do trabalho, autores de diferentes áreas do conhecimento serão mobilizados para apresentar, brevemente, o caminho e as diferentes formas que o Estado brasileiro se organizou como uma federação, além das trajetórias e lugares que as políticas educacionais ocuparam ao longo da história do federalismo brasileiro.

Desse modo, o quadro teórico-analítico foi construído com uma literatura produzida por pesquisadores da área da Educação (ARAÚJO, 2005; SOUSA; OLIVEIRA, 2010; CURY, 2010), historiadores (CARVALHO, 2017, 2019; TORRES, 2017) e pesquisadores das áreas da ciência política e das políticas públicas (ABRUCIO, 1998, 2005, 2010; ABRUCIO; FRANZESE, 2007; SANO, 2010; MACHADO; SOARES, 2018).

Para fins didáticos, optou-se por essa revisão histórica em cinco diferentes momentos: Primeira República (1889-1930); Era Vargas (1930-1945); Segunda República (1945-1964); Ditadura Militar (1964-1985) e Redemocratização (1985-2021). Além de mais didática, essa divisão acompanha a literatura sobre o tema e permite acompanhar, em uma perspectiva linear, as rupturas relacionadas à forma de organização do Estado e as políticas educacionais, por decorrência.

Os Estados Unidos do Brasil, nome adotado após a Proclamação da República em 1889, nasceram da união indissolúvel de antigas províncias que já compunham o país e eram subordinadas a um mesmo centro (TORRES, 2017). Historicamente, o país não contava com o sentimento de unidade, havendo, durante o século XIX, “um arquipélago de capitânicas, sem unidade política e econômica” (CARVALHO, 2019, p. 81).

Para Machado e Soares (2018), a opção pelo federalismo é resultado de uma disputa de forças centrípetas e centrífugas desde o período colonial, atores que buscam modelos mais ou menos centralizados. Segundo os autores, o período colonial brasileiro “foi marcado por uma organização político-administrativa central débil que possibilitou a formação de centros de poder amplamente autônomos e dominados por oligarquias rurais” (MACHADO; SOARES, 2018, p. 72).

Pode-se, assim, considerar essas características como um dos fatores que justificaram o federalismo, uma vez que os autônomos e fortes poderes locais sempre estiveram presentes e influenciaram a trajetória da história político-administrativa do Brasil. Essa justificativa se dá

pela possibilidade de o modelo federativo conseguir, em alguma medida, atender a essa demanda e característica histórica de forma institucionalizada e legitimada por um pacto.

Entretanto, após a independência do país, os movimentos sempre convergiram em torno de um processo centralizador na mão do Imperador, por mais que isso tenha passado por altos e baixos durante o século XIX (por exemplo, com o curto reinado de Dom Pedro I; o período regencial ou as constantes mudanças de posicionamento de Dom Pedro II, que a cada situação era mais influenciado por um ou outro partido). De todo modo, durante o Segundo Reinado (1840-1889), com a posse de Dom Pedro II, o Estado brasileiro conseguiu estabilizar e constituir um governo central forte e, durante alguns anos, capaz de consensos e bons relacionamentos com as elites regionais (MACHADO; SOARES, 2018).

Porém, nas décadas finais do século XIX, as forças centrípetas e centrífugas mais uma vez se confrontaram e as demandas por mais autonomia das províncias e contra o centralismo do Império ganharam força. O movimento republicano se fortaleceu e propôs uma nova organização de Estado: o federalismo. A ideia por esse novo modelo tinha menos proximidade com os ideais americanos de liberdade e democracia e mais com a defesa dos interesses políticos das elites regionais, sobretudo as elites agrárias de Minas Gerais e São Paulo, que estiveram no comando do governo federal até 1930 (ARAÚJO, 2005; MACHADO; SOARES, 2018; CARVALHO, 2019).

O que se nota é que o que se efetivou no federalismo brasileiro, nesse primeiro momento, foi, segundo Carvalho (2019), uma república composta por estados comandados pelas oligarquias e seus coronéis que detinham o controle do processo eleitoral.

Segundo Oliveira e Sousa (2010), a federação no Brasil nasce da descentralização, de forma que os governos estaduais se tornaram mais autônomos, e, segundo Carvalho (2019), devido ao grande poder que as elites regionais exerciam sobre as políticas e os votos de seus estados, fazendo com que a Primeira República ficasse conhecida como “república dos coronéis”, que em um segundo momento evoluiu para a forma conhecida como coronelismo, expresso pela “aliança de chefes com os presidentes dos estados e desses com o presidente da República” (CARVALHO, 2019, p. 47).

Ainda sobre esse período de considerável fragmentação e descentralização, Araújo (2005, p. 156), afirma que a estrutura do sistema de repartição de receitas “acentuava a histórica desigualdade regional”, algo que interferiu diretamente na dinâmica da primeira experiência federativa brasileira e, conseqüentemente, nas questões educacionais. Segundo a autora, a Constituição de 1891 determinava que os estados fossem autônomos para prover suas despesas

e caberia à União apenas atuar no socorro às unidades estaduais em caso de emergências e calamidade pública.

O governo federal decretava impostos sobre importação, selo, correios e telégrafos federais. Já os governos estaduais tinham responsabilidade sobre a tributação das exportações, imóveis e transmissão de propriedade, indústrias, profissões e selos, correios e telégrafos estaduais. Desse modo, as capacidades arrecadatórias dos entes subnacionais estaduais são, desde essa época, variáveis e dependentes do nível de desenvolvimento social e econômico de cada unidade, fundamentando, assim, a afirmação de Araújo (2005) sobre a assimetria tributária presente no Estado brasileiro.

Em relação à estrutura educacional na federação brasileira na Primeira República, Cury (2010) afirma que o federalismo educacional brasileiro surge ainda sobre a presença do Império centralizado. Segundo o autor, existia no país uma duplicidade de redes de ensino que era dividida entre o Império – responsável pelo Ensino Superior – e as províncias – responsáveis pelo ensino primário. Em 15 de outubro 1827, uma lei imperial estabeleceu a primeira lei geral da educação, que determinava que as províncias e localidades fossem responsáveis pelas escolas de primeiras letras e a gratuidade do ensino para os cidadãos – isso incluía uma parcela um tanto quanto limitada da população –, além de definir o método pedagógico, o currículo e os concursos de acesso.

Até 1834, as províncias tinham limitados poderes de regulação e ainda dependiam de aprovação da Assembleia Geral do Império, afirmando o caráter centralizador do regime. Contudo, em agosto de 1834, o Ato Adicional da Lei nº16 transferiu mais responsabilidades, garantiu maior autonomia às províncias (por meio de capacidade legislativa sem necessidade de aprovação da Assembleia Geral do Império), assim como uma divisão assimétrica de recursos em benefício do poder central (CURY, 2010; OLIVEIRA; SOUSA, 2010).

Esse formato duplo de redes de ensino e divisão de responsabilidades, isto é, Educação Superior para a União e educação primária para os estados, manteve-se na Primeira República, mas seguindo a lógica do federalismo centrífugo, com larga autonomia dos Estados-membros (CURY, 2010).

Abrucio (2010) afirma que a Constituição de 1891 atendeu às demandas por mais autonomia e, por meio de um formato extremamente descentralizado em prol dos estados, definiu que a obrigatoriedade, a gratuidade e as estruturas das políticas educacionais ficariam a cargo de cada um dos governos estaduais, algo que resultou em um atendimento desigual e

totalmente descoordenado entre os entes constituintes (OLIVEIRA; SOUSA, 2010; ABRUCIO, 2010), acentuando ainda mais as desigualdades do país.

Em vista disso, segundo Cury (2010, p. 156), com a Reforma Rivadavia Corrêa, de 1911, ocorreu “uma verdadeira desoficialização da educação pela qual a abertura de escolas secundárias e superiores federais passou a se fazer de modo extremamente flexível”. Para o autor, “pode-se mesmo afirmar que, nesse período, houve uma liberdade de ensino aberta ao mercado sem a intervenção do Estado e sem a existência de um ensino oficial, com base em uma interpretação peculiar do governo em relação ao Art. 72, § 24 da Constituição” (CURY, 2010, p. 156).

De acordo com Oliveira e Sousa (2010), a descentralização das responsabilidades educacionais na primeira etapa do federalismo brasileiro dividiu os estados em dois grupos: os do sul e sudeste, os mais ricos, que assumiram a responsabilidade pela educação, construíram seus sistemas de ensino e contavam, algumas vezes, com a participação dos municípios; e os estados do norte, nordeste e centro-oeste, que não construíram sistemas de ensino de massas, “empurrando” para os municípios, ainda menos capazes, a responsabilidade pela oferta educacional. Os autores afirmam que “essa diferença na forma de expansão, em certa medida decorrente da estrutura tributária vigente, é a explicação primeira da desigualdade no atendimento educacional do país” (OLIVEIRA; SOUSA, 2010, p. 16).

O federalismo brasileiro neste momento se caracterizou como pouco equilibrado do ponto de vista administrativo, econômico e educacional. A ausência de coordenação do governo federal e de determinações mínimas sobre essa demanda, a hipertrofia do poder clientelista das oligarquias estaduais limitante da representação política e as desigualdades sociais, econômicas e territoriais impediram a compatibilização entre autonomia e interdependência no federalismo e nas políticas educacionais (OLIVEIRA; SOUSA, 2010).

Abrucio (2010) e Cury (2010) argumentam que nas duas primeiras décadas do século passado, sobretudo na segunda, foi possível observar algumas tentativas de ações por parte do governo nacional para aumentar sua participação nas políticas educacionais com o restabelecimento da gratuidade do ensino primário e o subsídio parcial do salário dos professores primários que atuavam nas escolas rurais. Contudo, os efeitos foram limitados, não reestabelecendo a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário, por exemplo.

Influenciada pela crise econômica mundial e pelo desgaste político da república dos coronéis, a Primeira República chega ao fim. Getúlio Vargas assume o poder em 1930, rompe com a estrutura oligárquica vigente e inaugura o segundo momento do federalismo brasileiro.

Para Cury (2010), durante o período varguista, o Brasil se caracterizou como um federalismo centrípeto, pois o governo federal se fortaleceu e as relações que predominavam entre esse e os governos estaduais eram de subordinação, sobretudo a partir de 1937, quando o presidente aplica um golpe de estado e instaura o regime autoritário – que dura até 1945 –, por meio da Constituição Ditatorial do Estado Novo (1937).

Entretanto, antecipando o golpe do Estado Novo, um breve governo constitucional se instaurou com a proclamação da Constituição de 1934, que garantiu alguns avanços como “a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário, a vigência de um percentual dos impostos para a educação, o plano nacional de educação e a institucionalização dos conselhos de educação” (CURY, 2010, p. 157). Todavia, alguns desses avanços foram corrompidos pela Constituição autoritária, como o caso da desvinculação de impostos para a Educação (BRASIL, 1937).

De acordo com Oliveira e Sousa (2010, p. 16), “com o governo Vargas e os debates da construção do estado nacional e da nacionalidade, dos anos 1930, recoloca-se a ideia da centralização da educação na esfera federal”. Nesse momento, Getúlio Vargas cria o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública pelo Decreto nº 19.402 de 1930. A partir de uma série de decretos, o período varguista organiza as políticas da Educação de forma a preservar a duplicidade de redes, mas com um governo federal mais atuante no campo normativo (ABRUCIO, 2010).

Oliveira e Sousa (2010) argumentam que o Estado brasileiro passou a operar naquele momento a partir de

normas nacionais e responsabilização dos entes federados subnacionais pela sua implantação, admitindo-se ações “supletivas” e colaboração técnica por parte da União e autonomia destes nas matérias de competência concorrente ou sobre as quais a União delegava-lhes o poder de legislar (OLIVEIRA; SOUSA, 2010, p. 17).

O federalismo varguista, explicado em parte por essas características das políticas e dos relacionamentos entre governos estaduais e nacional, foi denominado como centrípeto por Cury (2010), opondo-se ao federalismo centrífugo da experiência da Primeira República.

Abrucio (2010, p. 55) argumenta que o enfraquecimento dos entes subnacionais, devido ao caráter centralizador e autoritário do regime varguista, ocasionou “uma quase extinção da federação” e “contribuiu para o fracasso de uma mudança educacional nos primeiros níveis de ensino” em decorrência da estrutura dual das redes, não pelo formato em si, mas pelo enfraquecimento dos já frágeis entes subnacionais.

Já Oliveira e Sousa (2010) chamam a atenção para o fato de que, apesar do fortalecimento da atuação do governo federal, a estrutura tributária assimétrica em prol da união e marcada pela disparidade entre os governos estaduais se manteve, perpetuando as desigualdades estruturantes.

Já o período que se inicia com o fim do Estado Novo (1945) e se encerra com o golpe militar de 1964 foi um momento de maior estabilidade, equilíbrio e democracia no federalismo brasileiro. Autores como Cury (2010) e Abrucio (2010) entendem que nesse período se configurou um federalismo de cunho mais cooperativo no Brasil, com atividades mais coordenadas e organizadas para atingir os objetivos comuns firmados no pacto federativo e para responder às questões que demandam ação coletiva.

Em alguma medida, o período que abrange a Segunda República se preocupou minimamente com as questões de cunho mais cooperativo e reestabeleceu os direitos políticos com a garantia das eleições diretas, constituindo mesmo, segundo Machado e Soares (2018, p. 76), “o primeiro grande passo rumo à democratização do país”.

Cury (2010) atribui a esse período a gratuidade da educação pública, a sua obrigatoriedade, a vinculação orçamentária e o Plano Nacional de Educação, garantidos por meio da Constituição Federal de 1946 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961.

Em relação às políticas educacionais, o governo nacional expandiu sua atuação no plano normativo, na mobilização de fundos públicos e garantiu uma maior autonomia de atuação dos governos estaduais (ABRUCIO, 2010).

Machado e Soares (2018) afirmam também que, nesse momento, o governo federal não interferiu nos governos estaduais, e os partidos políticos nacionais tinham suas bases bem alicerçadas nos estados; com isso, a condição de autonomia dos entes subnacionais foi assegurada. Os municípios passaram a eleger, por voto popular, os representantes do poder legislativo e também do executivo.

Outro importante ponto é o fato de o movimento municipalista ter ganhado algum protagonismo nesse período. Por mais que ele ainda não tenha se efetivado, tal movimento foi uma das alavancas para a constituição do federalismo tridimensional de 1988 (ARAÚJO, 2005).

Dessa forma, entre as duas ditaduras brasileiras do século XX, o Estado brasileiro, em alguma medida, aproximou-se de um dos objetivos do federalismo cooperativo: a compatibilização entre autonomia e interdependência (ABRUCIO, 2005; ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Em 1964, o Brasil sofreu um golpe militar que rompeu com a democracia que vinha se consolidando desde 1946. Segundo Abrucio (1998), a ditadura militar instaurou uma centralização autoritária na federação brasileira, caracterizada pelo centralismo político, fiscal e econômico.

Cury (2010) classifica esse momento da história brasileira como um federalismo centrípeto, devido à relação de subordinação dos estados em relação ao governo federal. Já Abrucio (2010, p. 56) afirma que a centralização decisória foi “marcada por um estilo tecnocrático-autoritário, que deixava brechas, no entanto, para negociações mais de cunho clientelista com estados e municípios, principalmente nos governos subnacionais menos desenvolvidos”.

Atrelada à centralização decisória e à relação hierárquica existente entre o governo federal e os governos subnacionais, a ditadura militar também fechou o congresso nacional, uma vez que não permitia eleições livres, suprimia as liberdades individuais, censurava e perseguia os seus opositores, denominados como “inimigos do regime”.

Desse modo, é possível considerar que a própria forma federativa foi colocada em questão nesse período, pois foi um regime que por meio de uma constituição outorgada não ambicionou garantir o direito dos estados membros e não preservou algumas das instituições básicas de uma federação.

No âmbito educacional, diante de todo esse cenário de repressão e autoritarismo, houve uma expansão e complexificação das políticas educacionais. Segundo Oliveira e Sousa (2010), a política educacional seguiu uma lógica que já havia “pegado” no Brasil: formulação dos programas pelo governo nacional e implementação pelos entes descentralizados, estados e municípios.

Contudo, durante a ditadura militar, a autonomia era reduzida ao mínimo possível (ABRUCIO, 2010). Houve uma tentativa de homogeneizar as políticas em âmbito nacional e

foram criados tributos e/ou fundos públicos para sustentar iniciativas de financiamento, indução ou auxílio técnico da união junto aos outros entes (particularmente municipalidades), bem como houve um reforço do aparato burocrático federal para planejar e controlar tal processo (ABRUCIO, 2010, p. 56).

A Constituição da ditadura militar (1967) retirou a vinculação de percentual de impostos para a Educação e, em 1969, passou a existir apenas para os municípios (CURY, 2010). O governo nacional expandiu para além do que estava previsto na Lei de Diretrizes e Bases (1961) a sua capacidade normativa, continuou atuando diretamente no âmbito universitário, criou um

sistema de pós-graduação, expandiu a duração do ensino de primeiro grau (atual Ensino Fundamental) para oito anos, aumentando seus recursos por meio de programas federais – destaque para as transferências voluntárias que eram usadas, segundo Abrucio (2010, p. 58), como “cenoura” –, criou cursos técnicos para a etapa de segundo grau (atual Ensino Médio) e programas de combate ao analfabetismo (ARAUJO, 2005; ABRUCIO, 2010).

Houve uma série de medidas e programas (que trataram de questões mais amplas do que historicamente esse nível de governo já havia tratado) formulados e normatizados pelo governo federal com o intuito de obter um alcance nacional e uma descentralização da implementação para os entes subnacionais (ABRUCIO, 2010).

Para Araújo (2005, p. 222), essa lógica tinha sido condicionada pelo Decreto-Lei Federal nº 200, do ano de 1967, “cujo o princípio era o da centralização das decisões e descentralização da ação”, sendo nesse momento que a descentralização via municipalização “se concretizou como modalidade”, apesar de a tradição estadualista ter se mantido em relação aos sistemas de ensino.

O fato é que o processo de descentralização de prestação de serviços desse momento foi marcado pela limitada atuação dos entes subnacionais e pela concentração de poder normativo, decisório e fiscal na mão da União (ARAUJO, 2005).

Outra característica era a demasiada utilização de transferências voluntárias pelo governo federal. Esse instrumento permitia uma atuação do governo nacional de maneira chantagista e clientelista, uma vez que a dependência por recursos limitava a atuação e o poder de decisão dos entes subnacionais, submetendo-os às condicionalidades que os alinhavam aos programas propostos pelo governo federal.

Em relação às políticas educacionais, Abrucio (2010, p. 58) explica que

na educação a União oferecia programas e recursos como “cenoura” para a efetivação da descentralização, e os estados e prefeituras que se “comportassem melhor” eram os premiados. Para obter o prêmio, nem sempre bastava ser obediente e fiel ao regime; em muitas ocasiões, necessitava-se da articulação junto a redes clientelistas.

O período ditatorial foi marcado, também, pela expansão de políticas sociais (ABRUCIO, 2010; CARVALHO, 2019), inclusive as que dizem respeito às políticas educacionais, a despeito do autoritarismo, do desequilíbrio federativo, da limitante autonomia dos governos estaduais e municipais, do limitante poder decisório dos entes subnacionais, das práticas clientelistas e da manutenção das desigualdades entre os estados, regiões e municípios.

Com o enfraquecimento da ditadura militar e a crescente pressão popular, o Brasil começou a caminhar em direção à democracia. A arrastada recuperação dos direitos políticos, a garantia da liberdade de imprensa, a pressão da sociedade em grandes protestos de rua, as “Diretas já”, em 1984, a crise econômica, as eleições indiretas e, posteriormente, as eleições livres e diretas pavimentaram o caminho para a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Em 1988, alguns consensos foram firmados e um arranjo federativo pouco comum foi arquitetado: com a intenção de responder à centralização autoritária e ineficiente da ditadura militar, a constituinte convergiu pela descentralização – influenciada por um vazio pressuposto de mais democracia e eficiência nessa fórmula (ARRETCHE, 1996) – em um federalismo tridimensional, como definiu Gilda Cardoso de Araújo (2005).

Além da União (ente nacional) e os históricos governos estaduais (ente subnacional), o município foi elevado a ente federado dotado de soberania, poder executivo e legislativo, eleições, responsabilidades compartilhadas, poder de arrecadação e autonomia para formulação e implementação de políticas. A partir desse desenho, segundo Cury (2010, p. 158), a Constituição de 1988 “optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime articulado de colaboração recíproca, descentralizado, com funções privativas, comuns e concorrentes entre os entes federativos”.

A Educação, como afirmam Oliveira e Sousa (2010), seguiu a mesma lógica desse novo arranjo federativo: três sistemas de ensino – o federal, o estadual e o municipal, cada qual com atribuições prioritárias, mas também dotados de responsabilidades compartilhadas, sendo previsto que esses sistemas se organizassem por meio de um regime de colaboração.

Esse breve histórico do Estado federativo brasileiro, incluindo a trajetória das políticas educacionais, aponta para o modo com que essa forma de organização política e territorial pode variar de acordo com o momento histórico e o seu contexto. A próxima subseção deste capítulo tratará do arranjo federativo promulgado após a Constituição Federal de 1988 de modo mais detalhado, com ênfase no federalismo educacional.

2.3 O pós-88: o federalismo brasileiro e o federalismo educacional

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo período da história do Brasil: a Nova República. Após 21 anos de um governo ditatorial e centralizador, os atores políticos brasileiros, de diferentes espectros ideológicos, caminharam para alguns pontos de convergência, entre eles o federalismo na sua forma descentralizada.

É a Constituição de 1988 que arquiteta o desenho atual do federalismo brasileiro e, consequentemente, o federalismo educacional, com delineamento tridimensional (ARAÚJO, 2005), o que tem forte influência sobre a forma pela qual o Estado atua na provisão das políticas públicas sociais como a Educação.

Do ponto de vista do desenho federativo, Cury (2010, p. 158) afirma que a Constituição de 1988 “montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a sua autonomia própria” em uma tentativa de compatibilizar os princípios bases de uma federação: autonomia e interdependência (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

O Art. 1º da CF-88 dispõe sobre o Estado brasileiro como uma República Federativa formado por uma União indissolúvel dos Estados e Municípios. Já o Art. 18 determina a organização político-administrativa do Estado, compreendendo a União, os estados, o distrito federal e os municípios como autônomos. E o Art. 23 dispõe sobre as responsabilidades compartilhadas entre os três entes autônomos.

O Art. 60, por sua vez, no seu §4º, disciplina a forma federativa do Estado, assumindo-a como uma cláusula pétrea, sem possibilidade de abolição, ainda que via Emenda Constitucional. Já o Art. 211 se refere ao federalismo educacional, dispondo sobre a organização dos sistemas educacionais em regime de colaboração (BRASIL, 1988).

Segundo Cury (2008, 2010), o Brasil passa a ser uma federação com características pouco experimentadas na nossa história federativa: uma federação cooperativa, pelo menos em termos legais. Contudo, de acordo com Machado (2016), isso não quer dizer que as relações entre os entes sejam naturalmente equilibradas e harmoniosas, mas significa apenas que existe um compartilhamento de atribuições, capacidades legislativas, responsabilidades e poderes entre os entes constituintes desta federação. As disputas, negociações, barganhas e competição também estiveram, e ainda estão, presentes no federalismo brasileiro, tanto é que nos primeiros anos após a promulgação da CF-88 o federalismo era visto como “predatório” (ABRUCIO, 1998; ABRUCIO; COSTA, 1999), mesmo adotando, constitucionalmente, um modelo de perfil cooperativo.

Após a redemocratização, o país enfrentou crise econômica, instabilidade monetária, descoordenação entre níveis de governo, ausência de normatizações sobre o compartilhamento de responsabilidades e atribuições que acabaram por criar vários efeitos indesejados como: i) um jogo “do empurra” entre os entes federados; ii) relação de predação do governo estadual com o governo federal, endividamento dos primeiros e transferências dos custos para o

segundo; iii) relação predatória entre os governos estaduais, guerra fiscal; e iv) municipalização dos distritos em busca de maiores recursos (ABRUCIO, 1998; ABRUCIO; COSTA, 1999; ARRETICHE, 2012; CURY, 2008).

Segundo Arretche (2002, 2012), esses fatores não contribuíram para a construção de condições institucionais que efetivassem o modelo cooperativo, pelo menos até meados da década de 90, quando houve mudanças significativas como a consolidação de coerência interna do governo com sua alta gestão e estabilidade política, levando a um maior equilíbrio da federação.

De todo modo, o consenso pela descentralização foi efetivado na Constituição Federal, em dois momentos distintos: primeiramente, em 1988, com a descentralização fiscal, marcada por uma competição não cooperativa (ABRUCIO; COSTA, 1999), e, posteriormente, em 1995, com uma descentralização mais coordenada das políticas públicas sociais (OLIVEIRA; SOUSA, 2010; ARRETICHE, 2002; CURY, 2010).

O federalismo tridimensional (ARAUJO, 2005) foi adotado com um intuito descentralizador, sobretudo para os municípios. O consenso em torno da descentralização elevou o município, pela primeira vez, à condição de um ente federado reconhecido constitucionalmente e com capacidade de autogoverno, além das atribuições compartilhadas. A convergência por essa forma abarcava os diferentes atores e grupos políticos, pois defendia-se que essa fórmula tinha alguns potenciais e vantagens sobre um federalismo mais centralizado ou um estado unitário.

A classe política entendia que a descentralização traria mais qualidade e solidez à democracia, uma vez que aproximaria a sociedade civil dos respectivos governos, produziria mais eficiência e eficácia para as políticas públicas, romperia com as características clientelistas do período da ditadura militar e, de certa forma, seria uma maneira de se desassociar da imagem dos governos centralizadores e autoritários da ditadura militar (ARRETICHE, 1996; ALMEIDA, 2005; ABRUCIO, 2010).

Parte da literatura produzida por Araújo (2005), Abrucio e Couto (1996) e Arretche (1996) afirma que esses valores não são intrínsecos à descentralização, exigindo uma análise mais cautelosa, de modo a avançar em relação à crença ou “torcida” em torno dessas suposições. Isso significa que esses valores existem enquanto potência na descentralização, mas não são um elemento dado. A existência da descentralização “pode” incidir sobre eficiência e democracia, mas não por definição. A questão é: a simples forma, mais ou menos descentralizada, não garante o que se esperava, de antemão.

Segundo Abrucio (1998), a crise de poder do governo federal, devido à fragilidade de financiamento causada pela política desenvolvimentista dos anos da ditadura militar, a ausência de um projeto nacional e as reivindicações por mais autonomia e recursos realizadas pelos governadores e prefeitos constituíram uma federação mais descentralizada. Para o autor, a bandeira da descentralização de recursos foi alcançada, uma vez que tanto os governos estaduais como os municipais aumentaram sua importância na participação total das receitas disponíveis. Entretanto, os municípios, por mais consideráveis que tenham sido seus ganhos, ainda são entes frágeis e altamente dependentes do governo federal e estadual (ABRUCIO, 1998; ARRETICHE, 2012).

Almeida (2005) e Arretche (1996) também argumentam que o processo de descentralização alcançado com a promulgação da Constituição Federal não necessariamente enfraquece ou esvazia as funções do nível federal. O processo descentralizador pode ser compatível com uma “expansão seletiva” (ARRETICHE, 1996, p. 56) das áreas de atuação do governo nacional, como, por exemplo, na regulamentação, na normatização, na avaliação e na coordenação de políticas públicas.

Contudo, essa dinâmica não é natural e nem harmoniosa de início, exigindo que uma série de condições devem estar postas. No caso brasileiro, essa expansão vem acontecendo ao longo dos anos e teve, em meados da década de 90, um momento importante nesse sentido, favorecido pela estabilidade econômica, pela maior coesão política entre a alta burocracia do governo federal e pelo melhor relacionamento entre os níveis de governo (ARRETICHE, 2002; ALMEIDA, 2005).

Uma síntese bem elaborada pelos autores Soares e Machado (2018) é suficiente para pensar o federalismo brasileiro em termos gerais: i) a dimensão territorial, dividida em União, 26 estados, 1 Distrito Federal e 5570 municípios; ii) os três níveis de governo possuem poderes executivos e legislativos eleitos por meio de eleições diretas; iii) o legislativo nacional é bicameral: Câmara dos Deputados e Senado. Os legislativos estaduais e municipais são unicamerais, compostos, respectivamente, por deputados estaduais e vereadores; já o Senado, que é a segunda casa, ou a câmara alta, possui representação paritária dos estados com três senadores por ente federativo: 81 Senadores no total; iv) apenas a União e os Estados possuem poderes judiciários: Supremo Tribunal Federal (STF) e Justiça Federal para o primeiro e Justiça Estadual para os segundos; v) o STF é o guardião da interpretação da Constituição Federal, garante os direitos e julga os conflitos entre os entes federados, “órgão máximo do poder Judiciário”; vi) descentralização fiscal para os entes subnacionais, aumento considerável na

participação desses nas receitas públicas; por fim, vii) descentralização administrativa por meio das definições de competências privativas e concorrentes entre os entes federados (MACHADO; SOARES, 2018).

Com alguma generalização, o federalismo cooperativo pode ser pensado, principalmente, pelas determinações constitucionais do Art. 23, que dispõe sobre as competências comuns da União, dos estados, do distrito federal e dos municípios e que, em seu parágrafo único, prevê que leis complementares fixarão as normas para a cooperação.

A década de 90 foi um importante momento para o Brasil após a redemocratização. O país engatinhava no retorno à democracia após mais de 20 anos de uma ditadura militar que perseguia, torturava, matava opositores, cerceava as liberdades e que desconfigurou a estrutura federativa brasileira. Após a Constituição de 1988, o país enfrentou uma grave crise econômica, instabilidade monetária e política⁶. Segundo Arretche (2002), esses anos foram marcados por ausência de condições institucionais que interferiram na governabilidade da federação.

A segunda metade da década de 90 pode ser vista como um ponto de inflexão dentro da federação brasileira, pois, sinteticamente, foi quando o Estado brasileiro conseguiu reunir condições institucionais mais favoráveis para governar e coordenar as políticas (ARRETCHÉ, 2002) e, por isso, caminhou para a recuperação econômica e efetivou, com êxito, um plano de estabilidade monetária (ABRUCIO; COSTA, 1999), inaugurando um processo de reformas que tinha como objetivo mudar os paradigmas da administração pública e da gestão das políticas públicas para um modelo gerencial que, apesar de fracassado em âmbito federal, inspirou e foi exitoso em reformas estaduais (TRIPODI, 2014).

A descentralização fiscal, reivindicada por estados e principalmente pelos municípios, efetivou-se imediatamente com a Constituição Federal de 1988, que, segundo Abrucio (1998), garantiu um aumento de 26% na importância relativa ao total das receitas disponíveis aos Estados, e para os municípios houve um aumento de 70%, embora estes ainda fossem muito dependentes dos outros entes federados.

A descentralização, porém, não foi acompanhada automaticamente pela descentralização das demais atribuições e responsabilidades delegadas aos entes subnacionais. Existia um padrão pouco estruturado e descoordenado de como esses entes assumiam seus poderes legislativos e suas funções referentes à provisão de serviços sociais (ARRETCHÉ, 2002, 2012; ABRUCIO, 2010), muitas vezes afetados pela incompatibilidade entre as

⁶ Exemplo disso foi o *impeachment* do primeiro presidente eleito via eleições diretas (Fernando Collor de Melo, à época filiado ao extinto Partido da Reconstrução Nacional – PRN), devido a problemas de ação conjunta, de assimilação das novas atribuições e, ainda, de coesão interna nos primeiros governos da nova república.

atribuições e as capacidades burocrática-administrativas e econômicas (CAVALCANTI, 2016). De acordo com Araújo (2013), a CF-88 compatibilizou de forma desequilibrada a previsão de recursos e a ampliação das responsabilidades dos entes subnacionais com os direitos sociais.

Em relação às políticas sociais, o Art. 23 é objetivo quando discorre sobre a competência comum dos entes federados em sua provisão e prevê a necessidade de normas de cooperação que deveriam ter sido fixadas por leis complementares.

Araújo (2010, 2013) aborda o problema que foi, e ainda é, um desafio para a federação brasileira, pois a ausência da regulamentação interfere diretamente em como essas competências, por meio dos relacionamentos intergovernamentais, devem ser efetivadas. Em relação à Educação, Gilda Cardoso de Araújo (2010) traz contribuições acerca desse vazio. Segundo a autora, essa questão da indefinição das possibilidades de formas de cooperação e a complexidade econômica do contexto brasileiro, com um considerável grau de desigualdade entre os entes federados e a baixa capacidade tributária-fiscal da maior parte dos municípios, reforçam dificuldades para a melhoria ao acesso às políticas públicas educacionais. Nas palavras da autora:

a indefinição das normas de cooperação, a falta de regulamentação do regime de colaboração, em conjunto com a extrema fragmentação orçamentária da descentralização de perfil municipalista mitigam as possibilidades de melhoria das políticas de acesso e de permanência na escola, reforçam a pluralização de redes/sistemas de ensino dos entes federados com realidades socioeconômicas e políticas distintas [...] (ARAÚJO, 2013, p. 237).

Além disso, a autora argumenta que essa desigualdade incide também sobre a capacidade técnica, orçamentária e administrativa, no âmbito educacional, levando a “que um aluno de uma rede ou de um sistema de ensino municipal de dada região metropolitana tenha comprometido o seu direito ao acesso, à permanência e à qualidade na escola, comparado a um município vizinho” (ARAÚJO, 2013, p. 237).

Arretche (2002) defende a tese de que a paralisia em se efetivarem ações conjuntas, formular e implementar políticas de modo coordenado e concretizar o objetivo da descentralização tem menos relação com a estrutura federativa, que apresenta alta complexidade decisória, e mais relação com a falta de capacidade dos primeiros governos que ocuparam o executivo nacional.

Segundo a autora, os primeiros governos após a redemocratização, José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco (1985-1994), sofreram uma instabilidade ministerial, com trocas constantes dos membros que assumiam as pastas responsáveis pelas políticas sociais e

uma crise econômica que interferia na capacidade de indução do governo federal em transferir as atribuições aos entes subnacionais.

A partir do mandato do presidente FHC (1995-2002), do PSDB, o governo federal passou a reunir condições burocráticas, administrativas, políticas e econômicas para construir uma estrutura de incentivos, via mecanismos já previstos na Constituição de 88, que tornou a adesão aos governos subnacionais benéficos pelos compromissos de novas responsabilidades que não eram exclusivas (ARRETCHE, 2002, 2012).

Isso não quer dizer que os desdobramentos da ausência de regulamentação do parágrafo único do Art. 23 não sejam verdadeiros, como levantam Abrucio (2005, 2010) e Araújo (2010, 2013), pois faltam espaços institucionalizados, como comitês ou conselhos intergovernamentais, para definir melhores formas de coordenar e cooperar sobre as políticas públicas, mesmo após essa reunião de condições institucionais.

Machado e Palotti (2014) sugerem que essa ausência abriu espaço para que em cada área das políticas sociais as ações conjuntas se efetivassem por meio de diferentes mecanismos institucionais e por meio de diferentes comissões intergovernamentais, umas de forma mais sólida e outras nem tanto. Os autores argumentam, por exemplo, que no caso da Educação a existência desse tipo de comissão foi observada apenas no âmbito da política de Fundos (FUNDEB) e tratava de critérios técnicos sobre a alocação dos recursos da política.

Segundo Oliveira e Sousa (2010), o Art. 211 da Constituição estabelece a existência de três sistemas de ensino (federal, estadual e municipal) que devem se organizar por meio de um regime de colaboração. Contudo, Araújo (2010) considera a Carta Magna imprecisa neste ponto, pois após tantos anos da promulgação da Constituição não foram editadas as normas de cooperação e nem o regime de colaboração foi regulamentado, gerando confusão e muitos desafios para efetivar as determinações constitucionais que estruturam o caráter cooperativo da federação brasileira.

Desse modo, é possível visualizar o arranjo federativo em seu desenho macro e sua estrutura cooperativa que abarca uma série de particularidades, entre elas: i) os três níveis da federação; ii) a autonomia política, tributária e administrativa; e iii) as determinações constitucionais pelas práticas cooperativas, muitas ainda sem regulamentação.

Praticamente toda a estrutura do federalismo educacional no Brasil está fundamentada no compartilhamento de responsabilidades e na necessidade do regime de colaboração, entretanto, a falta de regulamentação das relações cooperativas acaba interferindo nessa efetivação.

Arretche (2012) chama a atenção para essa questão, uma vez que as competências comuns permitem que todos os entes executem e implementem programas na área educacional, mas não determinam exatamente a forma que isso deve ser operacionalizado.

Outra questão posta pelo federalismo educacional é que, em muitos casos, os municípios brasileiros não conseguiram assumir as suas responsabilidades plenamente, tanto pelo ineditismo do seu novo *status* quanto pela ausência de capacidades administrativas e financeiras (ABRUCIO, 2010), algo que é influenciado, em grande medida, pelo perfil dos municípios brasileiros, que em sua maioria são muito pequenos, com uma população de até 50 mil habitantes e pela enorme desigualdade entre os entes federados subnacionais (PINTO, 2014; ABRUCIO; GRIN, 2017).

É notável que o federalismo educacional brasileiro, em sua própria essência tridimensional, demonstra as camadas de suas complexidades. Desse modo, é natural que o campo de pesquisa que se dedica às questões da Educação, mas não só, esteja preocupado com diferentes temas e enfoques que a literatura discute.

Finalizando a discussão sobre a perspectiva macro do federalismo brasileiro, sobretudo do seu desenho institucional atual, definido pela Constituição Federal de 1988, no próximo capítulo entraremos nas discussões mais específicas das Relações Intergovernamentais. Foram realizados esforços na direção de definições mais amplas e genéricas dessas interações e ao longo do capítulo apresentam-se as discussões para o recorte proposto por esta dissertação: as relações intergovernamentais entre os entes subnacionais mineiros durante a reforma gerencial dos governos do PSDB de 2003 a 2014.

3 AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO FEDERALISMO EDUCACIONAL BRASILEIRO PÓS-88

Os relacionamentos intergovernamentais na esfera das políticas públicas de Educação no estado de Minas Gerais, como objeto de estudo nesta dissertação, não prescindem de que se recuperem alguns elementos de trajetória dessas relações em uma perspectiva mais abrangente, a partir da Constituição Federal de 1988.

Desse modo, este capítulo divide-se em três seções: na primeira, discutem-se as contribuições de alguns autores sobre o tema dos relacionamentos interfederativos, com o intuito de se adensar o tecido teórico que envolve o trabalho naquilo que diz respeito às definições e conceitos mais informados sobre as relações intergovernamentais. Na seção seguinte, volta-se para o caso brasileiro, acentuando a conformação das relações intergovernamentais na Nova República, chamando a atenção para a dinâmica de interação no âmbito subnacional, uma vez que a temática do trabalho vai neste sentido. Por fim, discutem-se os relacionamentos intergovernamentais de modo específico nas políticas públicas de Educação no Brasil pós-88 e a acomodação desses relacionamentos em ambientes reformistas de cunho gerencial, tomando como parâmetro de exame o caso de Minas Gerais.

3.1 As relações intergovernamentais e o federalismo

A partir das contribuições de Elazar (1987), é possível entender as relações intergovernamentais como um conjunto de interações genéricas entre dois ou mais governos, que são desenvolvidas para a execução de programas e políticas públicas, assim como mecanismo de funcionamento do próprio Estado. Cameron (2001), por sua vez, utiliza um modelo de equação para definir as relações intergovernamentais, segundo o qual deve-se atentar para a soma das determinações constitucionais e das questões contextuais de maneira a compreender a operacionalização dessas interações entre governos nas diferentes experiências de organização dos Estados.

Essa combinação proposta por Cameron (2001) envolve questões particulares de cada federação que podem ser postas como os limites e possibilidades institucionais-legais de cada pacto, o momento contextual de cada país, sua história política, econômica, administrativa, características demográficas e outras especificidades. É nesse sentido que o autor afirma que:

The more formal structures of intergovernmental relations can differ greatly from one federal system to another. While all perform the same general function, namely, to

manage the interface among governments, especially between the two orders of government, they display considerable variety (CAMERON, 2001, p. 124).⁷

Nessa perspectiva, é possível afirmar que as estruturas, modelos, formas e padrões de relações intergovernamentais assumidos em uma federação são altamente *path dependence* de atributos históricos, políticos ou econômicos; em outras palavras, esses formatos e modelos têm uma considerável dependência em relação à trajetória política, social e econômica dos envolvidos. Ainda que existam alguns padrões relacionais que possam ser pensados como um “tronco comum” em diferentes federações, as trajetórias dos países têm efeito significativo sobre as formas e os resultados desses relacionamentos.

Cameron (2001) divide as relações intergovernamentais em federações em dois padrões: i) relacionamento entre o ente nacional e os subnacionais; e ii) relacionamento entre os entes subnacionais. Para o autor, essas são relações denominadas como interjurisdicional, sendo que ambas têm sua importância, segundo ele, para o funcionamento do Estado, podendo ocorrer, inclusive, simultaneamente sobre a mesma política.

Cameron (2001) e Wright (1974) utilizam metáforas que ajudam a entender a centralidade das relações entre os governos de uma federação. Para Cameron (2001), as relações intergovernamentais são o “workhorse” dos sistemas federalistas, aquela que faz a carruagem andar, já que, para ele, é por meio desses relacionamentos que os trabalhos são feitos dentro da federação. Já para Wright (1974), o federalismo é a anatomia do corpo do Estado, a sua estrutura, e as relações intergovernamentais são a fisiologia deste corpo, fazendo-o funcionar.

Segundo Machado e Palotti (2014), as relações intergovernamentais não são uma exclusividade de modelos federativos, embora ocupem um lugar primordial nesses sistemas. São a partir dessas RIGs que a estrutura federativa é capaz de funcionar, de acordo com Wright (1974) e Cameron (2001), sobretudo em casos como o brasileiro, no qual se prevê uma vasta gama de responsabilidades compartilhadas, podendo as interações ocorrerem por meio da execução de programas, construção de políticas públicas, troca de informações, cessão de recursos humanos e materiais, entre outros.

No caso da política educacional, especificamente sobre a responsabilidade de oferta do Ensino Fundamental, os relacionamentos entre os estados e os municípios cumprem um papel

⁷ As estruturas mais formais das relações intergovernamentais podem diferir muito de um sistema federal para outro. Embora todos desempenhem a mesma função geral, qual seja, gerenciar a interface entre os governos, especialmente entre as duas ordens de governo, eles apresentam variedade considerável (CAMERON, 2001, p. 124, tradução nossa).

fundamental, uma vez que pressupõem a produção de políticas conjuntas, com o intuito de facilitar o processo de transição e adaptação de estudantes de uma rede para outra, uma vez que esse movimento é comum, no país, em ambas as etapas do Ensino Fundamental. A ausência de interação entre os entes municipais e estaduais viabiliza situações em que haja, até mesmo em um único bairro, estudantes de uma mesma série/ano com currículos distintos, formas avaliativas diferentes, bem como carreira docente também diferente. Além do mais, situações desta natureza podem levar à sobreposição de alguns programas e lacunas de outros.

Os pactos federativos não necessariamente determinam as formas de relacionamentos, mas estabelecem os limites legais sobre algumas questões que envolvem a interação entre os entes e seus direitos. São exemplos de interação mais formais e institucionalizadas: a criação de comitês de representação dos diferentes níveis de governo de um Estado federativo; a produção legal que determina a atuação conjunta sobre problemas específicos; as determinações constitucionais sobre as responsabilidades compartilhadas sobre uma mesma política social; e a criação de ministérios e secretarias que têm como função a articulação intergovernamental.

Contudo, uma parte da literatura (WRIGHT, 1974; AGRANOFF, 2007; WATTS, 2006; CAMERON, 2001) destaca um ponto relevante que são os relacionamentos de caráter mais informal, denominados por Cameron (2001) como “pre-structural”. Nem sempre as negociações, barganhas e definições de agenda ocorrem em fóruns federativos, comitês ou reuniões formalizadas, podendo acontecer em espaços informais, via e-mail, telefone, aplicativos de conversa, nos corredores, bem como em encontros entre políticos e burocratas fora de suas agendas oficiais. Nas palavras de Cameron (2001, p. 124):

It is worth underlining that much of the intergovernmental relations that are carried on within federations are, in a manner of speaking, “pre-structural”. A great deal of the intergovernmental business of any federation is conducted informally, by telephone, fax, and email, and in unstructured encounters among politicians and officials. This complex communications web is, arguably, as important as any other “structure” in sustaining the effective conduct of federal affairs; its absence would rapidly make itself felt in any federation.⁸

⁸ Vale ressaltar que muitas das relações intergovernamentais que se desenvolvem dentro das federações são, por assim dizer, “pré-estruturais”. Grande parte dos negócios intergovernamentais de qualquer federação é conduzida informalmente, por telefone, fax e e-mail, e em encontros não estruturados entre políticos e funcionários. Essa complexa rede de comunicações é, sem dúvida, tão importante quanto qualquer outra “estrutura” para sustentar a condução efetiva dos assuntos federais; sua ausência se faria sentir rapidamente em qualquer federação. (CAMERON, 2001, p. 124, tradução nossa).

Com isso, o que o autor quer dizer é que, para além das estruturas formais e institucionalizadas que cada federação constrói para lidar com as interações entre as jurisdições, as relações informais ou pré-estruturais sempre acontecem. A partir das contribuições de Anderson (1960), Wright (1974) afirma que os relacionamentos institucionais, no limite, são construídos por pessoas que representam determinadas jurisdições; desse modo, a face humana e seus comportamentos também influenciam essas relações. Segundo William Anderson (1960, p. 3 apud WRIGHT, 1974, p. 2):

It is human beings clothed with office who are the real determiners of what the relations between units of government will be. Consequently, the concept of intergovernmental relations necessarily has to be formulated largely in terms of the human relations and human behavior.⁹

Dessa forma, não parece ser possível reduzir os relacionamentos intergovernamentais a estruturas rígidas de acordos formalizados e institucionalizados, sendo possível reconhecer interações que ocorrem de forma dinâmica e nas atividades mais rotineiras do cotidiano. De acordo com Wright (1974, p. 2):

IGR is that relations are not one-time, occasional occurrences, formally ratified in agreements or rigidly fixed by statutes or court decisions. Rather, IGR is the continuous, day-to-day pattern of contacts, knowledge, and evaluations of government officials.¹⁰

As relações podem variar, por exemplo, de um convênio ou contrato de gestão entre os entes federados sobre determinada política a uma troca de e-mails entre secretários de diferentes governos, de forma a contribuir um com outro durante o processo de implementação de um programa, sem que isso seja, necessariamente, acordado de maneira formalizada.

Desse modo, pensar as relações intergovernamentais nas federações exige certo esforço, uma vez que podem ser interações entre os diferentes chefes dos governos, entre secretários e ministros de diferentes pastas ou de diferentes níveis de governo, mas também podem ser relações informais, expressas por um telefonema de um prefeito a uma secretária de educação

⁹ São os seres humanos revestidos de cargos os verdadeiros determinantes de quais serão as relações entre as unidades de governo. Consequentemente, o conceito de relações intergovernamentais necessariamente deve ser formulado amplamente em termos de relações humanas e comportamento humano (ANDERSON, 1960, p. 3 apud WRIGHT, 1974, p. 2, tradução nossa).

¹⁰ IGR significa que as relações não são ocorrências pontuais, ocasionais, formalmente ratificadas em acordos ou rigidamente fixadas por estatutos ou decisões judiciais. Em vez disso, o IGR é o padrão contínuo e diário de contatos, conhecimento e avaliações de funcionários do governo (WRIGHT, 1974, p. 2, tradução nossa).

para pedir conselho sobre uma política ou mesmo compartilhar uma ideia e pedir apoio. Assim, as relações, mais simples ou mais complexas, podem tratar de questões de agência mais difíceis de se equacionar e que demandam uma certa institucionalização, mas podem tratar também de questões mais simples que envolvem apenas a troca de informações entre prefeitos que representam municípios de uma mesma ou diferente região. Elas podem ser esporádicas ou espontâneas, tratar de questões muito específicas ou de uma agenda fixa, estrutural, variando entre si em forma, conteúdo, urgência e institucionalização (WRIGHT, 1974; CAMERON, 2001).

Para que os relacionamentos intergovernamentais sejam capazes de operacionalizar o funcionamento do Estado federativo e efetivar suas políticas públicas, é necessário que se tenha um processo de coordenação federativa. Para Celina Souza (2018, p. 16), do ponto de vista formal, pode-se definir coordenação “como a organização de todas as atividades, com o objetivo de alcançar consenso entre indivíduos e organizações para o atingimento dos objetivos de um grupo [...] não ocorrendo de forma natural nas organizações nem entre os indivíduos, tendo que ser construída”, o que implica “proposição de incentivos que tornem racional a adesão dos participantes da política e de suas agências”.

A construção da coordenação, nesse sentido, não se efetiva por meio de uma ordem que se estabelece de cima para baixo, mas, antes, envolve o empenho das partes, que, apesar de compartilharem responsabilidades e objetivos, possuem autonomia e interesses próprios. Agranoff (2007), por exemplo, argumenta que estudos sobre a implementação de políticas que envolvem transferências federais, assistência federal às localidades, programas de desenvolvimento ambiental, sistemas fiscais intergovernamentais e programas de políticas sociais possuem um considerável *give and take* ou um “dar e receber” nas relações entre governo central e governos autônomos, não sendo essas relações de via única, mas de mão dupla.

Embora haja desequilíbrios e assimetrias entre os entes federados, esses fatores não são capazes de inviabilizar as negociações e barganhas entre eles. Essa dinâmica é observada por Agranoff (2007), que, ao tratar de programas de serviços sociais, concluiu: “this give and take has become a managerial strategy in the implementation process. [The] bargain is a two-way affair, inherently different from hierarchical control” (ELMORE, 1987, p. 36 apud AGRANOFF, 2007, p. 257)¹¹.

¹¹ Esse dar e receber tornou-se uma estratégia gerencial no processo de implementação. [A] barganha é uma via de mão dupla, inerentemente diferente do controle hierárquico” (ELMORE, 1987, p. 36 apud AGRANOFF, 2007, p. 257, tradução nossa).

Os relacionamentos podem ser afetados por competições entre as unidades – principalmente por mais recursos, como ocorreu na guerra fiscal entre os estados brasileiros no decorrer da década de 1990 (ABRUCIO; COSTA, 1998) – e/ou na inovação de políticas e programas. Mas esses conflitos e competição são solucionados, ou não, nos âmbitos de disputa e negociação, em comitês federativos e até mesmo no momento das votações nas assembleias, ou seja, é preciso considerar a existência de arenas de debate, discussão e pactuação. Entretanto, existem situações que, como afirma Wright (1974), a arbitragem dos conflitos ou das competições predatórias tem de ser realizada por instância superior do poder judiciário, normalmente a Suprema Corte, que tem a responsabilidade pela interpretação da Constituição e delibera sobre indefinições e casos omissos acerca de provisões presentes na Carta Magna e sobre os direitos federativos.

Outra forma possível de relação entre governos é aquela baseada na Teoria da Agência, derivada do campo da economia, que embora possa ser aplicada, deve ser considerada como caso atípico. De modo resumido, o “relacionamento de agência” pode ser definido como uma relação estruturada a partir de interesses conflitantes e com assimetria de informação entre o principal e o *agent*, sendo necessária a construção de contratos explícitos ou implícitos para equacionar esse desequilíbrio, como argumenta Przeworski (2011). Nesse desenho, segundo Machado (2018), existe, de um lado, o detentor da autoridade para definir quais os objetivos a serem alcançados, e, de outro, a vantagem da informação sobre as ações a serem tomadas com o intuito de alcançar os objetivos especificados, considerando o autointeresse do indivíduo. Sintetizando, para Pzeworski (2011, p. 45),

o problema que o principal tem de enfrentar é [...] induzir o *agent* a agir em seu interesse (dele, principal), respeitando ao mesmo tempo a restrição à participação [...] oferecendo ao agente a renda (ou o benefício) da próxima melhor oportunidade –, e a restrição de “compatibilidade do incentivo”, isto é, permitindo ao agente que atue também em nome de seus próprios interesses.

A busca pela otimização do interesse próprio, no conjunto do relacionamento, é um importante limitador das relações. Para lidar com esse problema, é preciso considerar alguns atributos institucionais que exercem a relação entre essas partes, que foram definidos por Machado (2018) como: i) especificação das ações de modo claro e objetivo; ii) monitoramento e avaliação das ações executadas; e iii) bônus ou sanções, a depender dos resultados apresentados.

Sobre todas as questões que cercam o debate sobre as relações intergovernamentais é pertinente trazer os contributos de Pierson (1995). Esse autor defende que é preciso compreender que as relações intergovernamentais não são necessariamente um jogo de “tug-of-war”, mas também não são jogos de proto-cooperação natural e espontâneos. Assim, para o autor, essas relações devem ser pensadas como uma mistura de competição, cooperação e ajustes mútuos entre os integrantes da federação.

A cooperação envolve relacionamento consensual, para que mecanismos de parceria sejam mobilizados de modo a otimizar recursos, ganhos de escala, colaboração entre unidades, correção de assimetrias territoriais, coordenação de políticas públicas e efetivação de responsabilidades compartilhadas. Contudo, essa cooperação tem de ser equilibrada para não se transformar em um relacionamento de subordinação entre entes assimétricos e para evitar o comportamento “carona”, o *free-riders*, no qual os custos e os benefícios não são divididos de forma equilibrada e determinado ente apenas recolhe os benefícios da cooperação enquanto o outro arca com todos ou a maior parte dos custos (ABRUCIO, 2005; MACHADO; ANDRADE, 2014).

Da mesma forma, a competição, quando bem equilibrada, parece possuir potenciais para efetivação dos controles mútuos entre as unidades federativas, ou *check and balances*, geração de capacidade de inovação em políticas públicas e melhoria na gestão pública (ABRUCIO, 2005, 2010). Por outro lado, ela pode ser problemática quando se efetiva de forma descontrolada, pois uma competição excessiva pode afetar a solidariedade entre os entes envolvidos e a efetividade de mecanismos de parceria que tratam de competências e responsabilidades comuns entre esses, gerando guerra fiscal entre as unidades federativas e disparidades consideráveis entre a provisão de políticas sociais dentro do Estado (ABRUCIO, 2005), rompendo, assim, com os princípios da unidade nacional e interdependência.

As relações federativas, para Agranoff (2007), apresentam algumas características nos seus respectivos desenhos, que variam em um *continuum* que vai de interações mais formalizadas àquelas mais informais. Essas características foram traduzidas por Segatto (2015) em: i) dispositivos econômicos; ii) abordagem legal; iii) política-governamental; e iv) práticas administrativas, com os seguintes componentes:

a) Dispositivos econômicos: subsídios, subvenções, auditorias fiscais, empréstimos intergovernamentais, esforços fiscais, projetos com capital compartilhado, estudos sobre relações fiscais/comissões de equalização, aquisição de bens e de serviços, contratação de pessoal de outros governos e transferências de recursos;

b) Abordagem legal: regulação intergovernamental, cooperação e acordos intergovernamentais para ação conjunta, leis sobre estrutura dos governos e ações legais recíprocas ou interdependentes;

c) Estruturas político/governamentais ou instrumentos políticos: conselhos interfederativos, comissões orçamentárias intergovernamentais, reuniões entre gestores de alto e médio escalão, conferências ministeriais e setoriais, reuniões periódicas entre os níveis das burocracias, presença do bicameralismo, além, é claro, dos encontros políticos informais, bastidores e trocas de informações e experiências;

d) Práticas administrativas ou instrumentos administrativos: contratos para serviços – até mesmo para fora do âmbito estatal –, programas de avaliação e acompanhamento, negociação por performance e/ou resultados.

Watts (2006) já havia trazido algumas questões nessa mesma perspectiva que Agranoff (2007) ao reconhecer que a existência de ganhos de coordenação pressupõe a construção e a manutenção de estruturas formais e informais para a operacionalização de relacionamentos entre os entes da federação e os variados atores que a constituem para formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Ronald Watts (2006), a partir de duas importantes dimensões das relações intergovernamentais (as verticais, que se dão entre diferentes níveis de governo, e as horizontais, produzidas entre os mesmos níveis de governo), desenha cinco tipos de relações intergovernamentais que, segundo o autor, podem ser importantes para alcançar determinados objetivos.

O primeiro tipo de relações intergovernamentais descrito pelo autor é construído de modo unilateral, por políticas independentes, mas podem ser consideradas intergovernamentais porque têm o intuito de melhorar informações para todos os níveis do sistema de forma a auxiliar na tomada de decisão. O segundo tipo é construído por relações predominantemente informais, ocorrendo em um menor grau de institucionalização ou sem nenhum grau de formalização e envolve o compartilhamento de informações para fomentar as decisões de cada jurisdição, como uma troca de informações acerca da competência legislativa, consulta dos indicadores educacionais dos municípios vizinhos ou orientação e suporte para implementação de determinada política. Já o terceiro tipo é a coordenação, na qual o governo “consulta e desenvolve políticas e objetivos mutuamente acordados com outros governos” (SEGATTO, 2015, p. 37). O quarto tipo é a decisão conjunta, que envolve uma organização dos esforços para construir uma coerência entre a gestão econômica e os outros setores da administração

pública. E, por último, o quinto tipo proposto por Watts (2006) é a resolução de conflito, entendida como uma negociação por meio político, a fim de captar recursos financeiros para o cumprimento das suas atribuições constitucionais.

A sistematização dessa literatura permite observar a complexidade e a diversidade de padrões relacionais possíveis de serem efetivados no âmbito do federalismo, contribuindo para que distintas engenharias institucionais sejam levadas a cabo, ainda que seja possível observar um certo “tronco comum”.

Atentando a esse conjunto de possibilidades de permuta e combinação de características, próprio das relações intergovernamentais, como apontado pela literatura, passa-se a examinar o desenho desse relacionamento no período seguinte à aprovação da Constituição Federal de 1988, que inclui uma camada adicional aos desafios já existentes, na medida em que os municípios passam a gozar do *status* de entes federados autônomos no desenho de federalismo triplo.

3.2 As relações intergovernamentais no Brasil pós-88

O federalismo brasileiro promulgado em 1988 nasceu de um processo de descentralização da União por meio de um federalismo singular, estruturado de modo “tridimensional”, como definiu Araújo (2005), no qual os entes federados passam a contar com autonomia decisória em questões políticas (*politics*) e sobre as políticas públicas (*policies*), garantidas por bases fiscais próprias e legitimadas pelo sufrágio universal. Passam, então, a ser, como prevê a Constituição Federal de 1988, entes autônomos, indissolúveis, detentores de atribuições exclusivas e responsabilidades compartilhadas nas provisões de políticas públicas (MACHADO; SOARES, 2018; ABRUCIO, 2010).

Essa estrutura federativa se apresenta como uma peculiaridade que influencia o processo de tomadas de decisão, complexificando-o, de um lado, por questões decorrentes da trajetória histórica e política que marca os municípios e, de outro, pelo fato de passar a existir pelo menos dois atores institucionais legítimos para a oferta da política pública nas mesmas etapas de ensino (ARAÚJO, 2005; ABRUCIO, 2010).

O desenho federativo brasileiro, embora associado à autonomia, em decorrência da associação com a experiência da ditadura que o país experimentou e que precede à Constituição Cidadã, demanda a construção de relações intergovernamentais sólidas e efetiva coordenação de políticas, sendo necessário que o compartilhamento de responsabilidades e competências comuns seja organizado, verticalmente e horizontalmente, para que os governos possam

responder de modo adequado à sociedade, em termos de política pública (SOUZA, 2018; ARRETCHE, 2004).

O desenho federalista que emerge da Constituição de 1988 é seguido pela descentralização e delegação de responsabilidades aos entes subnacionais, como a descentralização fiscal por meio da garantia de fontes de arrecadação própria e transferências constitucionais, levando os municípios a expandirem, de forma expressiva, sua autoridade em relação aos recursos fiscais e, posteriormente, suas ações diretas em serviços sociais (ARRETCHE, 2002).

Para Abrucio e Couto (1996), a simples e pura descentralização das políticas públicas não atende ao pressuposto de que a municipalização leva ao sucesso, podendo reproduzir as desigualdades sociais existentes. Apesar dos ganhos provenientes do ente federado, muitas municipalidades apresentam baixa capacidade administrativa, práticas clientelistas e dificuldades em formular e implementar políticas próprias e compartilhadas, o que pode ter implicações na efetivação de relacionamentos de coordenação e cooperação entre os entes bastante heterogêneos, levando à afirmação de Abrucio (2010, p. 47) de que a “conquista da posição de ente federativo, na verdade, foi pouco absorvida pela maioria das municipalidades, uma vez que elas têm uma forte dependência em relação aos outros níveis de governo”.

Devido às desigualdades que compõem o país, decorrentes de assimetrias econômicas e administrativas entre os municípios, seria necessária uma coordenação, via governo federal, para minimizar as desigualdades que não foram equacionadas com a descentralização e gerar capacidades para os municípios assumirem suas atribuições. Todavia, a ausência de mecanismos institucionais redistributivos, a falta de uma política nacional para gerar as capacidades necessárias, a existência de competição excessiva ou predatória e a falta de incentivos para relacionamentos cooperativos entre os entes tendem a levar a federação brasileira a caminhar contra a tendência mundial para o fortalecimento dos governos em âmbito local (ABRUCIO; COUTO, 1996). Além disso, a multiplicação dos números de municípios pode fragmentar, dispersar e enfraquecer as possibilidades de maiores capacidades para os entes locais.

Desse modo, a coordenação da descentralização contribuiria para se evitar, entre outros problemas, a “sobreposição e concorrência de ações intergovernamentais, além de ineficiências e obstáculos à equidade na prestação de serviços entre entes federados desiguais” (MACHADO; PALLOTI, 2014, p. 407), algo que foi um problema nos primeiros anos após a redemocratização.

Entre os anos de 1988 e 1995, como já apontado pela literatura (ARRETCHE, 2002; MACHADO; PALOTTI, 2014), a federação sofreu com certa paralisia em relação à descentralização das políticas sociais, algo que poderia estar associado ao próprio modelo federativo, devido à existência de atores com poder de veto que possuem autoridade e certa autonomia tributária e fiscal para implementar suas próprias políticas e, portanto, barrar mudanças estruturantes que não fossem do interesse das diferentes unidades.

Arretche (2002) argumenta, todavia, que após um período de instabilidade política, administrativa e econômica, a partir da segunda metade da década de 90 a federação passou a reunir condições institucionais, estabilidade monetária e política, combate à inflação e coesão interna dos atores do alto escalão dos governos FHC, o que lhe possibilitou a aprovação de emendas constitucionais, portarias ministeriais e programas de indução às ações dos entes subnacionais, de modo a iniciar um processo de coordenação e descentralização das políticas sociais. Como já apontado por parte da literatura (SOUZA, 2018; MACHADO; PALLOTI, 2014), a partir desse momento, a União reuniu diferentes condições para coordenar a descentralização e também promoveu espaços de relacionamento intergovernamental que priorizavam a negociação ao invés do veto.

A reunião de condições institucionais, segundo Arretche (2002), foi capaz de fazer avançar o processo de descentralização das políticas sociais, prevista em 1988. Para a autora, a estabilidade econômica, administrativa e política experimentada pelo governo federal àquela altura possibilitou efetivar questões postas na Carta Magna, por meio de alto poder jurisdicional e regras pouco exigentes de veto. Nesse sentido, passa-se a ter um crescimento seletivo da atuação do governo federal, responsável pela formulação de políticas e transferência da etapa de implementação para os entes descentralizados (ARRETCHE, 1996).

Para Arretche (2012), embora os governos subnacionais tenham um papel importante no gasto público e na provisão dos serviços públicos, “suas decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas são largamente afetadas pela regulação federal” (ARRETCHE, 2012, p. 175). Ainda segundo a autora, existe uma alta concentração do poder decisório, uma capacidade de apresentar iniciativas legislativas e certo domínio sobre a formulação e regulação das políticas públicas concentrados na União (*policy decision-making*), ficando a implementação e/ou execução de algumas políticas (*policy-making*) sob responsabilidade dos entes subnacionais.

Certamente, esse pressuposto não deve ser generalizado como o padrão universal do federalismo brasileiro, uma vez que determinações constitucionais garantem o *policy decision-*

making para os entes subnacionais, e sobre algumas matérias o ente nacional tem as obrigações pelo *policy-making*.

Esse pressuposto é relevante nas políticas públicas sociais, especialmente nas da Educação, uma vez que o inciso XXIV do Art. 22 da CF-88, por exemplo, determina que compete privativamente à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, mas quem executa as políticas educacionais no nível básico são os entes subnacionais.

A própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, em seu Art. 10, define que os estados devem elaborar e executar políticas de acordo com as definições das diretrizes nacionais de educação e coordenar suas ações, bem como a de seus municípios, atuando não só como formuladores e coordenadores, mas também como implementadores.

Segundo Cacilda Cavalcanti (2016), a CF-88 tentou compatibilizar os princípios de autonomia e interdependência entre as três dimensões da federação por meio de um sistema de competências exclusivas para cada um dos entes: as competências comuns e as competências concorrentes. Através desse sistema, foram garantidas por meio da CF-88 competências legislativas tanto para o ente nacional quanto para os subnacionais, de forma detalhada e complexa, por meio dos artigos 21, 22, 23, 24 e 30.

Para a autora, as principais características desse arranjo são:

a) a inclusão das políticas sociais como sendo competência comum e concorrente dos três entes federados; b) a exclusividade da União em definir as diretrizes que devem nortear políticas públicas; c) a concentração do maior número de competências exclusivas na mão da União; d) a indicação de regime de cooperação entre os entes da federação; e e) a concentração da arrecadação da maior parte dos tributos na União. (CAVALCANTI, 2016, p. 107).

Segundo Machado (2018), o Brasil pós-88 experimentou combinações específicas entre formas de coordenação intergovernamental, sendo uma delas as transferências de recursos condicionados. Na perspectiva da Teoria da Agência, o ente nacional (*principal*) cria as condições a serem obedecidas, monitora e avalia se as determinações foram respeitadas e sanciona aqueles entes subnacionais (*agents*) que não cumprirem. Ainda de acordo com Machado, apesar das relações intergovernamentais serem consideradas interações incomuns de agência, os programas de transferências condicionadas de recursos parecem, em seus limites, obedecer à lógica da Agência quando “o governo central formular programas como ‘contratos’ em que delega a produção e provisão dos serviços, porém delimitando os atributos destes últimos a fim de assegurar a congruência com seus objetivos orçamentários e eleitorais” (MACHADO, 2018, p. 67). O autor também argumenta que este foi um instrumento mobilizado

pela União em programas e políticas na Educação, Saúde e Assistência Social, mas que passou a ser utilizado, também, por entes estaduais para coordenar e induzir seus municípios a seguirem ações desejadas.

Esses elementos parecem confirmar a equação formulada por Cameron (2001) e acabam sendo úteis para ser empregada no Brasil, na medida em que as relações intergovernamentais na federação brasileira resultam da somatória de determinações constitucionais e de acomodações contextuais (como as relações informais e de afinidade dos sujeitos que estão representando as respectivas unidades federativas, bem como as particularidades para cada área das políticas sociais), além de diferenças de comportamento e competências dos níveis da federação envolvidos na interação (MACHADO; PALOTTI, 2014).

Levando em consideração que as formas de relacionamento interfederativo podem variar a depender da área da política pública, cabe examinar como tais relações se estruturam no campo educacional.

3.3 As relações intergovernamentais na Educação

A Constituição Federal de 1988, de modo a lidar com as políticas educacionais, estabeleceu, de acordo com Oliveira e Sousa (2010), três sistemas de ensino, diferenciando-se do modelo que a precedeu, o qual dividia as responsabilidades educacionais entre governo federal e estadual. No desenho inaugurado pela Constituição de 88, o município passa a ter sob sua responsabilidade um sistema de ensino com atuação legal prevista sobre a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. O Art. 211, que dispõe sobre o federalismo educacional, definindo as responsabilidades legais em termos de oferta de cada ente federado, determina também a atuação conjunta entre os entes, uma vez que a política de Educação é questão concorrente.

Assim sendo, em matéria constitucional, como observa Abrucio (2010), o federalismo educacional pode ser considerado equilibrado, pois prevê a divisão de competências entre os entes (Art. 211) e determina a garantia de recursos mínimos de cada uma das unidades federativas para o gasto em Educação (Art. 212). Além disso, o texto constitucional prevê a “adoção de elementos matizadores de uma descentralização centrífuga, que seria prejudicial a um país tão desigual” (ABRUCIO, 2010, p. 60), com a introdução da ideia de competência comum, segundo a qual um nível de governo atua prioritariamente sobre um ciclo, mas outro também poderá fazê-lo, evitando, em tese, o vácuo no acesso aos bens públicos. Ademais, atribui à União a prerrogativa de produção de diretrizes e normas nacionais e a atuação como instância redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização das oportunidades

educacionais e um padrão mínimo de qualidade de ensino, por meio de assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Por fim, para Abrucio (2010, p. 60), “a lógica do artigo 211 completa-se com a noção de regime de colaboração, cujo objetivo seria a articulação dos entes federativos nas várias ações educacionais que lhes cabem”.

Contudo, Abrucio (2010, p. 61) afirma existir uma lacuna entre o que foi posto no corpo da lei e o que efetivamente aconteceu, em termos de relações intergovernamentais na Educação, e que pode ser explicado, principalmente, porque “não houve incentivos financeiros, gerenciais ou de democratização que guiassem a relação entre os níveis de governo e sua necessária colaboração”, dificultando a implementação do regime de colaboração.

Já o Art. 23 da Constituição, que dispõe em seu parágrafo único a necessidade de leis complementares para regulamentar formas de colaboração, somente tem sido objeto de exame do Congresso Nacional neste ano de 2022¹².

No delineamento posto no Art. 211, como já mencionado, a União não apenas se torna a responsável legal pelo sistema federal de ensino, mas a ela é destinada a função redistributiva e supletiva em relação aos estados e municípios por meio de assistência técnica e financeira, para assim garantir a equalização das oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade do ensino. Os Estados e o Distrito Federal são responsáveis por atuar, prioritariamente, no Ensino Fundamental e Médio. E, por fim, os Municípios são responsáveis por atuar, prioritariamente, no Ensino Fundamental e na Educação Infantil (BRASIL, 1988).

Vinculado ao federalismo educacional está o Art. 212 da CF-88, que prevê uma das dimensões do federalismo fiscal da área da Educação, determinando que no mínimo 18% da receita de impostos da União devem ser destinados, obrigatoriamente, para a etapa educacional sob sua responsabilidade e que no mínimo 25% da receita de impostos, de arrecadação própria e de recursos advindos de transferências, dos estados, municípios e Distrito Federal sejam destinados para a Educação de modo a serem alocados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.

Uma das primeiras expressões de coordenação federativa educacional no pós-1988 foi a materializada pela Emenda nº 14/1996, que delimitou, entre outras coisas, as competências de cada um dos entes federados em matéria educacional, modificando o Art. 211 e criando o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF (ARRETCHE, 2002). Segundo Oliveira e Sousa (2010, p. 23-24), essa emenda introduziu, por

¹² Na pauta prevista na Câmara dos Deputados para 25 a 29 de abril de 2022 está a discussão sobre o Projeto de Lei Complementar nº 235, de 2019, que institui o Sistema Nacional de Educação.

meio do FUNDEF, mantido pelo FUNDEB, um mecanismo que induzia ou, nas palavras dos autores, “forçava” “se não a colaboração, pelo menos, a solidariedade entre diferentes instâncias da administração pública, na forma de transferência de recursos dos municípios/estados que tivesse proporcionalmente menor atendimento para os que tivessem maior”.

O FUNDEF foi um conjunto de fundos contábeis estaduais, um fundo para cada estado (26) mais um fundo para o Distrito Federal (1), composto por 15% de receitas estaduais e municipais – a maior parte deles de impostos estaduais – destinadas ao Ensino Fundamental, de acordo com o número de matrículas das redes de ensino municipal e estadual. Essa política vigorou por 10 anos, quando, em 2006, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi instituído com um percentual de subvinculação de 20% das receitas dos entes subnacionais e destinado para toda a Educação Básica (MACHADO; SOARES, 2018).

Com o fim do FUNDEB em 2020, após duração de 14 anos, foi aprovado o novo FUNDEB permanente, por meio da Emenda Constitucional n° 108/2020, que embora mantenha os mesmos percentuais de subvinculação para os entes federados, de 20% de um conjunto de tributos, passa a contar com complementação de 23% da União ao Fundo, diferentemente do desenho anterior, que previa 10%.

Segundo Machado (2018), para além da política de fundos, outros programas educacionais do governo federal também podem ser assumidos como expressão de relacionamento e coordenação federativa entre a União e os entes subnacionais, como políticas do Salário Educação e o Programa Dinheiro Direto na Escola, nos quais a União determina a finalidade de uso dos recursos transferidos, faz seu monitoramento e aplica sanções, a depender da natureza das avaliações.

Ainda que esses diferentes mecanismos de relacionamentos intergovernamentais sejam estruturados com o protagonismo da União, as normativas infraconstitucionais de cada ente federado preveem a possibilidade de formulação e implementação de políticas próprias, bem como o estabelecimento de relacionamentos para além das previsões constitucionais. Nesse sentido, transferências voluntárias de recursos, produção de programas conjuntos, troca e compartilhamento de informações, apoio técnico-administrativo, produção compartilhada de políticas e acordos de cooperação são formas de interações que ocorrem em todos os âmbitos nas políticas educacionais, podendo ser pactuadas tanto em espaços formais quanto informais.

Sobre esses relacionamentos entre os entes subnacionais nas políticas educacionais, Abrucio e Segatto (2016) explicam que a heterogeneidade do território nacional contribuiu para

que os estados e seus municípios instituíssem diferentes formas de se relacionar no âmbito educacional. Alguns entes estabeleceram relações mais formais e mais institucionalizadas, enquanto outros estruturaram relacionamentos mais informais e menos institucionalizados, incluindo integração de órgãos próprios, utilização de mecanismos financeiros, administrativos e/ou legais. Também segundo os autores, o compartilhamento entre estados e municípios de programas, políticas e informações, o apoio técnico e administrativo, os sistemas de avaliação externa e o currículo são expressões de relacionamentos intergovernamentais encontrados na federação brasileira (SEGATTO, 2015; ABRUCIO; SEGATTO, 2016).

Nesse sentido, Segatto (2015) classifica as lógicas de relacionamento cooperativo entre entes estaduais e seus municípios nas políticas de Educação encontradas nos estados brasileiros em cinco categorias: i) coordenação estadual; ii) programas conjuntos; iii) resolução de conflitos; iv) ações conjuntas; e v) políticas independentes. Essas categorias, segundo a autora, variam no plano da institucionalização e na redistribuição de recursos financeiros, materiais e humanos, não sendo excludentes entre si.

De acordo com Segatto (2015), a “coordenação estadual” é a forma de cooperação mais institucionalizada e com caráter mais vertical, envolvendo a indução da cooperação e redistribuição de recursos financeiros, materiais e humanos. Já as “políticas independentes” se encontram no outro extremo das formas de cooperação, pois são as menos institucionalizadas e basicamente não existe cooperação entre os atores envolvidos, mas isso não quer dizer que não existam relacionamentos entre os entes. Segundo Segatto (2015), nessa forma de relacionamento mais frágil não se prevê a construção de programas conjuntos e as relações são reduzidas à atuação dos estados na intermediação de programas federais para auxiliar os municípios.

A categoria de “programas conjuntos” envolve a cooperação institucionalizada entre os entes subnacionais e a redistribuição de recursos materiais e humanos, mas podem variar no grau de institucionalização e fragmentação dos relacionamentos intergovernamentais. Já a “resolução de conflitos” é uma categoria que envolve negociação entre os entes, existindo alguma institucionalização, mas sem envolver redistribuição de recursos. As “ações conjuntas”, por fim, envolvem cooperação, embora com nível fraco de engajamento, com restrição a atividades e ações, podendo por vezes ser sem intenção.

Tomando como ponto de partida o trabalho de Segato (2015), Lício e Pontes (2020) constroem quatro categorias para tipos de coordenação encontrados entre os entes subnacionais nas políticas de Educação, sobretudo nos anos finais da etapa do Ensino Fundamental. Na

primeira categoria, foram encontrados estados denominados “passivos”, pois diante do seu papel de oferta e coordenação das políticas educacionais de seus municípios são “pouco envolvidos na provisão direta de matrículas nos anos finais do ensino fundamental e não oferecem apoios substantivos a seus municípios nos anos finais do ensino fundamental” (LICIO; PONTES, 2020, p. 406). O segundo grupo é formado por estados com um perfil de “coordenadores” e cujo padrão de cooperação é institucionalizado, com realização de ações de redistribuição de recursos financeiros, materiais e humanos. O terceiro grupo se identifica como “provedores”, com pouca institucionalização e relacionamentos com seus municípios, embora com grande número de matrículas sob sua responsabilidade. E, por fim, o perfil “ativo”, cuja atuação se dá na provisão direta e na coordenação das redes presentes em seu território, contando com uma considerável participação nas matrículas dos anos finais do Ensino Fundamental e atuando de forma a apoiar e induzir seus municípios.

Os dados de pesquisa dos autores sugerem diversos desafios postos na efetivação das relações intergovernamentais nas federações, sobretudo aquelas que são formatadas a partir de competências e responsabilidades compartilhadas por mais de um nível de governo, como a educação no Brasil, e que dependem sobremaneira da capacidade de compatibilizar a autonomia e interdependência dos entes federados, mas também acomodar fatores como estrutura normativa-legal, capacidade de barganha federativa, além das trajetórias histórico-políticas de cada ente federado.

Aceitando, assim, o pressuposto de que as trajetórias institucionais, a produção legal-normativa e as tradições importam para as relações intergovernamentais, que podem assumir distintos padrões, como mostrou a literatura revisada, o capítulo que se segue tratará do ambiente reformista mineiro, de matiz gerencialista. Acredita-se que é importante examinar os contornos que a Nova Gestão Pública assumiu em Minas Gerais, para, então, compreender se as premissas dessa lógica de gestão estiveram relacionadas às relações intergovernamentais na Educação, de 2003 a 2014, no estado mineiro.

4 NOVA GESTÃO PÚBLICA EM MINAS GERAIS: CONTORNOS E INSTRUMENTOS UTILIZADOS NA EDUCAÇÃO

A construção deste capítulo se justifica devido à influência da perspectiva gerencial na administração pública do estado de Minas Gerais e na gestão de suas políticas educacionais no período que esta dissertação se propõe a investigar.

Assim, o capítulo discute as principais características da NGP ou gerencialismo; a introdução das ideias gerenciais na administração do Estado brasileiro; a tentativa de implementação, por meio do PDRAE, de uma reforma gerencial em nível federal; a disseminação desses princípios entre os entes subnacionais; a presença de características gerenciais nas políticas públicas de Educação; e os instrumentos de ação pública utilizados para materializar tais princípios em algumas localidades do país.

Para isso, este capítulo está organizado em três tópicos. O primeiro deles tem o intuito de apresentar concepções, conceitos sobre a proposta do Estado gerencial, bem como sua trajetória e seus contornos no Brasil pós-88. O segundo tópico discorre sobre a interação da perspectiva gerencial com as políticas educacionais no país e os principais instrumentos mobilizados. Por fim, o terceiro tópico aborda o caso mineiro como uma expressão do estado gerencial.

4.1 O gerencialismo e o Brasil pós-88: trajetória e contornos

A chegada de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, à Presidência da República trouxe consigo o projeto para reformar o Estado brasileiro, justificado àquela altura pelo ajuste fiscal e pela necessária introdução de uma nova forma de gestão que proporcionasse ganhos de eficiência, segundo o discurso oficial (ABRUCIO; COSTA, 1999). É nessa direção que Tripodi e Sousa (2018) afirmam que a chegada desse novo governo esteve relacionada à construção de uma proposta de reforma gerencial no Brasil.

De matriz anglo-saxã, os princípios da chamada Nova Gestão Pública (NGP) estão assentados nas correntes teóricas da Administração e da Nova Economia Institucional, das quais assimilou pressupostos administrativos como: construção de medida de performance, gestão de resultados e foco no cidadão-cliente. Além disso, o gerencialismo também pressupõe a introdução da lógica da competição de mercado com proposição de estruturas de incentivos e sanções (TRIPODI; SOUSA, 2018).

Embora o gerencialismo tenha sido considerado uma grande tendência nos anos de 1980 em países centrais como a Inglaterra, por exemplo, conforme afirmam Clarke e Newman

(2012), ele nunca chegou a ser um paradigma de gestão, mesmo porque o que se observou pela experiência internacional (POLLITT; BOUCKAERT, 2002) é que as premissas da NGP interagiram com diferentes arranjos políticos, culturais e normativo-legais de distintos países, produzindo níveis e intensidades diversos, bem como instrumentos e ferramentas de gestão e monitoramento de políticas igualmente distintos. É por essa razão que Pollitt e Bouckaert (2002, p. 8) afirmam que “países distintos têm diferentes pontos de partida, com histórias diversas, e seguem trajetórias distintas. A retórica comum sobre boa governança, eficiência, qualidade e confiança pode [...] esconder desfechos altamente *path-dependent*”.

No caso brasileiro, a tentativa de implementação de uma reforma gerencial tem como marco institucional e teórico a criação do Ministério da Administração e Reforma de Estado (MARE) e a produção do Plano Diretor da Reforma de Estado (PDRAE), respectivamente. Ambos tiveram à frente o então ministro Bresser-Pereira, que afirmava que o grande objetivo era a superação da administração pública burocrática, caracterizada “pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos” (BRASIL, 1995, p. 11). Segundo ele, seria necessário reformar o aparelho de Estado para aumentar a eficiência na implementação das políticas públicas e garantir a saúde fiscal, que tinha sido afetada pela “perda de crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa”, em decorrência dos gastos descontrolados dos anos anteriores e da incapacidade de suportar as crescentes demandas (BRASIL, 1995, p. 10).

Para Tripodi e Sousa (2018), do ponto de vista normativo, a lógica gerencial foi instituída pela Emenda Constitucional nº 19/1998 que altera o *caput* do Art. 37, na medida em que ali se introduz o princípio de eficiência aos demais princípios já constitucionalizados como legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (TRIPODI; SOUSA, 2018).

Contudo, o “avanço” alcançado na norma legal não progrediu na etapa de implementação no âmbito federal, seja por problemas orçamentários seja, ainda, por encontrar resistência dentro do próprio governo, tendo ficado restrito, assim, à política de privatizações, como argumenta Celina Souza (2018).

Se não houve o avanço que se esperava na administração federal, incluindo a mudança de gestão das Universidades para Organizações Sociais, no campo da Educação, autores como Abrucio e Gaetani (2006), Tripodi (2014) e Abrucio e Segatto (2011, 2017) chamam a atenção para a disseminação das ideias gerenciais entre os entes subnacionais a partir dos anos 2000.

Nessa direção, os trabalhos de Prado (2012) e Tripodi (2014) mostram que o estado de Minas Gerais foi o que mais avançou nessa agenda, o que foi reiterado, neste trabalho, pelo

Ministro do TCU Antonio Anastasia, ao afirmar que o que norteou e garantiu o sucesso da reforma no estado, na gestão do PSDB, foi o fato de se construir um projeto “obcecado pelos resultados”, como orienta o PDRAE. Um dos fatores explicativos da posição de Minas Gerais neste “ranking” de reformas deve-se, certamente, ao número significativo de atores que participaram do governo federal na era Bresser-Pereira e que, com o fim do MARE, migraram para os estados¹³.

O Plano Diretor, para Abrucio, foi um importante disseminador de “instrumentos de gestão por resultados em todos os níveis de governo e em várias políticas públicas, em aspectos como monitoramento, avaliação, planejamento estratégico e, em menor medida, mecanismos de contratualização” (ABRUCIO, 2020, p. 16).

Com a migração de parte da alta burocracia do MARE para as unidades subnacionais, desenhos e ferramentas gerenciais foram implementados principalmente nos entes estaduais, que passaram a ser mais permeáveis a “‘instrumentos de ação pública’ que visavam introduzir a lógica da gestão privada na esfera pública” (TRIPODI; SOUSA, 2018, p. 242), legitimados, principalmente, pela produção normativa que se passou a produzir e aprovar nos parlamentos estaduais.

Esse movimento que passa a ocorrer nos estados alcança também a gestão das políticas educacionais, que abriga certo “consenso gerencial” tanto com a adoção de instrumentos de gestão com valores alinhados à administração privada quanto com a transferência da oferta desse serviço social para atores situados fora do Estado, como as instituições do terceiro setor (TRIPODI; SOUSA, 2018).

Lascoumes e Galès (2012) afirmam que a noção de Instrumentos de Ação Pública – IAP possibilita uma visão para além da simples abordagem funcionalista de certos instrumentos, uma vez que entendem que “a ação pública é um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos quanto por finalidades, conteúdos e projetos de ator” (LASCOUMES; GALÈS, 2012, p. 21). Para os autores, em estreita concordância com a posição assumida por esta dissertação, os instrumentos não são neutros e puramente técnicos, mas influenciados pelo contexto em que estão inseridos e pelas concepções e ideologias de quem os formula e os operacionaliza.

Os instrumentos de ação pública, segundo os autores, são, a um só tempo, dispositivos técnicos e sociais que organizam as relações sociais específicas entre o poder público e seus

¹³ Caio Marini e Humberto Costa foram alguns dos nomes citados por Renata Vilhena em entrevista para esta dissertação e também por Bresser-Pereira em entrevista concedida em 2014 que tiveram papéis relevantes tanto na formulação do PDRAE como também na reforma gerencial do Choque de Gestão em Minas Gerais.

destinatários em função das representações e das significações das quais são portados (LASCOUMES; GALÈS, 2012).

Desse modo, as contribuições acerca dos IAP's se tornam relevantes para pensar as políticas educacionais, uma vez que essas políticas são materializadas pelas operacionalizações dos instrumentos, mas que “não é jamais redutível a uma racionalidade técnica e pura. Ele é indissociável dos agentes que programam seus usos, fazem-no evoluir e compõem, a partir dele, comunidades de especialistas” (LASCOUMES; GALÈS, 2012, p. 22).

Para Tripodi e Sousa (2018), as políticas educacionais pós-1995 passaram a incorporar uma série de instrumentos e ideias que se alicerçavam e serviam para esta concepção de modelo de Estado que se pautava, por exemplo, em resultados, performance e incentivos, visando à produção de maiores níveis de eficiência.

Ao investigarem os estados de Minas Gerais, São Paulo, Espírito Santo e Pernambuco, na primeira década dos anos 2000, Abrucio e Segatto (2011, 2017) concluíram que, nestes territórios, a política educacional foi influenciada pelo gerencialismo e que, apesar das diferenças substanciais entre eles, foi possível encontrar convergências nos fatores que possibilitaram a disseminação de lógicas gerenciais no interior dos seus aparelhos de Estado e o uso de instrumentos no âmbito da política educacional.

Para Abrucio e Segatto (2011), os fatores que disseminaram as mudanças reformistas de cunho gerencial nos estados são de ordens diversas, como: ordem econômica; influência de agências multilaterais e de organismos internacionais; questões político-institucionais relacionadas à redemocratização e à conseqüente descentralização e desconcentração direcionada não só para os entes subnacionais, mas também para atores sociais; além de fatores relacionados à premiação e rede de compartilhamento de dados e práticas exitosas entre governos.

Para esses autores, os principais pilares desse novo modelo de gestão, nas quatro experiências estudadas, são a padronização curricular, os sistemas de avaliação externa de rendimento do aluno e a remuneração por desempenho, por meio de formas de contratualização. Os autores ainda afirmam que os instrumentos de avaliação foram os primeiros a serem disseminados e que pressupõem currículos padronizados e adequados aos testes, e, com menos frequência, as bonificações por resultados.

Além disso, Abrucio e Segatto (2017, p. 89-90) afirmam que o fortalecimento e a centralidade das avaliações estão relacionados ao “uso de indicadores para, de um lado, aferir

o desempenho educacional e, de outro, aumentar a publicização e, geralmente, fortalecer o controle social”.

A reforma gerencial de Minas Gerais, apontada como a que mais assimilou instrumentos desta natureza, como já se apontou, ficou conhecida como “Choque de Gestão”, tendo em vista que foi este o nome da primeira geração reformista do Estado (2003-2006), seguido pelo “Estado por Resultados” (2007-2010) e concluindo com “O Estado em Rede” (2011-2014) (SARAIVA; PINTO, 2010; ANASTASIA, 2010).

De acordo com Tripodi (2014), o argumento oficial do governo do estado àquela altura era o quadro fiscal que se agravava desde 1996 e que o teria levado a uma grave situação econômica, com falta de recursos até para a folha de pagamento dos servidores. Além disso, segundo a autora, argumentava-se que a crise econômica teria produzido também uma crise de legitimidade no governo, uma vez que a gestão não era voltada para os resultados, gerando políticas incapazes de atender as demandas postas pela sociedade mineira.

Esse discurso, segundo a autora, não apenas foi amplamente divulgado como expresso no plano de governo de Aécio Neves (2003-2006), segundo o qual urgia “reformular o aparato institucional do Estado, reorganizando processos e procedimentos e priorizando atividades” (NEVES, 2002, p. 18), sendo esse o mote central na instituição da primeira geração de reforma, o “Choque de Gestão”. Esse choque proposto no seu plano de governo objetivava romper com o modelo anterior, criando, para tanto, ferramentas para desburocratizar, racionalizar os gastos, monitorar e avaliar as estruturas administrativas para tornar as ações do estado mais eficazes e com melhores resultados. O estado que seria reformado teria como papel de atuação “a regulação, a coordenação e indução de projetos, em alianças e parcerias com o setor privado, municípios e setores organizados da sociedade” (NEVES, 2002, p. 17).

De fato, a década de 90, sobretudo após o Plano Real, foi um delicado momento para os governos estaduais, que, em sua maioria, passavam por graves crises fiscais e que junto a outros fatores foi um dos motivos que teria alavancado reformas em administrações de vários estados, como já foi amplamente documentado pela literatura (ABRUCIO; COSTA, 1998; ABRUCIO; GAETANI, 2006).

O estado de Minas Gerais, a partir de 2003, foi um dos primeiros que se propôs a trilhar o reformismo de natureza gerencial para, segundo o governo da época, construir o equilíbrio fiscal e buscar melhores resultados na oferta dos serviços públicos.

De acordo com a ex-Secretária de Estado de Planejamento e Gestão (2003-2014), Renata Vilhena, esse duplo propósito foi expresso em um duplo planejamento, que implementava uma agenda fiscal alinhada com uma agenda de desenvolvimento:

A nossa reforma [...] foi diferente, o equilíbrio fiscal era uma premissa, ele era um pressuposto. Mas o Governador sempre falava “eu não fui eleito para ficar quatro anos fazendo reforma fiscal, de equilíbrio fiscal, eu fui eleito para criar emprego, desenvolvimento para Minas Gerais”. E aí que a gente entrou com agenda paralela de trabalhar agenda fiscal alinhada com uma agenda de desenvolvimento. E esse foi também virou um ‘*case*’, que é o que é chamado de “duplo planejamento”, “planejamento dual” na área de administração. De trabalhar a ambidestria que você trabalha ao longo prazo ao mesmo tempo que você trabalha o curto prazo. (Entrevista concedida por Renata Vilhena, 2021).

Para Tripodi (2014), o plano de governo da primeira geração reformista de 2003, de Minas Gerais, guarda muitos pontos de convergência com a proposta de reforma administrativa proposta pelo governo FHC (PSDB), no âmbito federal, na segunda metade da década de 90. Segundo a autora, as propostas federal e estadual dialogam em relação à concepção do papel do Estado como coordenador e indutor de projetos relativos à descentralização e maior participação da sociedade civil via parcerias público-privadas e terceiro setor, gestão pautada na *performance*, foco nos conceitos de eficiência e eficácia, contratualização, avaliação e gestão por resultados (TRIPODI, 2014; TRIPODI; SOUSA, 2018). Esse “diálogo” entre os entes foi possível, como se disse, pela atuação de atores que compuseram o MARE (1995) que migraram para o ente mineiro e foram importantes agentes na disseminação e operacionalização das ideias da NGP.

Essa proximidade entre os desenhos federal e estadual não é casual, mas resultado efetivo da inspiração encontrada no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, conforme afirmou Antonio Anastasia, que no primeiro momento conduzia a reforma (2003-2009) como Secretário de Estado de Planejamento e Gestão (2003-2006), posteriormente, como Vice-Governador (2007-2010), e, no segundo momento, como Governador.

Para Anastasia (2021):

Quando eu vim para o governo de Minas em 2003, a situação de Minas era tão grave que eu falei vamos nos inspirar naquilo que o foi concebido, já foi avançado para podermos nos adaptar, claro que a realidade estadual é completamente diferente da federal, mas vamos adaptar aquilo que for possível e buscar o Estado que entregue resultados ao cidadão, não adianta eu ficar mostrando orçamento e toda parte burocrática adequada com a prestação de contas se o ensino vai mal, se os hospitais não atendem, estradas esburacadas e por aí vai. Então, **não há dúvida que houve uma grande influência no plano diretor da reforma do Estado nas concepções que tivemos aqui. Até porque muitos que trabalharam aqui trabalharam lá também,**

a começar pela minha adjunta [...] Dra. Renata Vilhena. (Entrevista concedida por Antonio Anastasia, 2021, grifos nossos).

A fala da entrevistada Renata Vilhena corrobora o posicionamento de Anastasia (2021) ao confirmar que as três gerações reformistas em Minas Gerais, das quais fez parte como Secretária de Planejamento e Gestão (2006-2014), apresentam um *path dependence*, ao se referir ao governo federal, já que, segundo ela:

A [proposta reformista] do Bresser sim, porque a nossa base foi a dele. E ele passou 8 anos discutindo isso e fez uma comparação com o governo Inglês, [...] tive oportunidade de ir na Inglaterra e conhecer o modelo. Eu falei que eu me infiltrei na equipe do Bresser. Então é claro que sim, com certeza absoluta, eu diria que a reforma do plano diretor do Bresser. As outras, todas as reformas que eu participei, inclusive tudo que foi feito na época do Covas, [...] era o equilíbrio fiscal. A nossa reforma, ela foi diferente. (Entrevista concedida por Renata Vilhena, 2021).

Assim, valendo-se de muitas premissas postuladas pelo então ministro Bresser-Pereira, na coordenação do MARE, o “Choque de Gestão”, segundo os discursos produzidos, buscava contornar a grave crise de recursos e efetivar políticas públicas mais eficientes por meio de parcerias, políticas de acompanhamento e avaliação e, principalmente, uma gestão voltada mais para resultados e menos para processos.

O estado de Minas Gerais, segundo Aécio Neves (2002, p. 17), demandava reformas institucionais que estabelecessem um “novo paradigma de desenvolvimento e de atuação governamental, em que a filosofia desenvolvimentista baseada na liderança do Estado-empresário não mais se aplica” e essa novidade se daria pelos meios de indução e coordenação. Assim, o capítulo seguinte analisará os padrões de relações intergovernamentais que foram construídos em Minas Gerais no âmbito do processo de reforma do Estado.

5 AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA POLÍTICA EDUCACIONAL MINEIRA: O PERÍODO REFORMISTA DE 2003 A 2014

Ao longo do desenvolvimento deste trabalho, buscou-se construir uma interpretação sobre a maneira como se estruturaram as relações intergovernamentais na política educacional mineira, no intervalo de 2003 a 2014, no contexto da Nova Gestão Pública. Auxiliado pelas discussões que o precederam, o capítulo analisa a dinâmica que estrutura os padrões de relacionamento entre o governo estadual de Minas Gerais e os entes municipais, ao longo da gestão dos governadores Aécio Neves (2003-2010) e Antonio Anastasia (2010-2014), ambos do PSDB, à época. Para tanto, ele foi construído por meio de um movimento que articula as entrevistas realizadas com os atores do alto escalão do governo estadual, a produção normativa publicada pelo poder executivo mineiro e o estatuto analítico que se privilegiou sobre as relações intergovernamentais, de modo particular Wright (1974), Cameron (2001), Watts (2006), Agrnoff (2007), Segatto (2015) e Souza (2018). Os argumentos que constroem o capítulo resultam de um conjunto articulado de noções explícitas apreendidas na análise, pressupostos implícitos e evidências fornecidas tanto pelos documentos quanto pelas falas dos entrevistados.

5.1 Contornos da política educacional mineira: instrumentos mobilizados

O impulso reformista encontrado no discurso oficial dos governos mineiros no período de 2003 a 2014, que tinha como objetivo alcançar todos os setores do Estado, em uma perspectiva de “*ambidestria*”, como afirmado pela ex-secretária de Planejamento e Gestão, Renata Vilhena, superando a crise fiscal e melhorando a qualidade das políticas públicas para o desenvolvimento, incluía também a área educacional. Assim, a primeira geração do Choque de Gestão, segundo o plano de governo de Aécio Neves (PSDB), tinha como objetivo “enfrentar a questão da qualidade da educação pública, que se expressa no baixo desempenho obtido pela população escolar quando submetida a processos padronizados de avaliação externa” (NEVES, 2002, p. 38).

No entanto, o enfrentamento dessa suposta ausência de qualidade da política educacional deveria ser efetivado sem novos investimentos em Educação, mas apenas com ganhos a serem produzidos por instrumentos que gerassem eficiência, uma vez que supostamente não havia condições de o Estado ampliar investimentos em termos de recursos

financeiros. Assim, segundo Pinto e Saraiva (2010)¹⁴, que exerceram naquele período as funções de Secretária e Secretário Adjunto de Educação no Estado, a

retomada de uma posição destacada entre os demais estados exigiu a implantação, a partir de 2003, de políticas e ações desenhadas num momento de grave situação fiscal do Estado, que não permitia alimentar expectativas de novos investimentos em curto prazo, e exigiu também a redução das desigualdades entre as diversas regiões (PINTO; SARAIVA, 2010, p. 114).

A ideia de inserir o estado em uma posição educacional destacada entre os entes federados também esteve presente no sucessor de Aécio Neves, o então governador Anastasia, que em seu plano de governo (2011-2014), intitulado “Minas de todos os mineiros: as redes sociais de desenvolvimento integrado”, afirmava que do ponto de vista educacional, o grande desafio seria “transformar a rede pública de ensino em um sistema de alto desempenho educacional” (ANASTASIA, 2010, p. 40).

Em ambos os casos, nota-se que os governadores se referem ao reposicionamento do estado em matéria educacional, e não apenas da rede estadual, que ao final das três gerações reformistas coordenadas por esses atores possuía, em 2014, segundo o Laboratório de Dados Educacionais da UFPR e UFG¹⁵, 1.237.498 matrículas, o que corresponde a aproximadamente 50% das matrículas da educação básica no estado, diferindo de outros entes federados, especialmente aqueles do nordeste brasileiro, cuja taxa de municipalização de matrículas pode chegar a 80%, como se observa no Maranhão.

Tendo em vista que os governos estaduais neste período ambicionavam mudanças para todo o estado, seria necessário, assim, alcançar os quase 900 municípios mineiros, o que demandaria esforços na construção de relacionamento entre o ente estadual e os locais.

No sentido, então, de se alcançar ganhos de eficiência sem novos aportes de recurso, o estado de Minas utilizou diferentes instrumentos e ferramentas como políticas de remuneração variável (por meio de estruturas de incentivos e sanções), sistema de avaliação e monitoramento, bem como a padronização curricular (PINTO; SARAIVA, 2010), de modo a alcançar os objetivos propostos por cada uma das gerações do Choque de Gestão.

Além disso, foram utilizadas transferências voluntárias baseadas em condicionalidades associadas a resultados acordados; programas e políticas que contaram, a todo o tempo, com

¹⁴ Vanessa Guimarães Pinto e João Antonio Filocre Saraiva atuaram no Governo Estadual de Minas Gerais na SEE-MG entre 2003 e 2010, como Secretária de Estado de Educação e Secretário adjunto de Estado de Educação, respectivamente.

¹⁵ Disponível em: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/indicadores/matriculas>. Acesso em: 22 abr. 2022.

estruturas de relacionamentos mais formais e institucionalizadas, aproximando aos relacionamentos atípicos de agência entre governos; e relações mais informais, aproximando dos relacionamentos definidos como pré-estruturais por Wright (1974).

A partir da análise da Lei Delegada nº 59, de 2003, que dispõe sobre a reforma administrativa no âmbito da Secretaria Estadual de Educação – SEE, Tripodi (2014) afirma que se criaram as condições legais para que houvesse um alinhamento entre a atuação da pasta às diretrizes gerais da reforma gerencial proposta pelo governo na medida em que o estado passa a construir instrumentos como o currículo único, a reformular avaliações próprias de larga escala, a realizar avaliação de desempenho de servidores e a estruturar parcerias com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP. A autora, no entanto, alerta que esses instrumentos, por si, não devem ser compreendidos como expressão de gerencialismo e que eles só assumiram essa dimensão em Minas Gerais em decorrência da forma como passaram a interagir entre si, a partir do desenho reformista formulado.

De acordo com Prado (2012), é possível reconhecer alguns dos principais ingredientes presentes na reforma gerencial da educação mineira entre os anos de 2004 e 2010:

i) a estruturação de um padrão curricular através dos guias do professor alfabetizador e de cadernos elaborados pela SEE-MG para os anos iniciais do ensino fundamental e o Currículo Básico Comum para os anos finais do ensino fundamental e para o ensino médio; ii) a evolução do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (Simave); iii) a estruturação de um sistema de metas de proficiência por unidade escolar; iv) as mudanças no papel e na forma de atuação da gerência escolar; v) o fortalecimento da função administrativa da gerência escolar a partir da introdução da Avaliação de Desempenho Individual (ADI) dos professores; e vi) a introdução do sistema de bonificação de resultados (PRADO, 2012, p. 189).

Abrucio e Segatto (2011) afirmam que nos contextos reformistas dos governos estaduais que foram influenciados pelas ideias do Plano Diretor do MARE, as avaliações, as práticas associadas à responsabilização e as políticas de bonificação condicionadas ao alcance de metas foram as principais ações nas políticas educacionais (ABRUCIO; SEGATTO, 2011).

O que se pode observar é que a avaliação de larga escala de rendimento do aluno, de modo especial o sistema próprio do governo mineiro, chamado de Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE), parece ter sido o instrumento de ação pública que mais contribuiu para a estruturação das demais ações produzidas pelo estado, ao interagir com outras ferramentas, com ênfase em uma gestão para resultados. Não parece ser por acaso que tanto a gestão de Aécio Neves quanto a de Antonio Anastasia tenham assumido o SIMAVE como uma ação estratégica no desenho macro da política educacional. A ex-secretária Vanessa

Guimarães chama a atenção para a centralidade e para o uso do sistema de avaliação mineiro na articulação entre o governo estadual e seus municípios e, além disso, trata de certa “euforia” entre os prefeitos após o trabalho conjunto gerar resultados:

nosso sistema de avaliação, avaliação de metas, lidava com pactos firmados com regionais que têm um conjunto de prefeituras, um conjunto de escolas estaduais e municipais, têm um diagnóstico por região, não é só por escolas, você tem os dados agrupados por regional e a pessoa que está lá na frente da regional tem uma equipe técnica, tem que visitar as escolas e tem que conhecer os problemas da escola e tem que entender da avaliação da sua área. Em regiões com o desempenho mais baixo, você tem que ver a euforia do conjunto de prefeitos daquela região depois de 3 e 4 anos de trabalho com eles que eles começaram ver os resultados educacionais da sua região compatíveis, compatíveis não, semelhantes com outras regiões do estado (Entrevista concedida por Vanessa Guimarães, 2001).

Na primeira gestão de Aécio Neves, por exemplo, o plano de governo afirmava que se deveria priorizar o “aperfeiçoamento e expansão dos instrumentos de acompanhamento e de avaliação do desempenho do aluno” e “implantação de mecanismos de acompanhamento e de avaliação de desempenho da escola” (NEVES, 2002, p. 42). O plano de governo de Antonio Anastasia (2010) vai na mesma direção, ao explicitar seu objetivo de, na área educacional,

aperfeiçoar e consolidar o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE) como suporte ao planejamento de ação docente na sala de aula, à gestão da escola e do sistema educacional, bem como para acompanhar o impacto das ações realizadas sobre o progresso dos estudantes (ANASTASIA, 2010, p. 42).

O que se pode notar é que princípios como a eficiência, a contratualização por resultados e a noção de performance foram importados da administração privada para a esfera pública e passaram a operacionalizar as políticas educacionais durante o período reformista.

Embora todos esses elementos tenham sido explicitados em planos de governo, em discursos oficiais, bem como em textos produzidos pelos próprios gestores da pasta, para a ex-Secretária de Estado de Educação das duas gestões de Aécio Neves, Vanessa Guimarães Pinto, em entrevista concedida para este trabalho, não houve interferência do Choque de Gestão na área educacional. Para Pinto (2021), “tirando a linguagem e as tecnicidades do processo, no fundo é isso, você tem que fazer o melhor com os recursos que dispõe”:

[...] nós já estávamos assumindo, e tem que ser assumido, a questão da eficiência do sistema [...] nós temos que buscar encontrar medidas que permitem utilização máxima dos recursos da educação que são limitados, dentro de um desafio enorme que o estado apresenta, uma preocupação com a eficiência: utilização melhor dos recursos. E a eficácia do sistema que é apresentar o melhor resultado possível. [...] isso **não foi dado pelo choque de gestão, mas o governo precisava, eu imagino, de uma**

postura ou uma opção de trabalho que desse visibilidade para fora, isso é importante para o governo, dar uma visibilidade ao programa do governador Aécio para fora. E permitiu utilizar de ferramentas de controle interno, para se ter e administrar aquele momento. (Entrevista concedida por Vanessa Guimarães Pinto, 2021, grifos nossos).

Ao afirmar que não se tratava de “Choque de Gestão”, mas apenas “mais com o que se tem” (entenda-se “fazer mais com menos”), a fala da entrevistada parece desagregar as escolhas políticas feitas e as ações implementadas pela reforma estadual dos princípios da Nova Gestão Pública, argumentando, para tanto, que se trataria de uma questão mais pragmática, “do que se tem para fazer, diante dos recursos”, do que propriamente decorrente de um desenho pré-concebido. Além disso, salvo melhor juízo, parece haver certo incômodo com a vinculação do termo “Choque de Gestão” à área educacional, na medida em que a ex-secretária afirma que a escolha pela busca da eficiência, em contexto de ausência de recursos, já estava dada e que a escolha do termo para designar o processo reformista relacionava-se mais à estratégia do governo para dar visibilidade ao programa, ou seja, o Choque de Gestão seria mais uma estratégia de marketing do que propriamente um projeto reformista com diretrizes próprias.

Assim, a reforma mineira, no que diz respeito à educação e aos relacionamentos entre os entes federados mineiros, fortaleceu o uso das avaliações e a gestão das ações e das políticas pautadas em resultados tanto para dialogar com a gestão da escola e a sala de aula quanto para o desenho de um currículo escolar. Além disso, viabilizou a construção de estrutura de metas que permitiram introduzir incentivos e sanções a atores da Educação (bonificação por metas, demissão por desempenho insatisfatório ou não pagamento de transferências condicionadas aos resultados para os municípios mineiros, cujas redes não estabelecessem convênios), a partir do Decreto de 45.550, de 2011, que “estabelece contrapartida social para transferência voluntária de recursos do Estado aos municípios, mediante convênio, acordo ou instrumento congêneres, que tenha por objeto a execução de obras de infraestrutura, e dá outras providências” (MINAS GERAIS, 2011), revogado pelo Decreto 46.230, de 2013, que “Dispõe sobre a contrapartida social na transferência voluntária de recursos do Estado para Municípios” (MINAS GERAIS, 2013).

Antonio Anastasia, principal ator na condução do desenho reformista do processo, afirma que havia um esforço significativo para que a Educação acompanhasse as diretrizes da macro política do estado, como se pode apreender pela sua fala:

O que se cogitava e se esforçou e se empenhou muito foi [...] que **a gestão [central] auxiliasse a política educacional, fornecesse instrumentos e meios para que a secretaria de educação acompanhasse os resultados dos alunos e isso eu acho que**

foi exitoso. Àquela época, Minas conseguiu os melhores lugares do IDEB, nós **conseguimos mecanismos adequados de acompanhamento.** (Entrevista concedida por Antonio Anastasia, 2021, grifos nossos).

O sistema mineiro de avaliação, o primeiro do país a realizar avaliações externas de suas escolas (PINTO; SARAIVA, 2010), estruturou e contribuiu, assim, para a proposta reformista. A sua existência permitiu que o sistema educacional fosse apenas fortalecido e adaptado pelos novos princípios de gestão que guiarão a política educacional durante aquele período (ABRUCIO; SEGATTO, 2017). É nesse sentido que segue a análise de Brooke e Cunha (2011), para quem a existência de um sistema de avaliação foi um facilitador para o processo reformista se consolidar na área educacional.

Embora o governo de Aécio Neves tenha utilizado as avaliações externas desde o início de sua gestão em 2003, o SIMAVE foi interrompido entre 2004 e 2005, só retornando em 2006, de modo que se pudesse introduzir um novo desenho avaliativo que considerasse e estivesse articulado principalmente à padronização curricular que acabara de ser aprovada àquela altura, via Currículo Básico Comum – CBC.

De acordo com Pinto e Saraiva (2010), o currículo básico comum “tornou-se a matriz de referência para os programas de avaliação do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública”, como também a “base para o estabelecimento de parâmetros de avaliação das unidades escolares, avaliação de desempenho individual dos professores e para proposição de metas visando à melhoria do desempenho dos estudantes” (PINTO; SARAIVA, 2010, p. 119).

A contratualização, fortemente associada a uma perspectiva gerencial e operacionalizada em Minas, também estava baseada, parcialmente, nos resultados dos estudantes no SIMAVE, contribuindo para a gestão das políticas educacionais de remuneração variável (PINTO; SARAIVA, 2010).

Segundo Tripodi e Sousa (2018), nos princípios gerenciais que associam os resultados a premiações e/ou sanções dos envolvidos na política educacional “está a noção de se criar um ambiente propício a competitividade que os levaria, supostamente, a envidar maiores esforços para aumentar a qualidade da educação, entendida como resultado de alunos em avaliações externas em larga escala” (TRIPODI; SOUSA, 2018, p. 243).

Além disso, de acordo com Pinto e Saraiva (2010), as alterações pretendidas na gestão da Educação foram resultado da sensibilização, do convencimento e da mobilização dos grupos envolvidos, em processos formais e informais de negociação e pactos. O que a argumentação de Pinto e Saraiva (2010) sugere é que a mudança de comportamento institucional precisa ser induzida, quando se tem objetivos a serem alcançados em uma reforma, e essa indução pode se

dar por mecanismos legais, formais, mas também por artifícios menos institucionalizados e liderança dos atores chaves. Segundo os autores: “as mudanças efetivas e significativas não acontecem pela força de dispositivos legais, mas pela sensibilização, pelo convencimento e pela mobilização dos grupos envolvidos” (PINTO; SARAIVA, 2010, p. 115).

É nessa direção que se encaminham as considerações da ex-Secretária de Planejamento, Renata Vilhena, ao afirmar que:

Não adianta você chegar com modelo de cima para baixo, no modelo de parceria você tem que ter apoio aí de todos os lados. [...] **A gente criou algumas cerejinhas na educação. A educação não queria contratualizar, não queria nada disso, não queria ter indicador, não queria ser controlada.** Quando, por que que a educação entrou? [...] Não sei se a Vanessa [secretária de educação] vai assumir isso, mas o sindicato começou a cobrar: “não, a gente quer também ter produtividade”. [...] Então a gente não foi para o embate [...], se observar a situação, era tudo opcional, **mas se ele quisesse ter algumas flexibilidades, algumas autonomias, ele precisava de assinar.** [O contrato de gestão]. E aí, automaticamente, ficou obrigatório porque todo mundo queria. (Entrevista concedida por Renata Vilhena, 2021, grifos nossos).

Nota-se pela entrevista da ex-secretária que a indução do processo de contratualização no campo educacional, que levava à efetivação da remuneração variável, deu-se mais mediante arranjos políticos, via processo de indução, por meio das “cereinhas”, como o pagamento de bônus para outras áreas, do que propriamente em decorrência de produção de norma legal. Segundo Vilhena, na medida em que servidores estaduais de outras áreas do estado aderiram à contratualização e passaram a receber bônus de produtividade, isso fez com que o próprio sindicato dos professores passasse a reivindicar a possibilidade de remuneração variável para os profissionais da educação, que, supostamente, pressionavam por isso. Esse episódio apresentado por Vilhena permite observar o efeito dos relacionamentos informais na construção de uma relação formalizada e institucionalizada por uma arena legal, que são os contratos de gestão, algo que assumiu um certo formato também em relação aos relacionamentos intergovernamentais entre os entes subnacionais em Minas, uma vez que transferências de recursos variavam de acordo com os resultados alcançados a partir dos Decretos 45.550/2011 e 46.230/2016.

Dessa forma, para além do monitoramento, controle, aferição de desempenho e remuneração variável, o SIMAVE também foi uma importante política de relacionamento entre o Estado e seus municípios por meio da possibilidade da assinatura de convênios que firmassem transferências condicionadas a resultados obtidos nas avaliações do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Básica via Decreto 46.230/2013.

A política educacional é uma responsabilidade compartilhada entre os entes federados; assim sendo, os sistemas de ensino devem atuar por meio de um regime de colaboração (ARAUJO, 2010), especialmente em um estado com 853 municípios, como Minas Gerais, que possui, além disso, uma expressiva dimensão geográfica, heterogeneidades socioeconômicas e culturais, bem como capacidades burocráticas e administrativas díspares dentro do seu território.

É neste sentido que Antonio Anastasia indaga como é possível lidar com um contexto em que **“temos municípios de 900 almas, que vos digo, como é que um município deste tem condição de administrar uma rede? Não tem condição. Então a presença do Estado é importante”** (entrevista concedida por Antonio Anastasia, 2021, grifos nossos). Nota-se, por meio da fala de Anastasia, que por detrás da reforma do estado mineiro também se vinculava a ambição de melhorar o padrão de relacionamentos intergovernamentais, uma vez que os objetivos reformistas mais amplos demandariam uma ação conjunta.

5.2 Relacionamentos intergovernamentais subnacionais em Minas Gerais: as políticas educacionais durante o Choque de Gestão (2003-2014)

Ao discutir os modelos de cooperação acerca do papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação, Segatto (2015) afirma que o estado de Minas Gerais apresenta um modelo de cooperação sustentado por uma lógica em que os relacionamentos do ente estadual com seus municípios são realizados via redistribuição de recursos e prestação de apoio técnico, sendo recente e pouco institucionalizada a trajetória de colaboração (SEGATTO, 2015).

De acordo com Abrucio e Segatto (2016), não é possível identificar no estado – pelo menos no período até 2013, quando as visitas aos estados analisados e as entrevistas foram realizadas – a existência de arenas responsáveis pela articulação entre os entes subnacionais no âmbito das políticas educacionais, o que levou Segatto (2015) a definir a institucionalização como mediana.

Além disso, segundo os autores, ações que envolveram relacionamento cooperativo em Minas foram programas conjuntos implementados por diferentes órgãos da SEE e alguns dos programas eram políticas que já tinham sido implementadas pelo Estado em sua própria rede estadual de ensino (ABRUCIO; SEGATTO, 2016).

Embora Segatto (2015) e Abrucio e Segatto (2016) afirmem não existir um órgão específico para os relacionamentos no campo educacional durante as duas primeiras gerações

reformistas, de 2003 a 2010, a investigação realizada no âmbito desta dissertação identificou a existência de um órgão dentro do Secretaria de Estado e Governo – SEGOV, denominado Subsecretaria de Assuntos Municipais – SUBSEAM, cuja função era estruturar convênios em parceria com os municípios, visando à promoção de desenvolvimento socioeconômico e apoiando obras de infraestrutura. Desse modo, temos a impressão de que os convênios estruturados pela SUBSEAM ao longo de sua atuação podem ter sido importantes para as políticas de transferência de recursos para execução de obras de infraestrutura condicionadas a resultados educacionais durante a terceira geração do Choque de Gestão, uma vez que a transferência voluntária de recursos para os municípios deve ser celebrada por meio de convênios ou instrumentos semelhantes, como propõem os Decretos 45.550/2011 e 46.230/2013.

Ao que tudo indica, embora a SUBSEAM fosse uma arena formal, sua existência tinha baixa visibilidade dentro do conjunto de órgãos da Secretaria de Estado, a ponto de nem mesmo a mais longeva secretária de educação dos anos reformistas, a professora Vanessa Guimarães Pinto, não reconhecê-la. Para Pinto (entrevista concedida em 2021), a construção de arenas formais de negociação e pacto, bem como a produção de legislação pela área de Educação, foi mínima durante seu mandato, o que sugere uma “baixa formalização de pactos estabelecidos” (PINTO, 2021). A professora ainda explica que a “pouca formalização tem explicação”, devendo-se à heterogeneidade de Minas, que não caberia em uma única “régua” normativa: **“Eu não faço uma regra geral, por quê? Porque essa Minas, ela é muito diversa”** (PINTO, 2021, grifos nossos).

O que a fala de Pinto sugere é que a diversidade do estado, em termos de municípios, inviabilizaria a formalização de relacionamento intergovernamental, tendo sido privilegiadas, àquela altura, formas individualizadas e informais de interações, o que supostamente contribuiria para o respeito às especificidades de cada demanda, o que, segundo autores como Wright (1974) e Cameron (2001), são engrenagens fundamentais para o funcionamento da máquina federativa.

A noção de que os padrões informais de relação são estratégias eficientes na construção de relacionamentos entre os entes também foi explicitada pela professora Ana Lúcia Gazzola, que foi a Secretária de Estado de Educação na gestão do então governador Antonio Anastasia. Ao se referir à dinâmica de divulgação de resultados das avaliações externas no âmbito dos municípios, ela informa que os prefeitos reagem às notas alcançadas pelos alunos da rede municipal por meio de telefonemas.

Se é possível concordar, pelo menos em parte, com Abrucio e Segato (2016) de que haveria baixa institucionalização e fragmentação de relações interfederativas no estado, isso não parece ter sido um problema para a efetivação de ações conjuntas ou adesão de municípios a programas estaduais, que aparentemente foram majoritariamente induzidas por mecanismos informais de modo geral, com algumas exceções de constituição de arenas formais, com produção regulatória das interações.

A esse respeito, Antonio Anastasia, em entrevista, explica que a indução de comportamento desejado é a melhor estratégia: “em razão do modelo constitucional você não pode fazer intervenções [no âmbito federalista], [assim] você estimula. **Então é um federalismo de cooperação de estímulo e tudo nós fizemos nessa linha** [na gestão mineira]” (entrevista concedida por Antonio Anastasia, 2021, grifos nossos). Ainda segundo Anastasia, “essa indução é imprescindível **no modelo brasileiro, [pois] você tem, de fato, de criar mecanismos de apoio, de acompanhamento e até de orientação para os municípios**” (entrevista concedida por Antonio Anastasia, 2021, grifos nossos).

Para o ex-governador, não há dúvidas de que é necessário respeitar a autonomia dos entes, em um desenho federativo, mas é essencial que haja “mecanismos de apoio, de acompanhamento e até de orientação” aos municípios, sendo a indução a forma de lidar com esses dois elementos (autonomia e acompanhamento), definidos por ele como um “federalismo de cooperação de estímulo”.

Utilizando a conhecida analogia da cenoura, Antonio Anastasia explica como esse processo de indução foi pensado em Minas Gerais, devido às características do estado:

Em relação à indução, ela é imprescindível e nós sabemos que nós temos de ver aqui o que se chama popularmente uma certa “cenoura”, que é o estímulo. É o estado que tem de estimular os municípios, porque eu volto a dizer, nós temos realidades muito distintas. Eu não preciso de estimular Uberlândia, Juiz de Fora, Uberaba ou Montes Claros, mas eu tenho que estimular os municípios menores que têm muita dificuldade de gestão, não têm acesso à informação. (Entrevista concedida por Antonio Anastasia, 2021, grifos nossos).

As falas dos atores do alto escalão da gestão mineira apontam para uma série de relacionamentos entre os entes federados no estado de Minas Gerais, sugerindo certa pluralidade, bem como formas e modelos diferentes de “estímulos” para se atingir os objetivos a serem alcançados na Educação.

O SIMAVE, por exemplo, aparece como ponto de destaque entre os entrevistados, se mostrando, ao que tudo indica, um importante elo entre o governo estadual e os municípios.

Pinto e Saraiva (2010) afirmam que ao fim das duas primeiras gerações do Choque de Gestão, todas as escolas estaduais e municipais eram avaliadas, mesmo não sendo obrigatórias essas últimas. Além disso, programas e políticas dos municípios utilizavam, direta e indiretamente, o sistema de avaliação como referência para a tomada de decisões e cumprimento de convênios.

Segundo Pinto e Saraiva (2010), a necessidade de informações mais precisas e seguras que pudessem orientar a gestão do sistema educacional e das escolas no estado, entendendo aí as redes municipais, davam ao SIMAVE um lugar importante na estruturação de padrões relacionais em Minas. O sistema próprio de avaliação mineiro é composto pelo Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica – PROEB, avaliando os alunos do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio, o Programa de Avaliação da Alfabetização – PROALFA, medindo os níveis de alfabetização dos alunos do 3º ano, e o Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar – PAAE. Entre 2004 e 2005, o governo estadual reestruturou o SIMAVE, de modo a vinculá-lo de forma mais direta ao currículo comum delineado pela gestão de Aécio Neves já no segundo ano de seu primeiro mandato.

A adesão ao sistema de avaliação reformado acabou por induzir, em alguma medida, os entes municipais à padronização curricular, pois a matriz de referência das avaliações do SIMAVE eram os CBCs, que contemplavam os anos finais do Ensino Fundamental e o Ensino Médio (PRADO, 2012). Além disso, “a SEE-MG elaborou, em 2004, um conjunto de cadernos orientadores para os professores dos anos iniciais do ensino fundamental” (PRADO, 2012, p. 190), visando as questões relacionadas à alfabetização, cujas matrículas são principalmente dos municípios, e que seriam avaliadas por meio do PROALFA.

Ainda que não tenha havido a produção de alguma norma que explicitasse a intenção de que os municípios adotassem o Currículo Básico Comum produzido pelo estado, assim como o próprio sistema de avaliação, o fato de os municípios, na sua totalidade, adotarem o SIMAVE levava à indução também do uso do currículo.

Desse modo, a “imprescindível indução” a que se referiu o ex-governador Anastasia se efetivava, uma vez que governo estadual usava o sistema de avaliação e a padronização curricular como “cenoura” para estimular os municípios a aderirem às ideias, propostas, programas e políticas do governo e, então, alcançar os objetivos propostos no âmbito da reforma.

Outra importante ferramenta de relacionamento com os municípios utilizada pelo estado foi o Programa de Intervenção Pedagógica – PIP, que fora delineado e implementado inicialmente pela rede estadual de educação, para, em seguida, ser expandido para os 853

municípios, que, de forma voluntária, aderiram a esse programa estadual (BRAGATO; BRAGA; BITTENCOURT, 2020), considerado pela ex-Secretária de Estado da Educação, Ana Lúcia Gazzola (entrevista concedida em 2021), “uma intervenção extraordinária e, por isso, a partir de 2012 foi direcionada também aos municípios”.

O Programa de Intervenção Pedagógica utiliza os resultados do PROALFA, componente do SIMAVE, para diagnosticar e apresentar propostas de intervenção no âmbito do processo de alfabetização, tendo movimentado instâncias e órgãos oficiais ligados ao governador no Escritório de Prioridades, na SEE e nas secretarias municipais, segundo Gazzola (2021).

A secretaria estadual auxiliava os municípios a construir, estruturar, capacitar e fornecer material de apoio às equipes municipais, conforme se pode observar por meio da fala da então Secretária de Educação do governo Anastasia, ao tratar da implementação do PIP municipalizado:

100% dos municípios entraram no PIP. O que que isso significou? O SIMAVE já era feito pelo Estado para todas as redes municipais, faltava agora dar consequência em ações transformadoras de acordo com os resultados. Então, nós nos responsabilizamos pela transcrição municipalizada dos textos e adaptando-os ao contexto dos Municípios, pelo treinamento de todas as equipes dos Municípios, por todos os eventos de formação que nós fizemos, nós estamos falando assim, só no PIP, de uns 900 e tantos eventos. Os números são impressionantes, porque demos uma arrancada muito forte para incorporar os municípios. Distribuimos o Estado em algumas zonas e os prefeitos só se responsabilizavam pela montagem da equipe e pelo deslocamento da equipe: pagamento e deslocamento de sua equipe. (Entrevista concedida por Ana Lúcia Gazzola, 2021).

A professora Ana Lúcia Gazzola ainda explica que o estado pôde contar com a participação da Fundação Lemann¹⁶ na elaboração e implementação do Programa, por iniciativa da própria entidade. Assim, o Instituto Lemann se disponibilizou a pagar a consultoria solicitada pela SEE/MG, a McKinley, e também a estruturação da governança do PIP municipal, além de auxiliar nas análises e na elaboração de dados quantitativos para as equipes que iriam intervir, e que era endossada pela parte pedagógica da SEE.

Para Bragato, Braga e Bittencourt (2020), as principais ações do PIP foram: i) a capacitação de multiplicadores e tutores para implementar e operacionalizar a intervenção pedagógica na unidade escolar municipal; ii) a análise dos resultados do PROALFA por escola; iii) a produção de um plano de intervenção pedagógica; e iv) o acompanhamento por meio de

¹⁶ Segundo definição que consta em seu próprio site “A Fundação Lemann é uma organização familiar, sem fins lucrativos, que colabora e trabalha por uma educação pública de qualidade para todos e apoia pessoas e organizações que dedicam suas vidas a solucionar os principais desafios sociais do Brasil.”

visitas técnicas, que ocorriam de acordo com a classificação de desempenho da unidade escolar na avaliação sistêmica.

De acordo com os autores, as principais entregas do PIP aos municípios envolveram “articulação de atores nos níveis central e regional” com a Subsecretaria de Educação Básica coordenando e supervisionando o Projeto no nível central, “enquanto as Superintendências Regionais de Ensino ficavam responsáveis, no âmbito do município, pela operacionalização do Programa na rede estadual e no apoio à implementação deste nas redes municipais” (BRAGATO; BRAGA; BITTENCOURT, 2020, p. 54).

Segundo os autores, o PIP Municipal atende a quase seis mil escolas de Ensino Fundamental, e a arquitetura do Programa inclui visitas a essas escolas, com atendimento diferenciado aos municípios considerados “estratégicos”, por concentrarem um número alto de alunos abaixo do nível recomendado de leitura no PROALFA das redes municipais.

O que se observa a partir do PIP é a operacionalização de formas colaborativas entre os entes subnacionais na gestão pedagógica das redes municipais, por meio de adesão voluntária a um Programa desenhado e com nível alto de institucionalização pelo ente estadual.

Segundo o “Guia de Regime de Colaboração”¹⁷, o PIP esteve presente em mais de 6 mil escolas municipais e mais de 40 mil alunos com desempenho de leitura abaixo do nível recomendável foram apoiados pelo Programa.

Um dos relacionamentos intergovernamentais estruturados de modo mais institucionalizado e formal entre o ente estadual e os municípios mineiros materializou-se pelo Decreto Estadual n° 45.550, de 2011, que trata de transferências condicionadas de recursos às localidades. Essa normativa produzida pelo poder executivo estabelece em seu Art. 2° a obrigatoriedade de contrapartida social pelos municípios no âmbito de transferência voluntária:

Art. 2°.

É obrigatória, para a transferência voluntária de recursos de que trata este Decreto, uma contrapartida social, que consiste na fixação de metas para os indicadores estabelecidos no art. 4°, as quais serão previstas em plano básico de mobilidade social. (MINAS GERAIS, 2011).

Já o Art. 4° dispõe sobre os indicadores a serem cumpridos como contrapartida social, no que tange à Educação, sendo eles: a) taxa de distorção da idade e série no Ensino Fundamental, nas zonas rural e urbana; b) taxa de elevação do Índice de Desenvolvimento da

¹⁷ Material online produzido pelo Movimento Colabora Educação, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e Comunidade Educativa CECAD. Disponível em: <https://movimentocolabora.org.br/guia-de-colaboracao/#estrutura>.

Educação Básica – IDEB; e c) índice de evasão, frequência e aprovação (MINAS GERAIS, 2011).

Nesse sentido, ao se vincularem transferências voluntárias do estado ao cumprimento de indicadores educacionais, em dispositivo legal, o estado introduz um novo padrão de relacionamento e coordenação federativa, cujas bases se assentam em um processo financeiro de indução do governo estadual em relação aos municípios, previsto em norma legal e alinhado aos preceitos do gerencialismo, no que tange à criação de incentivos que condicionem comportamentos esperados.

A exemplo da União, o estado mineiro passa a usar a barganha federativa condicionada à entrega de resultados pelos entes locais. No caso específico, é preciso levar em conta a fragilidade tributário-fiscal dos municípios mineiros, o que tenderia a facilitar o estabelecimento dos relacionamentos interfederativos.

Sendo assim, é possível observar mudanças nas formas de relações entre os entes subnacionais mineiros conforme as gerações reformistas foram se consolidando ao longo do tempo: parte-se de relacionamentos mais fluidos e informais, como os esforços do governo estadual em induzir a adesão ao SIMAVE e ao CBC na primeira geração, para os mais formalizados e institucionalizados, como o PIP e as transferências condicionadas de recursos firmadas via convênios.

A produção normativa que condiciona transferências voluntárias a resultados dos municípios cumpre uma certeza que Anastasia (2021) expressou em muitos pontos da entrevista concedida para o trabalho, a saber, a necessidade da indução para se conseguir “integração federativa”:

you have to conquer. You have to attract, for that is the idea of the Federation in cooperation, harmony and federative integration. And with the municipalities we did this. Inclusive, I remember laws approved, I don't remember which number, the laws that established, let's say, incentives. If the municipality does this, this and this and this, it has the right to have access to these other benefits, let's say: voluntary of the state, independente de questão de partidos. (Entrevista concedida por Antonio Anastasia, 2021, grifos nossos).

Dois anos após a sua instituição, em 2013, as contrapartidas sociais previstas no Decreto 45.550/2011 passaram a se relacionar diretamente com o SIMAVE, por meio do Decreto Estadual n° 46.230/2013, determinando, no seu Art. 2°, que

a transferência voluntária de recursos para Município, que tenha por objeto a execução de obras de infraestrutura, por meio de celebração de convênio de saída, acordo ou

instrumento congênere, fica condicionada ao oferecimento de contrapartida social pelo Município beneficiado (MINAS GERAIS, 2013).

Já o §1º do Art. 2º do Decreto dispõe que a “contrapartida social será viabilizada mediante a fixação de metas e ações”, com o intuito de melhoria dos indicadores, dispondo no Art. 5º, inciso I, aqueles a serem aferidos na área da Educação para a transferência voluntária ser viabilizada.

Assim, definem-se, no que diz respeito ao SIMAVE, as metas a serem fixadas como aquelas associadas: i) ao percentual de alunos do 3º ano do Ensino Fundamental da rede municipal no nível recomendado de leitura no Programa de Avaliação da Alfabetização – Proalfa; ii) ao percentual de alunos do 5º ano do Ensino Fundamental da rede municipal no nível recomendado de proficiência em Português no Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica – Proeb; e, por fim, iii) ao percentual de alunos do 5º ano do Ensino Fundamental da rede municipal no nível recomendado de proficiência em Matemática no Proeb. (MINAS GERAIS, 2013).

É importante assinalar que o padrão relacional que se observa no âmbito desses dispositivos legais é construído a partir de uma dinâmica atrativa para os municípios, que, a um só tempo, tem potencial para melhorar os recursos financeiros do ente municipal e contribuir para obras de infraestrutura, que é um ativo político importante para os prefeitos. Ou seja, a indução nesse caso é duplamente atrativa, tendendo a produzir respostas para o estado em termos de estabelecimento de relações.

Além disso, como apontado por Tripodi (2014), no cenário de escassez de recursos, a transferência voluntária de verba para os municípios, condicionada à adesão ao SIMAVE, e a consequente melhoria dos indicadores que o compõem tendem a contribuir para uma aceitação totalizante do sistema avaliativo por parte dos municípios, bem como para produzir relacionamentos mais formais e institucionalizados.

Esse tipo de interação formalizada via programas e decretos, utilizando condicionalidades, parece configurar menos uma relação interfederativa cooperativa e mais uma relação de agência (*principal-agent*), uma vez que, nos termos de Machado (2018), alguns “atributos institucionais importantes” como a especificação das ações de uma das partes para outra, o monitoramento e acompanhamento dos resultados acordados via sistema de avaliação e mecanismos de sanção-bonificação foram mobilizados para que o estado mineiro (*principal*) pudesse induzir seus municípios (*agent*) aos objetivos propostos para a Educação nos planos de governo de Aécio Neves, e, no caso específico, Antonio Anastasia.

A utilização dos resultados das avaliações educacionais no estado de Minas Gerais, segundo Brooke e Cunha (2011), são um caso emblemático de planejamento estratégico, devido ao fato de Minas Gerais ser “um dos primeiros estados a incorporar o modelo de gestão por resultados” e oferecer “um exemplo da afinidade entre os propósitos da avaliação educacional e as exigências dos novos padrões da administração pública (BROOKE; CUNHA, 2011, p. 28).

Entretanto, parece ser pertinente acrescentar à análise dos autores que o estado mineiro também utilizou esses resultados de avaliações para lidar com problemas na engrenagem federativa, produzidos sobretudo pela ausência de arenas para negociação, pactuação e controle mútuos dos entes federados, que podem ser expressos pela ausência mesmo de um Sistema Nacional de Educação.

Nesse sentido, o relacionamento com os municípios viabiliza a indução de desenhos de políticas educacionais formuladas pelo estado em direção aos municípios, ao mesmo tempo que dissemina propostas da Nova Gestão Pública, uma vez que se pauta nas avaliações e no controle em prol da *performance* e dos resultados.

Sobre essa questão, por exemplo, houve a instituição de ações nos moldes do Choque de Gestão nos territórios municipais, como fica explicitado pelo Art. 2º do Decreto 46.230 de 2013, em seu parágrafo primeiro, que estabelece que a contrapartida social “será viabilizada mediante a fixação de metas e ações, previstas em Plano Básico de Mobilidade Social, para melhoria dos indicadores estabelecidos no Art. 5º” (MINAS GERAIS, 2013).

Já o Art. 4º do Decreto determina que “O Plano Básico de mobilidade Social tem por objetivo melhorar indicadores do Municípios nas áreas da educação básica, da assistência social e da saúde” e em seu parágrafo primeiro estabelece que esse Plano deve ser “elaborado pelo Município com prazo de dois anos, devendo contemplar a previsão de metas e ações” (MINAS GERAIS, 2013).

Por outro lado, parece que sempre esteve claro para o governo estadual que a produção de normas legais não era o suficiente, que o “furor legiferante” brasileiro, em si, não teria o potencial para “azeitar” os relacionamentos federativos:

O brasileiro, eu digo sempre, nós temos uma espécie de que eu chamo de “furô legiferante”. Nós gostamos de legislar. Muito! Legislamos, não só o congresso legisla, mas o poder executivo também legisla e legisla muito. Fazer normas no Brasil não é difícil. Aprovamos leis aqui às mãos cheias, como se diz. Mas se forçássemos, aprovaríamos as leis, a dificuldade é sua implementação. Nós temos pessoas preparadas que têm uma condição de implementar as normas, como se diz popularmente e é verdade: a norma pega ou a norma não pega. Então, é uma resistência cultural a esse excesso normativo que nós temos no país. (Entrevista concedida por Antonio Anastasia, 2021).

Diante dessa constatação de que existiria um “divórcio entre legislação e implementação”, reconhece-se a necessidade de utilização de outros incentivos e instrumentos para promover e induzir a cooperação e a coordenação federativa, muitos deles mais simbólicos que financeiros, como se discutirá em seguida.

5.3 O federalismo de cooperação de estímulo: Minas Gerais e a coordenação de políticas educacionais de 2003 a 2014

A coordenação federativa, como já discutido pela literatura da área, é um dos fatores que tem uma relação direta com a qualidade da engenharia federativa, especialmente em países como o Brasil, com um grande número de entes federados com autoridade decisória sobre as políticas públicas.

Para Abrucio (2010, p. 49), um cuidado que é preciso ter quando se discute a coordenação federativa na Educação é “sair da dicotomia entre centralização e descentralização, que leva mais ao jogo do cabo de guerra do que a práticas colaborativas que respeitam a autonomia dos entes, sem perder de vista as necessidades nacionais de uma federação”. Para o autor, a coordenação na Educação, como em outras políticas sociais, “não significa dar poder à União para se voltar ao modelo centralizador anterior”, mas promover “uma negociação mais constante com estados e municípios mais autônomos, tanto na elaboração quanto na implementação dos programas governamentais, de modo que toda ação federal tem de levar isso em conta” (ABRUCIO, 2010, p. 49).

Embora a regulamentação do parágrafo único do Art. 23 do texto constitucional só tenha sido colocado em discussão em 2022, no Congresso Nacional, Souza, em livro de 2018, já havia destacado que isso também não quer dizer que formas de coordenação e colaboração entre os entes federados não ocorram no Brasil, uma vez que essas formas de relacionamentos não assumem um formato único, sendo variadas e distintas entre os principais programas sociais e com diferentes estruturas.

Para Celina Souza (2018, p. 66), a coordenação de políticas públicas depende “de jogos políticos, seja de persuasão seja barganha”, podendo ser negociada em instâncias e comitês formalizados ou apenas na dinâmica das conversas do dia a dia entre atores relevantes para as jurisdições.

Todavia, a necessária compatibilização de autonomia e interdependência, própria do desenho federalista, tende a produzir maiores desafios no processo de negociação e

coordenação para se formarem consensos, o que não é nada trivial. Para além dessa complexidade da coordenação dentro de uma estrutura que combina tais princípios, Souza (2018) afirma que processos reformistas, especialmente de natureza gerencial, tenderiam a complexificar os procedimentos de coordenação federativa.

Em Minas Gerais, esses relacionamentos se efetivaram a partir de formatos distintos, ao longo dos anos reformistas no estado. O que a análise documental, mas sobretudo as entrevistas, permitiu observar foi que entre os anos de 2003 a 2014 foram produzidas normas legais que buscaram construir formas de interação e coordenação entre o estado e os municípios. Contudo, a concretização desses relacionamentos não ficou circunscrita a arenas formais e à produção normativa, conforme demonstrado pelos Decretos 45.550/2011, 46.230/2013 e pela instituição do Programa de Intervenção Pedagógica – PIP.

No intervalo temporal da pesquisa, foi possível observar a produção de programas conjuntos entre os entes federados, estímulos e formas de convencimento do governo estadual, por meio da alta gestão da Secretaria de Educação, de modo a induzir a implementação de determinadas políticas e de comportamentos nos entes locais, além do compartilhamento e apoio com suporte técnico para a realização de programas de gestão promovidos pelo governo federal (como no caso do Plano de Ações Articuladas – PAR) e também transferências condicionadas de recursos, sejam eles humanos, mobiliários, imobiliários e financeiros.

De acordo com Antonio Anastasia, a engrenagem federativa em termos de clareza na colaboração e cooperação ainda carece de “lubrificação”, pois, segundo ele, haveria um descompasso entre o relacionamento político e o administrativo:

O mundo político e mundo administrativo, [...] os seus insumos e o seu espírito são distintos. O relacionamento político tem uma linguagem, tem um estilo, tem um viés, e o relacionamento administrativo tem outro. Então, você tem que ser um gestor hábil, justo e equilibrado para conseguir distinguir os dois e funcionar adequadamente. Isso existe, você tem de conseguir fazê-lo. Volto a insistir, por que que não é tão azeitado entre nós [cooperação federativa]? Nós não temos ainda, infelizmente, a institucionalização dos instrumentos, que é o próprio artigo 23. (Entrevista concedida por Antonio Anastasia, 2021).

Um dos aspectos a que Anastasia se refere para a falta do “azeitado” federalismo no estado diz respeito à ausência de regulamentação do parágrafo único do Art. 23 da Constituição. O entrevistado sugere, assim, que a inexistência de um Sistema Nacional de Educação dificulta a institucionalização de instrumentos de coordenação e cooperação federativa, deslocando a questão do âmbito administrativo para o político, exigindo que o gestor seja “hábil, justo e equilibrado” para fazer funcionar a engenharia federativa cooperativa.

No âmbito estadual, o Decreto n° 43.238, de 27 de março de 2003, ao dispor sobre a organização da Secretaria de Estado de Educação, tentou, em alguma medida, normatizar processos de coordenação no estado, embora não tenha avançado ao determinar a construção de uma arena ou um órgão para desempenhar essa função.

O Art. 8º, ao aprovar a instituição da Assessoria de Relações Comunitárias e Interinstitucionais – ARC, dispõe que:

Art. 8º A Assessoria de Relações Comunitárias e Interinstitucionais - ARC tem por finalidade promover articulações e estabelecer parcerias com entidades, órgãos governamentais e não governamentais, com o objetivo de expandir e diversificar programas de cooperação técnica e intercâmbio estaduais, nacionais e internacionais, assegurando a atualização das políticas e a democratização das oportunidades educacionais, competindo-lhe:

I - Estabelecer canal de comunicação permanente entre o órgão central, Superintendências Regionais de Ensino, **Prefeituras Municipais**, escolas, comunidade e órgãos governamentais e não governamentais, analisando demandas com vista à melhoria do desempenho institucional;

II - Participar de programas e **projetos de interesse do Estado e Municípios que contemplem a área social, fornecendo subsídios técnico-operacionais na área de competência da Secretaria** (MINAS GERAIS, 2003, grifos nossos).

Nota-se que logo na primeira geração de reforma do governo estadual, ao se reformular legalmente a estrutura da Secretaria Estadual de Educação, o executivo cuidou de produzir um dispositivo legal que buscasse induzir, ao menos do ponto de vista normativo, uma lógica de cooperação e coordenação direcionada aos seus municípios, na área educacional, sobretudo na dimensão de assistência técnica-operacional.

O Art. 11 do mesmo Decreto institucionaliza o Centro de Referência do Professor – CRP, que tem “por finalidade promover o processo de educação continuada do professor da rede pública estadual, em articulação com a Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Humanos para a Educação – SRH” (MINAS GERAIS, 2003).

Como se observa, a função do CPR é promover processos de educação continuada aos docentes, em articulação com as SRH, que são responsáveis, também, pelo acompanhamento das redes municipais de ensino. Nesse sentido, o Art. 11, inciso V, prevê “**prestar cooperação técnica a municípios** e instituições interessadas em criar na região órgãos de formação continuada”, o que significa, no âmbito do CRP, atividades como:

I - realizar cursos, seminários, oficinas, simpósios e outras ações que contribuam para a ampliação do conhecimento e aquisição de habilidades voltadas para o aprimoramento do trabalho docente;

II - oferecer cursos, atividades de estudo e de aquisição de conhecimentos e habilidades que contribuam para o fortalecimento das dimensões cultural, técnico-pedagógica, ética e política do trabalho docente;

III - recuperar e preservar a memória da educação em Minas Gerais, pesquisando, organizando e ampliando acervo documental que possibilite estudos e reflexão sobre a construção histórica das práticas pedagógicas;

IV - coordenar serviços de biblioteca especializada, privilegiando novas formas de acessar, selecionar, produzir e disseminar informações e conhecimentos necessários ao exercício profissional dos professores (MINAS GERAIS, 2003).

Ao se instituir a Superintendência de Organização Educacional – SOE, por meio do Art. 13, o estado também prevê formas de coordenação da política educacional mineira, na medida em que a finalidade da Superintendência é exatamente coordenar o planejamento e o desenvolvimento das ações voltadas para a área. Como se observa, pelo inciso II, uma das finalidades é articular o ente estadual e municipal também nessa dimensão de universalização e melhoria do atendimento escolar, o que inclui programas como o PIP, CBC, SIMAVE:

Art. 13. A Superintendência de Organização Educacional - SOE tem por finalidade coordenar o planejamento e o desenvolvimento das ações voltadas para a universalização das oportunidades educacionais, organização do atendimento escolar, funcionamento das escolas e melhoria da qualidade do ensino, competindo-lhe ainda:
I - estabelecer prioridades para ampliação e construção de prédios escolares;
II - promover a articulação entre Estado e Município, tendo em vista a universalização e a melhoria do atendimento escolar (MINAS GERAIS, 2003).

O Art. 27 institucionaliza a Superintendência de Finanças – SUF e tem o objetivo de coordenar, orientar e controlar as atividades relacionadas com a administração financeira e contábil como normatizado pelo Sistema Estadual de Controle Interno e de Administração Financeira. Entre as competências da SUF, sobre a interação entre a Administração do governo estadual e os municípios, o inciso IV determina que a Superintendência deve:

coordenar, orientar, disciplinar e acompanhar o órgão central e Superintendências Regionais de Ensino, Prefeituras Municipais, Caixas Escolares e outras instituições, quanto à aplicação dos recursos orçamentários e financeiros transferidos, exercendo o controle da execução financeira de instrumentos jurídicos firmados pela Secretaria, e fiscalizar seu cumprimento (MINAS GERAIS, 2003, grifos nossos).

Já o Art. 30, que institucionaliza a Diretoria de Orientação e Análise de Prestação de Contas – DOPC, tem como objetivo orientar, acompanhar e controlar a aplicação de recursos financeiros descentralizados para execução dos programas, projetos e também as análises de

prestação de contas de convênios e similares. Sobre as relações interfederativas entre os subnacionais mineiros, segundo o artigo, compete ao DOPC:

I - orientar as Superintendências Regionais de Ensino, Caixas Escolares, **Prefeituras** e outras instituições, **mediante instruções e treinamentos consonantes com a legislação que rege a matéria, quanto aos procedimentos de execução orçamentária, contábil e financeira pelos órgãos beneficiários das transferências realizadas através de convênios, acordos ou ajustes;**

II - acompanhar a aplicação dos recursos financeiros, promover a apuração de irregularidades e analisar os processos de prestação de contas oriundos de cada transferência realizada às Prefeituras Municipais, Caixas Escolares e instituições diversas (MINAS GERAIS, 2003, grifos nossos).

E, por último, ainda sobre o Decreto 43.238 de 2003, o Art. 48 determina a finalidade das Superintendências Regionais de Ensino – SRE. As SREs exercem em suas localidades supervisão técnica, orientação normativa, articulação e cooperação entre Estado e Município, como preveem as determinações do federalismo educacional brasileiro. Desse modo, elas são um importante mediador da maioria dos programas, políticas, demandas e apoio técnico-administrativo nas relações subnacionais em Minas Gerais. De acordo com a normativa legal sobre as relações intergovernamentais, cabem às SREs:

I - promover a coordenação e implantação da política educacional do estado no âmbito de sua jurisdição;

II - orientar as comunidades escolares e prefeituras municipais na elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos, programas e projetos educacionais.

[...]

V - **propor a celebração e acompanhar a execução de convênios e contratos e termos de compromisso;**

[...]

VIII - **coordenar o funcionamento da inspeção escolar no âmbito da sua jurisdição** (MINAS GERAIS, 2003, grifos nossos).

Em consonância com o que prevê o Art. 48 do Decreto 43.238/2003, a ex-Secretária de Educação, Vanessa Guimarães Pinto, explica que em um estado com as dimensões territoriais e heterogeneidades de Minas Gerais, a cooperação e a coordenação do estado em relação aos municípios somente foi possível devido à figura das Superintendências de Ensino, que se encontram em diferentes pontos do Estado:

Nós investimos muito nas regionais de ensino. Não é possível a secretaria administrar a cooperação com um município pequeno, no Norte ou no Nordeste. Não é possível, você tem que ter a mediação da Superintendência.

[...]

Eu cuidei das relações com os prefeitos, dividi isso com as superintendências. Por isso que estou te falando, a superintendência é um ator importante, mais do que na estrutura burocrática da secretaria. É o superintendente regional que fala comigo, que me ajuda

a entender as cooperações que têm que ser feitas, específicas de cada município. Administrar os conflitos com pouco dinheiro, esse é o problema. Com muito dinheiro você faz muita coisa, muitos pactos. As coisas ficam mais simples. Mas quando está um pobre de lá e um pobre de cá, a gente tem que dividir a xícara de açúcar. (Entrevista concedida por Vanessa Guimarães Pinto, 2021).

Embora a ex-Secretária afirme que os relacionamentos com os prefeitos tenham sido resultado de relações que parecem caminhar para a informalidade, assim como o entendimento dela de que na gestão de Aécio Neves foi produzida “pouquíssima” normatização, pode-se afirmar que o Decreto nº 43.238/2003 foi um importante instrumento legal para sustentar os distintos procedimentos informais levados a cabo pela SEE. Ou seja, por menos formalizadas que pudessem ser as ações que tratassem da articulação entre os entes mineiros, já em 2003 é possível observar uma preocupação normativa, expressa pelo Decreto em questão.

A análise das entrevistas e da produção normativa nos autoriza afirmar que houve formas de coordenação entre o estado e os municípios no âmbito dos Programas Federais. Esse padrão de relacionamento entre os entes subnacionais, de modo a produzir melhor resposta nos convênios firmados entre municípios e governo federal pode ser explicitado no âmbito do Plano de Ações Articuladas – PAR¹⁸.

No caso mineiro, os municípios contaram com o apoio técnico do governo estadual, na elaboração e execução do programa, que é resultado de convênio dos entes municipais com a União.

Sobre esse programa especificamente, a Profa. Ana Lúcia Gazzola explica que embora não acredite no PAR enquanto impacto e intervenção na vida real, ela crê nele enquanto exercício de planejamento, que é caro à Educação. Por conta disso, segundo Gazzola, a rede estadual decidiu coordenar as ações do PAR junto aos municípios:

Eu não acredito muito no PAR por seu impacto e intervenção na vida real, entretanto acredito muito no PAR pelo exercício de planejamento. Só isso já vale o PAR. Então nós passamos a fazer o nosso PAR, eu coordenei pessoalmente. Eu e a secretária-adjunta participamos de todas as discussões e fizemos nosso PAR. E aí você pergunta se **nós não tínhamos um órgão para trabalhar com os municípios para fazer o PAR. Um órgão separado não, mas três subsecretarias trabalhavam sob a coordenação dos subsecretários. [...] Então nós, esses três, com as suas equipes, trabalhavam via superintendências regionais, que eram 47, mas eles dando assessoria direta** e a equipe deles três, as pessoas designadas, não a equipe toda, mas as pessoas designadas **acompanhavam as superintendências que trabalhavam com as prefeituras de sua jurisdição.** Não era difícil fazer isso porque nós já tínhamos historicamente na secretaria uma integração muito grande com as secretarias

¹⁸ Instituído pelo Decreto nº 6.094 de 2007, o PAR é uma estratégia que tem o intuito de prestar assistência técnica e financeira aos entes subnacionais. O plano oferece aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional para estruturar e gerenciar metas definidas, com o intuito de construir um sistema nacional de ensino.

municipais para a oferta de vagas. (Entrevista concedida por Ana Lúcia Gazzola, 2021, grifos nossos).

O apoio técnico prestado pelo Estado, expressa na norma posta no Decreto 43.238 de 2003, foi efetivado por meio de algumas Subsecretarias e SREs, demonstrando que, mesmo com alguma fragmentação e a baixa institucionalização, como posto por Abrucio e Segatto (2016), os relacionamentos se efetivaram em diferentes programas e políticas.

Desse modo, os relacionamentos e as formas de coordenação foram constituídos de diferentes maneiras e ao decorrer das gerações reformistas, como as observadas no âmbito do PAR e também em políticas como o SIMAVE e o CBC, que foram originariamente desenhados pelo governo estadual e levados aos municípios por meio do apoio técnico. Além disso, também foram efetivadas formas de convencimento e indução através dos relacionamentos mais rotineiros do cotidiano dos integrantes das esferas de governo que proporcionaram formas de gestão baseadas em resultados e integração com outras políticas e programas. Sendo assim, é possível afirmar que a materialização dos relacionamentos via Decretos de transferências condicionadas a resultados só pôde se efetivar, na terceira geração, primeiro em 2011 e depois em 2013, pelo fato de essas outras políticas já estarem presentes no cotidiano dos entes municipais.

De acordo com Vanessa Guimarães Pinto, durante as duas primeiras gerações do Choque de Gestão, de 2003 a 2010:

Todas as resoluções da Secretaria de orientação curricular são compartilhadas com os municípios. Os municípios eram o tempo todo convidados a participar dos treinamentos e sempre tinha representante municipal na reunião regional de treinamento. Isso era importante, porque todas as prefeituras se beneficiavam. [...] A avaliação da rede municipal também acontecia por adesão também. Eles não eram obrigados a participar do sistema, do SIMAVE, mas todos participavam. E todos queriam saber como que faz para usar os resultados. Porque o mais importante depois que você avalia é traduzir a avaliação em práticas profissionais a partir daquilo. Esse esforço de qualificar no trabalho, os municípios aderiram. (Entrevista concedida por Vanessa Guimarães Pinto, 2021, grifos nossos).

Desse modo, o uso desses instrumentos introduziu nas administrações dos municípios algumas ferramentas e lógicas presentes na administração estadual. Esses instrumentos, no entanto, em um momento posterior, foram capazes de operacionalizar programas e formalizar os relacionamentos intergovernamentais envolvendo transferências voluntárias de recursos financeiros.

Em 2011, com o Decreto 45.550, o governo estadual normatizou e induziu os municípios, por meio de convênios, a adotar pressupostos de sua gestão, pautados,

principalmente, nos resultados e estabelecendo contrapartidas sociais às transferências voluntárias, em termos de metas para os indicadores previstos nas áreas da Educação, Assistência Social e Saúde, definidos pela instância estadual.

Já em 2013 a contrapartida social foi reformulada, produzindo uma aderência mais estreita entre as condicionalidades e os indicadores produzidos pelo próprio estado, em detrimento daqueles nacionais, de acordo com Decreto 46.230/2013.

O padrão relacional no âmbito dos decretos é mais estruturado, podendo ser considerado inclusive como *high stake*, ainda que se trate de recursos voluntários, podendo ser reconhecido, neste padrão, um relacionamento de agência, como já discutido. Nota-se que os relacionamentos que foram estruturados com os municípios tinham o intuito de melhorar os resultados educacionais dos municípios e, ainda, disseminar os pressupostos, ideias e prioridades defendidas pela reforma gerencial do estado, como bem observa Renata Vilhena:

Toda nossa estratégia é para Minas Gerais inteira. É aquilo que o governador [Aécio Neves] falava: não podemos deixar ninguém para trás. Então desses 12 anos todo mundo conhecia quais eram as prioridades do governo e essa [estratégia] é fundamental porque o estado é um só. (Entrevista concedida por Renata Vilhena, 2021).

O alto número de adesão dos municípios aos programas estaduais no período de 2003 a 2014 autoriza refutar o pressuposto de Souza (2018) de que ambientes reformistas tenderiam a dificultar o processo de coordenação de políticas, para além dos fatores inerentes ao desenho federativo. Assim, pelo menos no caso mineiro, no período investigado, essa equação analítica demanda alguma revisão. Os dados qualitativos apontam que houve distintas formas de relacionamentos na política educacional, algumas mais institucionalizadas, outras mais informais, e outras ainda híbridas.

Um dos fatores que pode ter contribuído para que esses relacionamentos fossem produzidos com alta adesão pode estar vinculado à coesão do grupo que esteve à frente do governo no período, à baixa rotatividade de atores no alto escalão e à percepção de que a coordenação federativa deveria ser parte da preocupação de todos os setores do governo. Não por acaso, o Decreto nº 43.238 de 2003, ao regulamentar a reestruturação da SEE, prevê arranjos de articulação e coordenação dos municípios em todas as dimensões de atuação do governo estadual na área da Educação.

Tanto a Profa. Vanessa Guimarães quanto a Profa. Ana Lúcia Gazzola apontam a Secretaria de Governo, ocupada àquela altura por Danilo de Castro¹⁹, como um importante ator na operacionalização de políticas e programas da SEE, sobretudo na articulação com os prefeitos.

Na visão de Vanessa Guimarães, a questão da cooperação e coordenação entre entes federados é um assunto difícil, “porque todo projeto político ultrapassa você”. Para a então gestora, é preciso estar atento à construção dos relacionamentos interfederativos, principalmente porque dentro do desenho federalista a melhor forma de obter ganhos é por vias contratuais, o que pressupõe minimizar tensões, evitar atropelos, hostilidades e distender relações:

Então, não pode haver atropelo, não se pode criar mais hostilidade ou criar qualquer peso nesta relação [Estado e municípios]. Ao contrário, você tem que ajudar para distender, para cooperar, para suavizar, para não ter ônus sobre a educação de uma má relação entre o estado e o município. Isso é muito trabalhoso, tem que ter muita experiência para lidar com isso. Eu tive muito apoio da casa civil, o Danilo de Castro foi, assim, um companheiro. (Entrevista concedida por Vanessa Guimarães Pinto, 2021).

Como parte da estratégia de coordenação e deliberação de projetos e ações reformistas, foi instituída dentro da Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG, desde a primeira gestão de Aécio, a Superintendência de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado – GERAES, cujo objetivo era acompanhar todo o ciclo de políticas públicas produzidas pelo governo estadual, do desenho ao processo de avaliação dos efeitos e impactos (VILHENA *et al.*, 2010) e funcionou como um escritório central que auxiliava as diferentes pastas do governo na produção de todas as etapas das políticas. Para os autores, sua autoridade era reconhecida devido ao seu poder no controle de liberação de recursos e também por ser fonte de informações para fóruns deliberativos que tratavam de questões orçamentárias e que estavam sob comando da SEPLAG e do governador (VILHENA *et al.*, 2010).

Sobre a importância da Superintendência Central da Secretaria de Gestão e Planejamento para a coordenação das políticas, Vilhena (2021) explica que:

O GERAES foi o coração disso tudo [da reforma]. O GERAES é um escritório de projetos, então toda essa metodologia de monitoramento e acompanhamento dos

¹⁹ Danilo de Castro é um tradicional político brasileiro filiado ao PSDB-MG, partido pelo qual foi Deputado Federal pelo estado de Minas Gerais por três vezes e, pelo mesmo Estado, foi Secretário de Estado de Governo por mais de uma ocasião. Dessa maneira, é uma figura importante e renomada para o entendimento da política mineira, sobretudo em relação ao contato da administração do alto escalão do Estado com as localidades e o seu aparato burocrático.

indicadores, execução dos projetos, o risco [...] o GERAES que preparava isso tudo. [...] as equipes que trabalhavam com por exemplo com educação, saúde e tal tinha uma convergência de acordo com os indicadores. Então os meninos e meninas, eles se tornavam especialistas naquela área, tanto que eles eram convidados depois para ir para secretaria, para ser subsecretários, porque eles viravam tão especialistas quanto quem estava lá dentro. Então, eles fazem todo o trabalho que era de preparar as reuniões de monitoramento operacional, as táticas e as estratégicas. Era inclusive com o governador que tinha uma velocidade maior, então todo sistema do SEPLAG, toda a parte de monitoramento era com GERAES. (Entrevista concedida por Renata Vilhena, 2021).

O GERAES é reconhecido por importantes atores do alto escalão do governo de Minas Gerais como um importante órgão para estabelecer coerência e alinhamento entre as secretarias para o objetivo reformista, na medida em que mediava a relação entre elas, de modo que o desenho de reforma fosse global, alcançando todos os setores, dando-lhes organicidade. Nota-se que indicadores, monitoramento, avaliação de projetos eram formulados neste espaço, de forma abrangente e institucional, não se fragmentando os desenhos a partir das características próprias das políticas. Nesse sentido, o mesmo desenho de instrumento de contratualização empregado para a política fiscal do estado era utilizado na Educação; as mesmas premissas que subsidiavam decisões em determinada área valiam também para as demais.

É neste sentido que Anastasia, em entrevista concedida no ano de 2021, afirma que “o que se cogitava e se esforçou e se empenhou muito foi exatamente: primeiro, que a gestão auxiliasse a política educacional, fornecesse instrumentos e meios para que a secretaria de educação acompanhasse os resultados dos alunos e isso eu acho que foi exitoso”, pois, segundo ele, “àquela época, Minas conseguiu os melhores lugares do IDEB, nós conseguimos mecanismos adequados de acompanhamento”, decorrente também, de acordo com o entrevistado, da estabilidade do grupo, principalmente das duas secretárias de estado, já que

durante esse período todo, 12 anos, foram só duas secretárias, ambas ex-reitoras, a professora Vanessa Guimarães por 8 anos e a professora Ana Lúcia Gazzola por 4 anos são pessoas muito gabaritadas e que se juntaram de uma equipe de alta performance técnica, com esse objetivo, de reformar, em termos de mecanismos didáticos, de qualificação dos professores e melhoria das instalações e mecanismos de acompanhamento do que havia um problema de falta de informações absurda. (Entrevista concedida por Antonio Anastasia, 2021).

Esse desenho e a implementação “global” de instrumentos na reforma mostravam-se conflituosos em alguns momentos, pois alguns atores ligados à pasta da Educação questionavam a razoabilidade de alguns instrumentos para todas as áreas, indistintamente.

É nesse sentido que a Profa. Ana Lúcia Gazzola explica os posicionamentos conflitantes entre a pasta da Educação e a de Planejamento no que diz respeito ao orçamento educacional, que, em alguns momentos, foi “contingenciado” pela Secretaria de Planejamento:

Eu tenho absoluta compreensão e até condescendência e empatia pela situação dos secretários de planejamento e de fazenda, porque eles precisavam trabalhar para o governador não ser preso perante a lei de responsabilidade social etc. etc., **mas, para isso, muito recurso foi tirado da educação. Isso, eu me ressentí muito e o governador sabe disso, isso melhorou com Alberto Pinto Coelho, mas foram questões muito complicadas. Por exemplo, desde a época do Aécio o Salário-Educação não era entregue para a secretaria. Ele sempre foi administrado pela secretaria de fazenda quando é óbvio que ele deveria ser administrado pela secretaria de educação, eu cansei de lutar por isso e não consegui. Mas no início do governo Anastasia eles zeraram, de tanto que eu insisti, a dívida de salário educação que havia ficado do governo Aécio.** Imediatamente construíram nova [dívida], tanto que é no final da nossa gestão em 2014 mais de um bilhão de salário educação não havia sido entregue a minha secretaria e passou para o governo seguinte. (Entrevista concedida por Ana Lúcia Gazzola, 2021, grifos nossos).

Ainda que tenha havido tais embates, segundo Gazzola (2021), em determinadas matérias e propostas de mudanças, foi possível, com apoio da SEPLAG e do poder executivo, **“excepcionalizar a educação, mas com base nos resultados e na qualidade dos processos de gestão”** (entrevista concedida por Ana Lúcia Gazzola, 2021, grifos nossos).

Gazzola explica ainda que era “um embate permanente ir recebendo o que tinha de ser recebido”. Ela exemplifica o caso do recurso da merenda escolar, em que teve que ameaçar ir à imprensa, caso os recursos não fossem liberados, o que foi resolvido pelo então governador à época, Alberto Pinto Coelho (que substituiu Anastasia), que, por sua vez, se afastou do governo por razões de competição eleitoral:

Foi um embate permanente para que eu conseguisse ir recebendo o que tinha de ser recebido, até o momento em que tentaram reter a verba de merenda escolar. Eu estava fora do país, já era o governador Alberto, **eu telefonei pro governador e disse que ia voltar, eu estava de férias, e eu ia para imprensa. Ia pedir exoneração e ia para imprensa e ele falou: o que é isso? [...] me explica que que tá acontecendo”. Expliquei e em meia hora ele resolveu. Mas é o fim do mundo um dinheiro de merenda escolar que é carimbado pelo Governo Federal para isso, chegaram a fazer, não vou dizer quem, chegaram a fazer o movimento de reter esse dinheiro. Então eu não posso dizer que eu tive ajuda. Na fachada eu tinha, o dinheiro era retido e eu desesperava,** ajoelhava aos pés e me liberavam uma parte. Eu não precisava ter de ajoelhar, eu tinha era que cuidar da educação de Minas e o dinheiro constitucional de Minas tinha que ser entregue. **Então, eram coisas muito complicadas. Então, por exemplo, eu consegui muitos recursos com o Ministro da Educação. Imediatamente o valor equivalente foi retirado do meu orçamento.** Então eu tô dizendo isso aqui porque é verdade, eu compreendo as pressões do governo como um todo estava sujeito, mas eu não posso dizer que eu não tive impedimentos e dificuldades. E sim teria sido uma gestão, talvez, muito melhor se nós tivéssemos tido o recurso. (Entrevista concedida por Ana Lúcia Gazzola, 2021, grifos nossos).

O que a ex-secretária sugere ao tratar dos momentos de “excepcionalidade” é que o modelo de reforma gerencial mineiro foi pensado e implementado para todo o aparelho de Estado na sua totalidade de secretarias e setores. Assim, os princípios gerenciais levados a cabo deveriam alcançar todos os setores, incluindo a Educação. O problema é que alguns desses princípios, como melhorar os níveis de eficiência sem novos aportes de verbas, levou a Educação a perder recursos expressivos e necessários do salário-educação na gestão de Aécio Neves, ao longo dos oito anos.

Por mais que as dificuldades entre as secretarias, em alguma medida, possam ter causado conflitos para o comando do governo estadual, isso não parece ter sido importante o suficiente para impedir a coordenação vertical e horizontal nas políticas educacionais, como defendido por Souza (2018), uma vez que as políticas e os programas foram normatizados e implementados pelo estado, com a adesão significativa dos municípios, como mostraram as entrevistas e também algumas pesquisas que já foram realizadas em torno dos programas formulados pelo estado de Minas Gerais no período estudado.

Anastasia (2021) ainda argumenta que há outros fatores que contribuíram para minimizar as dificuldades de implementar uma efetiva cooperação: o processo de municipalização que ocorre desde os anos de 1990 e o “caldo institucional” que a Educação já possui, supostamente, em relação a outras políticas. Utilizando o exemplo do Programa de Transporte Escolar no estado de Minas Gerais, o entrevistado explica por quais razões a Educação, a despeito de inúmeras políticas, teria mais facilidade para instituir relações interfederativas:

A Educação como plataforma dos seus estudos, Gustavo, você tem até mais facilidade, porque a Educação já é mais tradicional, ela tem mais cultura, ela já tem o caldo institucional mais forte que permite que essa cooperação ocorra. Até porque você teve a municipalização, a reversão da municipalização e o tipo de integração que existe. **Um tema delicado: transporte escolar.** Para lhe dar um exemplo prático e concreto de um pesadelo que nós temos no estado. Transporte escolar, o que é o transporte escolar? **Você tem municípios com áreas geográficas dos tamanhos de países em Minas Gerais, o município de João Pinheiro é o maior, Januária também é muito grande, são municípios imensos e que têm crianças espalhadas e adolescentes na área rural. Antigamente não tinha transporte escolar, eles vinham a pé, no burro, no cavalo, na carroça ou não vinham. Agora, felizmente o transporte escolar recolhe. Não tem lógica um aluno que tá numa zona rural “A”, vizinho do outro que está na “B”, mas um estuda no municipal e o outro na estadual, ir um ônibus municipal e um ônibus estadual. Não tem cabimento. Então é óbvio que a boa gestão da boa política pública determina que seja um ônibus só que vai recolher os alunos das escolas municipais e estaduais, para vir, às 7, às suas respectivas escolas.** O que parece óbvio funciona, mas você não faz ideia do que é o drama do dia a dia porque aí é uma questão de financiamento: quem contrata é o município, mas

quem paga é o Estado, então é fixado “um quanto” *per capita* e aí não vou entrar no detalhe disso, mas é um pesadelo. E um pesadelo de logística também, para ver como que tem de haver integração. Porque a federação exige isso, em razão dos níveis de governo. (Entrevista concedida por Antonio Anastasia, 2021, grifos nossos).

Assim, para Anastasia (2021), a realidade municipal acaba se impondo em relação às políticas sociais da abrangência das educacionais. E, devido a esse fato, mesmo com todas as dificuldades, a integração ocorre. Segundo Antonio Anastasia:

nas políticas macros, saúde e educação, a realidade Municipal se impõe. **Então a despeito de nós não termos esses instrumentos de cooperação azeitados, no dia a dia, ainda que nos trancos e barrancos, a realidade se impõe. E há uma integração, há funcionamento, porque não é possível que haja uma superposição [de políticas].** (Entrevista concedida por Antonio Anastasia, 2021, grifos nossos).

Assim, atores centrais da reforma mineira, como Renata Vilhena e Antonio Anastasia, negam a tese de que o ambiente de reforma teria dificultado a coordenação federativa. Ao ser perguntada se ela concordava com a tese de Souza (2018), a então Secretária de Planejamento, Renata Vilhena, responde no sentido contrário, dizendo que “foi mais fácil”:

Eu acho que foi mais fácil. Estou te falando, até participando de outros momentos, no estado de Minas Gerais e no próprio governo federal [gestão Bresser-Pereira/MARE], porque o modelo gerencial pressupõe trabalhar com indicadores, com metas, envolver os diversos atores. Então se você buscar essa coordenação, porque a gente tem a participação, como eu te disse, de vários atores para um determinado resultado. [...] **Eu não tendo a achar que o contexto reformista cria uma dificuldade maior não. Eu acho que tudo depende muito da forma que vai ser conduzido; pelo contrário, acho que, às vezes, na hora que você está no momento de reforma, você tem chance até de aproximar mais, de ouvir.** (Entrevista concedida por Renata Vilhena, 2021, grifos nossos).

A posição de Antonio Anastasia vai na mesma direção da Profa. Renata Vilhena ao compreender que as dificuldades de coordenação na gestão gerencial não se acentuam ou inviabilizam propostas reformistas. Segundo ele:

Eu acho que quanto mais você consegue evoluir na administração pública, torná-la mais eficiente, mais orgânica, mais racional, com mais bom senso, mais científica, **você prestigia a interação federativa.** Por quê? O oposto da administração gerencial é uma administração burocrática caótica. Não estou nem dizendo a boa burocrática, ou a patrimonialista, ou a medieval [...] ou a pré-patrimonialista, essa atropela os municípios. Essa é a aquela que eu citava que o presidente vai no município entregar a patola ou o trator e onde vai ser feita a casa e onde a estrada vai ser aberta. **Nós temos que reconhecer a autonomia do ente local, então quanto mais desenvolvermos uma administração moderna, científica, mais os municípios serão valorizados em sua autonomia, mais vão participar, mais vão cooperar pelos resultados.** (Entrevista concedida por Antonio Anastasia, 2021, grifos nossos).

Para Anastasia, a finalidade da reforma gerencial, em si, no sentido de modernizar a máquina pública, deixando-a mais “científica”, produz efeitos sobre a “interação federativa”, na medida em que seus resultados levariam os municípios a serem e a se sentirem mais valorizados e, com isso, desejar participar de projetos comuns.

Uma das dimensões desses resultados entregues ao município foi objeto de exame da Profa. Gazzola na entrevista concedida. Segundo ela, a política de resultados, expressa no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, de modo especial, passou a ser um forte ativo político para os municípios. Segundo ela, o relacionamento e a coordenação do estado frente aos municípios no âmbito da política da avaliação da educação básica foram construídos por meio de visitas *in loco* da própria secretária em todas as Superintendências de Ensino de Minas Gerais, da região metropolitana ao Vale do Jequitinhonha:

Eu acho que a nossa secretaria, tanto na época da Vanessa quanto na minha, nós éramos muito atuantes, a gente ia atrás do trabalho. Eu fui a primeira secretária de educação estadual que visitou todas as 47 Superintendências, ninguém antes e nem depois de mim fez isso. **Eu fui às 47 de forma planejada, organizada, eu me reuni com todos os funcionários da Superintendência, me reuni com todos os diretores de escola e nessas reuniões eu ficava à disposição depois para responder a perguntas de quem quer que fosse. Então eu acho que isso deu a legitimidade** [para a gestão da SEE frente aos municípios]. (Entrevista concedida por Ana Lúcia Gazzola, 2021, grifos nossos).

Uma das questões que se pode apreender pela fala de Gazzola parece ser a combinação e permuta a que se refere Wright (1974) na definição de relações intergovernamentais. Ou seja, o governo estadual não apenas produz normas legais para induzir a participação dos municípios no programa de avaliação dos estudantes, mas também institui padrões relacionais menos formais, mais pessoais, com as visitas aos municípios. Além disso, ela explica ter adotado um processo de escuta e persuasão com os municípios, ligando para cada um deles para tratar dos resultados de avaliações:

Então quando uma coisa apertava no município, eu dizia: “Prefeito o seu vizinho aí, a 50 km, está com o IDEB tal”, com o SIMAVE a gente fazia e tinha os resultados, “e o senhor está com tantas crianças abaixo do desempenho no terceiro ano, quinto ano. Vamos trabalhar juntos que nós precisamos melhorar o estado inteiro”. As pessoas entendem isso, e eu falava **“na hora que chegar eleição e o Prefeito aí do lado conseguiu elevar o IDEB e o senhor não, o que o senhor acha que sua população vai dizer? O senhor vai querer que os meninos mudem de cidade para ir para escola melhor quando o senhor tem toda condição?”.** Então, esse trabalho de persuasão e ao mesmo tempo de oferecer algo, cobrar, mas oferecendo. Isso sempre foi muito bem feito pelo governo e acho que foi muito bem feito sempre, não só na minha gestão, mas sempre pela Secretaria de Educação. A Secretaria de Educação é por natureza uma Secretaria irmã, uma secretaria par. Porque como existe o regime de colaboração, a gente tem de colaborar

e com isso a gente aprende em conjunto, municípios e estados, a trabalharem bem. (Entrevista concedida por Ana Lúcia Gazzola, 2021, grifos nossos).

A persuasão, a que ela se refere, como pode ser observado, parte de um elemento importante para os prefeitos, que é a eleição, e a estratégia privilegiada é a comparação com o prefeito vizinho: **“O Prefeito aí do lado conseguiu elevar o IDEB e o senhor não, o que o senhor acha que sua população vai dizer? O senhor vai querer que os meninos mudem de cidade para ir para escola melhor quando o senhor tem toda condição?”**. Nota-se que ela, primeiro, vincula o IDEB a uma escola melhor (o que é uma análise restrita de qualidade) àquela que moldou os planos de governo durante toda a trajetória da reforma gerencial de 2003 a 2014. Em seguida, ela insere a associação feita (IDEB = escola melhor) na esfera da competição e recompensa eleitoral e, por fim, ela afaga o prefeito, estimulando-o, na medida em que o faz crer que tudo depende da escolha dele, pois **“o senhor tem toda condição”**.

Para Gazzola (2021), o fortalecimento dessa relação intergovernamental, por meios informais de interação, criou um ambiente de confiança necessário a um estado que busca entregar resultados, bem como um espaço de convencimento para que as definições fossem seguidas, baseadas nos princípios propostos pela reforma. Nesse sentido, ela conta que tão logo os resultados do IDEB eram divulgados ou que se alcançassem as metas do SIMAVE, os prefeitos lhes telefonavam para dar a notícia com empolgação:

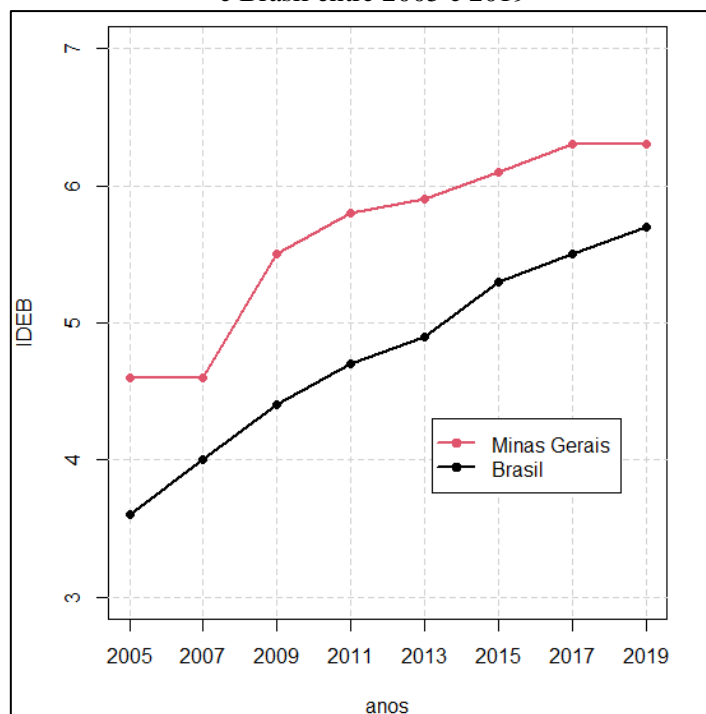
O IDEB se tornou uma coisa meio sagrada. Eu nunca sacralizei ranking, mas são referências. Na hora que eu precisei usar o IDEB para falar: “Prefeito, olha o IDEB do seu vizinho e olha o seu”. E eu comecei a observar uma coisa que me pareceu extremamente interessante: saía o IDEB e os prefeitos me ligavam: “Secretária, olha meu IDEB!” E eu falava: “Mas eu vi Prefeito, eu já ia telefonar. Mas que maravilha”. Virou uma coisa que era importante, passou a ser parte da agenda. Nenhum prefeito com o qual eu convivi desrespeitou o IDEB. Quando o IDEB estava ruim, eles ficavam calados, mas quando melhorava, eles todos celebravam. Começou a ser uma coisa que passou a ser uma moeda simbólica de um processo civilizatório. (Entrevista concedida por Ana Lúcia Gazzola, 2021, grifos nossos).

Essa fala de Gazzola (2021) poderia ser examinada, em muitas perspectivas, pela simbologia da “moeda simbólica” de que a própria ex-secretária faz uso ou mesmo do “processo civilizatório”. No entanto, o mais evidente, no que tange a esse trabalho, é o “tecido relacional” que vai produzido entre estado e municípios e o alcance, ao que tudo indica, do comprometimento dos entes municipais para com a política.

De todo modo, o fato é que o IDEB dos municípios mineiros mostrou um comportamento de melhora no período de 2003 a 2014. Não se deseja aqui discutir possíveis

razões dessa melhora, que pode decorrer de um conjunto de fatores individuais e interescolares, mas apenas chamar a atenção para o fato de que a fala da ex-secretária não está desconectada dos dados, como se observa pelos Gráficos 1 e 2 abaixo:

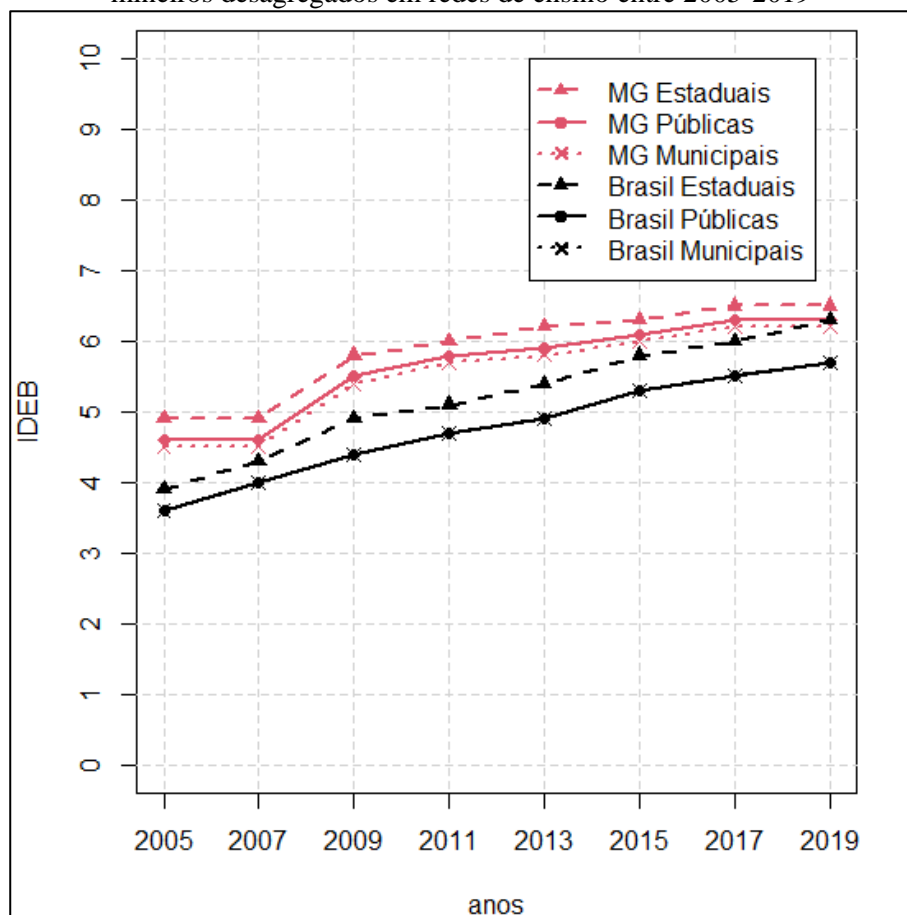
Gráfico 1 – Distribuição de notas do IDEB de Minas Gerais e Brasil entre 2005 e 2019



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório Técnico/INEP, 2019.

No Gráfico 1, entre 2005 a 2015, período equivalente à gestão tuana, é possível observar que o resultado do IDEB de Minas Gerais, considerando todas as escolas, apresentou um crescimento significativo, saindo da nota um pouco acima de 4, em 2005, e superando a meta do estado, definida em 6, e distanciando-se da média nacional.

Gráfico 2 – Distribuição de notas do IDEB nacional e dos entes subnacionais mineiros desagregados em redes de ensino entre 2005-2019



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório Técnico/INEP, 2019.

Já o Gráfico 2 desagrega o desempenho no período de 2005 a 2019 por rede de ensino, mostrando que tanto a rede municipal quanto a estadual apresentaram resultados médios maiores que a média nacional. Embora as médias se mantenham em crescimento constante no período, chama especial atenção o crescimento do IDEB nas redes estadual e municipal entre anos 2007 a 2009 no estado mineiro, coincidindo com a retomada do SIMAVE, em 2006, pós-reestruturação do sistema, e com o CBC, nos primeiros anos da gestão Aécio Neves.

Uma vez aceitando o conceito de coordenação, definido por Celina Souza (2018, p. 16) como “a organização de todas as atividades, com o objetivo de alcançar consenso entre indivíduos e organizações para o atingimento dos objetivos de um grupo”, parece possível considerar que houve, em larga medida, um processo de coordenação federativa na política educacional de Minas Gerais na gestão tucana de 2003 a 2014. O que mostram os dados é que esse processo foi construído por meio de uma “proposição de incentivos”, de natureza plural e muitas vezes integrada, o que tornou “racional a adesão dos participantes da política e de suas

agências” (SOUZA, 2018, p. 16), sem tornar mais difícil, no entanto, a execução de ações propostas em um ambiente de reforma gerencial, ao contrário do que a própria Souza (2018) defende.

Para tanto, o ente estadual estruturou a coordenação por meio de interações intergovernamentais que assumiram configurações formais e informais com diferentes graus de institucionalização. Além disso, como argumentou a literatura (WRIGHT, 1974; CAMERON, 2001; AGRANOFF, 2007; SEGATTO, 2015), as relações são distintas entre si de acordo com suas próprias determinações constitucionais e contextuais e por isso seria improdutiva a elaboração de categorias restritas e universais, até mesmo pelo fato de que uma única interação pode ser construída por diferentes mecanismos e formas de relacionamento. Assim, Minas Gerais operacionalizou com seus municípios formas de relacionamentos que contaram com dispositivos econômicos, administrativos, jurídico-legais e políticos que, em alguns momentos, estiveram inseridos na mesma política ou programa.

Nesses relacionamentos, tendo em vista a autonomia, integração e interdependência, o governo estadual lançou mão de um conjunto de instrumentos de ação pública (LE GALÈS; LASCOUMES, 2012) como SIMAVE, PIP, implementação do PAR, transferências voluntárias condicionadas a cumprimento de metas, além de instrumentos menos formais e mais fluidos como telefonemas, visitas aos municípios e reuniões não formalizadas por comitês federativos.

Sobre esse padrão que articula diferentes formas de interação, a ex-secretária Ana Lúcia Gazzola (2021), no caso da coordenação do estado no âmbito do Programa estadual de Intervenção Pedagógica, sintetiza:

Nós [SEE e Governo] fizemos uma proposta que eu estimei que uns 300 municípios iam aderir, mas quero dizer a vocês que todos 840 aderiram e 13 não aderiram. **Aí eu mandei identificar o partido político dos prefeitos e telefonei um por um e o cara que era do PSDB eu falei: “Prefeito o senhor é do partido do governador, mas que vergonha. O senhor não aderiu ao PIP, eu vou ter de falar com o governador”** E ele “Não, pelo amor de Deus, não fala!”. **E o outro eu falava: “prefeito você é do PT, o senhor não aderiu, isso quer dizer que o senhor acha que a educação não deve ser algo transpartidário ou suprapartidário?”** E ele: “mas é claro que eu acho” e eu falei “então o senhor tem que aderir ao PIP”. **E assim eu convenci os 13 que faltavam e 853 aderiram.** Na verdade, dois deles não tinham os anos iniciais, nós tínhamos os anos iniciais deles, mas então em contrapartida eu ampliei o PIP dos anos finais para esses dois municípios. Então, 100% dos municípios entraram no PIP. **O que que isso significou? O SIMAVE já era feito pelo Estado para todas as redes municipais, faltava agora dar consequência em ações transformadoras de acordo com os resultados.** Então, nós nos responsabilizamos pela transcrição municipalizada dos textos e adaptando-os ao contexto dos Municípios, pelo treinamento de todas as equipes dos Municípios, por todos os eventos de Formação que nós fizemos, nós estamos falando assim, só no PIP, em um ano são 900 e tantos eventos. (Entrevista concedida por Ana Lúcia Gazzola, 2021, grifos nossos).

E, além disso, na mesma direção, não por acaso Anastasia (2021) afirma que:

o estado que tem estimular os municípios, porque eu volto a dizer, nós temos realidades muito distintas.[Minas Gerais] **Então é uma coisa impensável, então isso tudo foi feito** [legislação e convencimento] **para permitir que essa indução fosse feita, aderissem a todos aqueles programas sobre aqueles mecanismos, [...]** **Isso foi tudo por meta [...]** **essa indução é imprescindível no modelo brasileiro**, você tem, de fato, de criar mecanismos de apoio de acompanhamento e até de orientação para os municípios. (Entrevista concedida por Antonio Anastasia, 2021, grifos nossos).

Observa-se, ainda, que o ente estadual foi exitoso em produzir uma coordenação federativa em relação aos seus municípios, utilizando-se, inclusive, dos pressupostos gerenciais de gestão (como competição, estrutura de incentivos e ranqueamento), seja de modo retórico seja de modo normativo, para induzir os municípios à cooperação na área educacional.

CONCLUSÕES

A dissertação propôs-se a investigar as formas de relações intergovernamentais entre os entes subnacionais que foram construídas no estado de Minas Gerais, no âmbito educacional, durante a gestão do PSDB, de 2003 a 2014, reconhecida pela literatura de matiz gerencial (PRADO, 2012; TRIPODI, 2014), e que teve como governadores Aécio Neves (2003-2010) e Antonio Anastasia (2011-2014). A pesquisa foi orientada pela hipótese de que, mesmo durante o processo de reforma, os atores que estiveram à frente do governo, e suas respectivas equipes, foram capazes de construir formas de coordenação para orientar as ações dos seus municípios, indo, portanto, no sentido contrário daquele defendido por Souza (2018), para quem ambientes reformistas, sobretudo de orientação gerencialista, tenderiam a ter problemas adicionais em processos de relacionamento interfederativo e coordenação.

A estratégia de pesquisa construída ao longo do trabalho, de modo que se pudesse compreender **quais as formas de relações intergovernamentais foram construídas no estado de Minas Gerais nas políticas educacionais durante a gestão gerencial dos governos do PSDB entre 2003 e 2014**, suscitou esforços analíticos e postura interpretativa no sentido de melhor enquadrar o objeto, adequando o referencial teórico à especificidade da federação brasileira, na qual os municípios possuem autoridade decisória sobre as políticas sob sua responsabilidade legal.

Para isso, uma ampla literatura em torno das questões do federalismo e do desenho tridimensional do país, sobretudo na perspectiva educacional, foi mobilizada. Nesse sentido, o primeiro movimento feito foi evitar os “excessos normativos” na análise, expressos pelas definições teóricas produzidas somente a partir do que prescrevem os marcos legais. Assim, assumiu-se como importante para a dissertação um estatuto teórico sobre relações intergovernamentais que levasse em conta diferentes formas e padrões de interação, formais ou informais, institucionalizadas ou pessoais, conforme as contribuições principais de Wright (1974), Cameron (2001) e Watts (2006), para quem esses relacionamentos são determinados pelos limites e brechas constitucionais, mas também por variáveis contextuais, interações de natureza humana que se combinam ou permutam, uma vez que as instituições, no limite, são “pessoas que vestem as roupas” das entidades que representam.

Sob a perspectiva de análise e compreensão de relações intergovernamentais apresentadas ao longo deste trabalho, a dissertação assumiu a definição de Souza (2018) de coordenação federativa como a organização das atividades dos entes federados de modo a

atingir objetivos propostos, podendo se efetivar no sentido vertical, entre entes e atores nos diferentes níveis de governo, ou horizontalmente, entre atores no mesmo nível de governo.

O desenho realizado no trabalho permitiu compreender a dinâmica federativa em que se inserem as relações intergovernamentais e a coordenação federativa, dando ênfase para as políticas educacionais, na medida em que se traçou o caminho percorrido pelo federalismo brasileiro, sobretudo no pós-88, sua interação com a reforma de Estado, que teve início nos anos de 1995, e, por fim, sistematizando como Minas Gerais lidou com o dilema da coordenação e relacionamento intergovernamental em um contexto gerencial.

Para se alcançarem os objetivos propostos, investigaram-se os instrumentos de ação pública mobilizados e o comportamento institucional dos relacionamentos entre os entes subnacionais em Minas, o que se mostrou mais produtivo por meio de uma abordagem qualitativa, utilizando procedimentos da pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e análise de conteúdo para tratamento dos dados.

Um dos aspectos que ficou evidenciado pela pesquisa bibliográfica é que a forma com que os estados lidaram com o federalismo e a coordenação nas políticas educacionais, especialmente, segue padrões bastante distintos, contando com desenhos mais institucionalizados, com transferência e redistribuição de recursos financeiros, materiais e humanos; enquanto outros seguem um padrão com nível residual de cooperação, levando a cabo lógicas excessivamente autônomas, como demonstrado por Segatto (2015).

Neste âmbito de existência de diferentes padrões, Licio e Pontes (2020), ao pesquisarem os entes estaduais, encontraram quatro perfis de atuação dos estados em relação às políticas educacionais nos anos finais do Ensino Fundamental, que definiram como: passivos, com atuação discreta, baixa oferta de matrículas e pouco apoio na gestão da rede de ensino; coordenadores, com baixa oferta de matrículas, mas com proposição de relacionamentos efetivos com seus municípios na redistribuição institucionalizada de recursos; provedores, com alta oferta de matrículas, mas com poucas formas de cooperação entre os governos; e, por fim, ativos, com alta oferta de matrículas nos anos finais do Ensino Fundamental e considerável agenda de ação conjunta com seus municípios.

No caso específico de Minas Gerais, a pesquisa bibliográfica ainda mostrou considerável atuação conjunta entre os entes subnacionais mineiros, por meio de programas conjuntos, apoio técnico, apoio administrativo e até transferências de recursos voluntários.

Em relação aos princípios da reforma gerencial que o estado experimentou no período de 2003 a 2014, a pesquisa bibliográfica mostrou que Minas Gerais foi o estado que mais

investiu em assimilar premissas do *ethos* privado à gestão pública. Tanto os dados bibliográficos como as entrevistas mostraram que o estado foi o ente que mais acolheu atores que estiveram no MARE, na era Bresser-Pereira, e que migraram para os entes subnacionais a partir dos anos 2000.

Ficou evidente, por meio da literatura sistematizada, que havia naquele momento um “consenso gerencial” entre os membros do alto escalão do governo, para os quais produzir um “Estado para Resultados” havia se tornado uma obsessão, como afirmado por Antonio Anastasia, que tinha um lugar central ao longo do processo reformista, sobretudo nas duas gestões de Aécio Neves, antes de se tornar governador.

O *ethos* privado foi expresso na gestão educacional mineira pela introdução de instrumentos como: estrutura de incentivos e sanções, pagamento por performance, construção de um conjunto de metas, contratualização de resultados e avaliação. Para tanto, o estado não apenas reformulou o sistema de avaliação próprio, o SIMAVE, mas desenvolveu um Currículo Básico Comum que se articulava ao sistema avaliativo, além de vincular os resultados de alunos nas avaliações a incentivos e sanções, como prêmio por produtividade e demissões.

De modo a melhorar a qualidade dos dados produzidos com a pesquisa bibliográfica e documental, foram feitas entrevistas semiestruturadas com atores da alta gestão do governo estadual de modo a trazer elementos sobre as relações interfederativas que extrapolem o que está posto nas normativas e documentos oficiais. Foram entrevistados: i) Antonio Anastasia, que durante o período reformista atuou como Secretário de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais (2003-2006), Vice-Governador (2006-2010) e Governador (2011-2014); ii) Renata Vilhena, que foi Secretária Adjunta de Planejamento e Gestão (2003-2006) e Secretária de Planejamento e Gestão (2006-2014); iii) Vanessa Guimarães, que foi Secretária de Educação durante as duas primeiras gerações da reforma gerencial (2003-2010); e iv) Ana Lúcia Gazzola, que durante a última geração reformista (2011-2014) foi a escolhida para assumir a Secretaria de Estado de Educação.

As entrevistas realizadas evidenciaram e/ou reforçaram dados já levantados pela pesquisa bibliográfica e documental sobre os instrumentos, estratégias e atores que contribuíram para a reforma gerencial. Nesse sentido, as falas dos entrevistados reafirmaram o uso pelo estado de um conjunto de instrumentos de ação pública que já havia sido mobilizado pela reforma gerencial em implementação, àquela altura, para construir ou estreitar relacionamentos com os municípios e coordenar as políticas educacionais.

Nesse contexto, foi estabelecido um conjunto de novas medidas e novos arranjos que ganharam formas mais fluidas de relacionamentos (como reuniões e ligações telefônicas com o intuito do convencimento), outras foram se tornando mais robustas e normatizadas, enquanto um terceiro grupo se apresentou com mecanismos dotados de certo hibridismo, por serem resultados de arranjos que se efetivaram a partir de uma combinação de relacionamentos de estruturas mais ou menos formalizados (por exemplo, os telefonemas da representante da SEE-MG que servem como interações que induzem os municípios a aderirem um programa de cooperação do ente estadual). Entre esses arranjos estão o próprio SIMAVE, que permitiu uma coordenação forte do estado em relação aos seus municípios, utilizando, para tanto, mecanismos formais e informais de relacionamento. O Programa de Intervenção Pedagógica foi outro importante instrumento de coordenação utilizado pelo estado, além do Currículo Básico Comum – CBC. Também foram normatizadas formas de transferências voluntárias condicionadas à melhoria de indicadores educacionais, que induziam os municípios a participarem dos programas educacionais da rede estadual, tendo sido todos esses arranjos e instrumentos explicitados pelos entrevistados, de maneira unânime.

Por meio de pesquisa documental, triangularam-se os dados das entrevistas e da pesquisa bibliográfica. Assim, foram analisados os Decretos 43.238 de 2003, 45.550 de 2011 e 46.230 de 2013, produzidos todos eles pelo executivo mineiro.

A análise de conteúdo desses documentos, principalmente dos Decretos estaduais n° 45.550/2011 e 46.230/2013, permitiu notar uma estreita compatibilidade entre as falas dos entrevistados e a matéria legal da produção normativa. A análise evidenciou que foi havendo uma mudança nas estratégias de relacionamento entre os entes, no sentido de se tornarem menos informais e mais institucionalizadas e também “duras” em termos de consequências financeiras, como a criação de contrapartidas sociais para recebimento de recursos voluntários.

Na primeira geração, os municípios foram induzidos, por meios informais, a integrem o SIMAVE e, conseqüentemente, o CBC; já na terceira geração, os municípios poderiam receber transferências de recursos voluntárias, por meio de assinaturas de convênios ou instrumentos semelhantes, que só poderiam ser efetivados se as condicionalidades, vinculadas aos resultados aferidos pelo sistema de avaliação, fossem alcançadas. Desse modo, uma política da terceira geração está diretamente relacionada e dependente de uma outra política disseminada desde a primeira geração.

Assim, é possível encontrar padrões relacionais e uma coordenação federativa produzidos por instrumentos como a adesão dos municípios a avaliações externas, programas

de intervenção pedagógica, programas de assistência técnica nas duas primeiras gerações da reforma e a articulação desses programas a transferência de recursos na terceira geração, já sob o governo de Antonio Anastasia.

O novo desenho de relacionamento de apoio financeiro, combinando mecanismos de incentivo seletivos para indução de políticas, permitiu que o governo estadual alcançasse um número alto de adesão municipal a suas políticas: praticamente todo o universo de 853 municípios.

Nesse sentido, é possível afirmar que diferentes tipos de relacionamentos entre os entes mineiros no período examinado foram estruturados, a partir de instrumentos distintos: alguns padrões relacionais com um alto grau de formalização e normatização legal e outros que podem ser pensados, nos termos definidos por Cameron (2001), como pré-estrutural ou não-institucional, utilizando instrumentos igualmente informais como ligações telefônicas para chefes do executivo municipal, de modo a tratar, por exemplo, dos índices de avaliações externas e fazer a indução à adesão de programas ou a certos comportamentos. Ainda é possível afirmar que, em alguns casos, os relacionamentos foram estruturados combinando instrumentos formais e informais ou alternando entre eles.

Sendo assim, é possível observar a centralidade que as diferentes estruturas de interação assumiram no estado mineiro durante o período estudado. Independentemente se estão em estruturas rígidas ou não, a interação se efetiva para operacionalizar as políticas e programas educacionais em prol dos objetivos esperados, neste caso, os resultados nas avaliações externas e suas consequências.

As relações intergovernamentais, embora desejadas e necessárias, não são “dadas”, não são naturais ou espontâneas; antes, elas precisam ser construídas. Os dados da pesquisa desenvolvida mostram que, no caso mineiro, essa premissa estava no centro da gestão, e mais, estava articulada à proposta gerencial levada a cabo pelo estado.

Assim, no seu conjunto, os relacionamentos intergovernamentais em Minas Gerais combinaram estratégias, arranjos e uso de instrumentos distintos em momentos diferentes; alguns podem ser entendidos como aprendizado da própria política federal (como o caso do uso das avaliações em larga escala e de indicadores como o IDEB), mas outros como resultado daquilo que havia sido desenhado por atores do MARE, na gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, mas que não foi efetivado, pelo menos no âmbito federal.

A utilização do SIMAVE, embora se aproxime da lógica indutiva da União, avança em relação à proposta federal por ser assumido, em Minas, como um instrumento de ação pública

que ao interagir com outros programas estaduais e produções normativas assume uma natureza gerencial, que, por sua vez, é utilizado para a estruturação de relações intergovernamentais e de coordenação federativa do estado frente aos municípios mineiros no campo da Educação.

Os dados evidenciaram que, de um lado, o potencial do SIMAVE na coordenação federativa se deu com baixo grau de institucionalização, devido à interação produzida com os CBC's e o PIP, uma vez que a adesão é obrigatória apenas para a rede estadual e voluntária para as municipais. De outro lado, a possibilidade de monitoramento e alcance de metas por parte dos municípios vinculada à transferência de recursos financeiros foi efetivada com nível mais formal e institucionalizado em um contexto de fragilidade tributária-fiscal.

Tendo em vista as questões de pesquisa e os pressupostos que guiaram esta dissertação, conclui-se que os processos de coordenação das políticas entre o estado e seus municípios foram se consolidando ao longo das três gerações de reformas, acompanhando um *continuum* de baixa para alta institucionalização, embora se possa observar momentos de combinação de instrumentos formais e informais tanto na baixa quanto na alta institucionalização.

Foi possível observar que várias políticas, programas e interações foram sendo construídas, barganhadas, combinadas e operacionalizadas em Minas Gerais ao longo do processo reformista. Os dados examinados mostram que não houve paralisia nos relacionamentos entre ente estadual e locais, mesmo tendo havido uso de instrumentos que assumiram conotação gerencial, devido à articulação produzida entre eles. Houve, segundo os entrevistados, uma adesão significativa dos entes municipais no uso do CBC, na utilização do SIMAVE, bem como na sua vinculação como contrapartida social em programas de transferência de incentivos financeiros. Assim, o relacionamento intergovernamental no âmbito do estado de Minas Gerais foi construído a partir da mobilização desses instrumentos, em padrões que se alteraram a depender do contexto, sendo, segundo Anastasia (2021) um esforço coletivo e difícil.

Se os arranjos de coordenação foram mantidos pelos governos seguintes ou se foram implementados novos desenhos de padrões intergovernamentais e se eles respondem por possíveis reduções de assimetrias no estado, caberá a outros trabalhos investigar.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/7zWs4By9mFRYQPskSGLSDjb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 ago. 2022.
- ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: Combater as Desigualdades, Garantir a Diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 39-70.
- ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: USP/Hucitec, 1998. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5218815/mod_resource/content/1/Os%20Bar%C3%B5es%20da%20Federa%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 24 ago. 2022.
- ABRUCIO, F. L.; COUTO, C. G. **A redefinição do papel do Estado em âmbito local. São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 40-47, 1996. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/couto_-_aredefinaodopapelodoestadonoambitolocal.pdf. Acesso em: 24 ago. 2022.
- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das Relações Intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (orgs.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. 1. ed. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007.
- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, H. Coordenação e cooperação no Federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CUNHA, A. S.; MEDEIROS, B. A.; AQUINO, L. C. (orgs.). **Estado, Instituições e Democracia: República**. Brasília: IPEA, 2010, v. 1, p. 177-212. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_v011.pdf. Acesso em: 24 ago. 2022.
- ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. Agenda, aprendizado e coalizão. In: Conselho Nacional de Secretários de Estado e Administração (Consad); Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap). **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. Brasília: CONSAD/FUNDAP, 2006.
- ABRUCIO, F. L.; GRIN, E. Quando feds e locais não falam a mesma língua: uma análise sobre dissonâncias na cooperação federativa. **Cadernos EBAPE.BR (FGV)**, v. 14, n. 3, p. 694-719, jul./set. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/J6PSnxYTZmGFNGNKCbdpN7b/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 24 ago. 2022.
- ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I. A gestão por resultados na educação em quatro estados brasileiros. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 68, n. 1, p. 85-106, 2017. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/762/794>. Acesso em: 24 ago. 2022.

ABRUCIO, F.; SEGATTO, C. I. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, [S. l.], v. 21, n. 65, p. 411-429, abr./jun. 2016. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbedu/a/GgFJfHJLdjYnG3TQMJfK8pH/?format=pdf&lang=pt>.

Acesso em: 24 ago. 2022.

ALCANTARA, A. B.; COSTA, R. M. A. Federalismo, financiamento e custo aluno qualidade. **Cadernos ANPAE**, v. 25, p. 521-528, 2016.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/NrMPyBxcmbPZQ6dR59zS44s/?format=pdf&lang=pt>.

Acesso em: 24 ago. 2022.

ALONSO, A. Métodos qualitativos de pesquisa: uma introdução. *In: ABDAL, A. et al.* (orgs.). **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: bloco qualitativo**. São Paulo: Sesc São Paulo; CEBRAP. 2016. Disponível em:

https://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/2016_E-BOOK%20Sesc-Cebrap_%20Metodos%20e%20tecnicas%20em%20CS%20-%20Bloco%20Qualitativo.pdf.

Acesso em: 24 ago. 2022.

ALVES, T; PINTO, J. M. R. As múltiplas realidades educacionais dos municípios no contexto do Fundeb. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, [S. l.], v. 10, n. 23, p. 1-23, out. 2020. Disponível em:

<https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/104091/58639>. Acesso em: 17 out. 2020.

ARAÚJO, G. C. **Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. 2005. 333 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-07062006-111854/publico/tese.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2022.

ARAÚJO, G. C. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-241, jul./dez. 2012. Disponível em:

<https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/83/270>. Acesso em: 24 ago. 2022.

ARAÚJO, G. C. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, jul./set. 2013. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/PnvpkHJgRr7P4TnsyC6Sb4Q/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 ago. 2022.

ARAÚJO, R. L. S. Federalismo, desigualdade territorial e o Fundeb. *In: Reunião Anual da Anped*, 35., 2012, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPED, 2012. Grupo de Trabalho 05-1316. Disponível em: <https://www.anped.org.br/biblioteca/item/federalismo-desigualdade-territorial-e-o-fundeb>. Acesso em: 24 ago. 2022.

ARRETCHE, M. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P.* (orgs.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013, p. 65-90.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 31, n. 11, p. 44-66, jun. 1996. Disponível em: http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs31_03.pdf. Acesso em: 24 ago. 2022.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz; 2012.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/wwqJXkLSM4GMwcfP3pZfKB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 31 mar. 2021.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRAGATO, J.; BRAGA, F. M. S. A.; BITTENCOURT, M. G. P. A expansão do Programa de Intervenção Pedagógica para as Redes Municipais de Ensino: uma análise de implementação de política pública. **Pesquisa e Debate em Educação**, v. 4, n. 2, jul. 2020, p. 49-59. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/RPDE/article/view/31980/21204>. Acesso em: 24 ago. 2022.

BROOKE, N.; CUNHA, M. A. A. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. *In*: FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA. **Estudos e Pesquisas Educacionais – Fundação Victor Civita**. São Paulo: FVC, 2011. Disponível em: https://fvc.org.br/wp-content/uploads/2018/04/estudos_e_pesquisas_educacionais_vol_2.pdf. Acesso em: 24 ago. 2022.

CAMERON, D. The structures of intergovernmental relations. **International Science Journal**, v. 53, n. 167, p. 121-127, 2001.

CAPANO, G.; LIPPI, A. How policy instruments are chosen: patterns of decision makers' choices, **Policy Sciences**, v. 50, n. 2, p. 269-293, jun. 2017.

CARVALHO, J. M. **A formação das almas: o imaginário da República no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

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 Conhecimento e Inclusão social em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-A8JMVE/1/tese_final_cacilda_cavalcanti.pdf. Acesso em: 24 ago. 2022.

CAVALCANTI, E. A. A. **O plano de ações articuladas e as regras do jogo federativo: análise sobre a interdependência entre os entes federados**. 2016. 328 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/22699/1/PlanoA%c3%a7%c3%b5esArticuladas_Cavalcanti_2016.pdf. Acesso em: 24 ago. 2022.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unesco/educacao_federalismo.pdf. Acesso em: 24 ago. 2022.

CURY, C. R. J. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, [S. l.], v. 38, n. 134, p. 293–303, maio/ago. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/QBBB9RrmKBx7MngxzBfWgcF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 ago. 2022.

DE ÁVILA GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Apresentação - O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/51311/25128>. Acesso em: 31 mar. 2021.

DELLA LUCIA GOMES, M.; APARECIDA FERREIRA, P.; MORETTO AMÂNCIO, J. Capacidade estatal e formulação de políticas sociais por municípios sob a ótica da gestão pública democrática. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/51065/25039>. Acesso em: 31 mar. 2021.

ELAZAR, D. J. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

FERREIRA, E. B.; ALVES FERREIRA, A. O debate sobre federalismo na ANPAE (2007-2018). **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 36, n. 2, p. 449-472, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/99446/58106>. Acesso em: 15 ago. 2021.

GOBI, R. C.; LOPES, L. P. S. FEDERALISMO À BRASILEIRA E AS INFLUÊNCIAS NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO. *In*: OLIVEIRA, J. F. (org.). **Política e gestão da educação básica, pós-obrigatória e da educação superior. - Série Anais do VI Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação e IX Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação**. Recife: ANPAE, 2018. Disponível em: <https://anpae.org.br/IBERO2018/publicacao/Volume1.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2022.

GOMES, S. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/SMzz68g4gpbPpyVMkTSpvBG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 ago. 2022.

GRIN, J. E.; ABRUCIO, L. F. O que dizer das capacidades estatais dos municípios brasileiros em um contexto de descentralização de políticas? *In*: Congresso Nacional de Ciencia Política “La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática”, 13., 2017, Buenos Aires. **Anais [...]**. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Torcuato Di Tella, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Eduardo-Grin/publication/318917147_O_que_dizer_das_capacidades_estatais_dos_municipios_brasileiros_em_um_contexto_de_descentralizacao_de_politicas/links/5a91fcd0f7e9ba4296db4a6/O

[-que-dizer-das-capacidades-estatais-dos-municipios-brasileiros-em-um-contexto-de-descentralizacao-de-politicas.pdf](#). Acesso em: 24 ago. 2022.

GUIMARÃES, T. B.; PORDEUS, I. A.; CAMPOS, E. S. A. **Estado para Resultados: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

LASCOUMES, P. LE GALES, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Pós Cie. Soc.**, [S. l.], v. 9, n. 18, p. 19-44, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331/1048>. Acesso em: 24 ago. 2022.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. Em busca de informações. *In*: LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/287028/mod_resource/content/1/Laville%2C%20Christiane%20Dionne%2C%20Jean%20A%20Construcao%20do%20Saber%20%28completo%29.pdf. Acesso em: 24 ago. 2022.

LEITE, L. Q. Reflexões de um reformador contemporâneo do Estado brasileiro: entrevista com Luiz Carlos Bresser Pereira, por Leonardo Queiroz Leite. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 1051-1070, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/30920>. Acesso em: 14 set. 2022.

LICIO, E.; PONTES, P. Papel dos governos estaduais no Ensino Fundamental: coordenação intergovernamental importa? *In*: JACCOUD, L. **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10251/1/PapelGovEstadEnsFundam_cap12.pdf. Acesso em: 24 ago. 2022.

LIMA, M. O uso da entrevista na pesquisa empírica. *In*: ABDAL, A. *et al.* (orgs.). **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: bloco qualitativo**. São Paulo: Sesc São Paulo; CEBRAP. 2016. Disponível em: https://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/2016_E-BOOK%20Sesc-Cebrap_%20Metodos%20e%20tecnicas%20em%20CS%20-%20Bloco%20Qualitativo.pdf. Acesso em: 24 ago. 2022.

LOTTA, G. S.; BAUER, M.; JOBIM, R.; MERCHÁN, C. R. Efeito de mudanças no contexto de implementação de uma política multinível: análise do caso da Reforma do Ensino Médio no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, p. 395-413, out. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/kg3BXvSKdznWmVQcFBQqNGg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 ago. 2022.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. Métodos de coleta de dados: observação, entrevista e análise documental. *In*: LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5098163/mod_resource/content/2/Lud_And_cap3.pdf. Acesso em: 24 ago. 2022.

LUNA, S. V. **Planejamento de Pesquisa**: uma introdução. 2. ed. São Paulo: EDUC, 2019.

MACHADO, J. A.; ANDRADE, M. L. C. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 695-720, jun. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/KNSNqC5yXZsgCwMC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 ago. 2022.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; AJONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Rev. Sociol. Polit.** [online], v. 25, n. 64, p. 3-21, dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/j4KRBjwzRzmHGNWfs8CSh8w/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 ago. 2022.

MINAS GERAIS. Resolução n. 104, de 14 de julho de 2000. Instituiu o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública – SIMAVE e cria o Programa de Avaliação da Rede Pública da Educação Básica – PROEB. **Minas Gerais – Diário do Executivo**. Minas Gerais, Belo Horizonte, julho de 2000.

MINAS GERAIS. Lei Delegada n. 59, de 29 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Educação e dá outras providências. **Minas Gerais – Diário do Legislativo**. Minas Gerais, Belo Horizonte, janeiro de 2003.

MINAS GERAIS. Resolução n. 666, de 07 de abril de 2005. Estabelece os Conteúdos Básicos Comuns - CBCs a serem obrigatoriamente ensinados pelas unidades de ensino estaduais que oferecem as séries finais do ensino fundamental e o ensino médio. **Minas Gerais – Diário do Executivo**. Minas Gerais, Belo Horizonte, abril de 2005.

MINAS GERAIS. Lei Delegada n. 112, de 25 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a organização e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. **Diário do Legislativo**. Minas Gerais, Belo Horizonte, janeiro de 2007.

MINAS GERAIS. Decreto n° 45.550, de 15 de fevereiro de 2011. Estabelece contrapartida social para transferência voluntária de recursos do Estado aos municípios, mediante convênio, acordo ou instrumento congênere, que tenha por objeto a execução de obras de infraestrutura e dá outras providências. **Minas Gerais – Diário do Executivo**. Minas Gerais. Belo Horizonte, fevereiro de 2011.

MINAS GERAIS. Decreto n° 46.230, de 29 de abril de 2013. Dispõe sobre a contrapartida social na transferência voluntária de recursos do Estado para Municípios. **Minas Gerais – Diário do Executivo**. Minas Gerais, Belo Horizonte, abril de 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Resumo técnico**: Resultados do índice de desenvolvimento da Educação básica /2019. Brasília: Inep, 2021.

MINISTÉRIO DE ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado**. Brasília: Mare, 1995.

OLIVEIRA, B. R. A implementação de políticas educacionais no nível micro: uma análise a partir dos profissionais da escola no contexto da prática. **Revista de Estudos Teóricos y**

Epistemológicos em Política Educativa, [S. l.], v. 4, p. 1-17, abr. 2019. Disponível em: https://www.repositorio.ufop.br/bitstream/123456789/12431/1/ARTIGO_%20Implementa%203%a7%c3%a3oPol%c3%adicasEducaacionais.pdf. Acesso em: 24 ago. 2022.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

OLIVEIRA, R. P.; SOUSA, S. Z. Introdução. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unesco/educacao_federalismo.pdf. Acesso em: 24 ago. 2022.

PALOTTI, P.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a “armadilha da decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 399-441, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/GFbqHwdWxZsmtM6fDTcDXvG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 ago. 2022.

PIERSON, P. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. **Governance**, v. 8, n. 4, p. 449-478, 1995.

PINTO, J. M. R. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 44, n. 153, p. 624-644, set. 2014. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/cp/v44n153/0100-1574-cp-44-153-00624.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2022.

PINTO, V. G.; SARAIVA, J. A. F. Gestão por resultados na Educação: monitoramento e avaliação de projetos educacionais. *In*: GUIMARÃES, T. B.; PORDEUS, I. A.; CAMPOS, E. S. A. (orgs.). **Estado para Resultados**: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 53, n. 3, p. 7-31, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/287>. Acesso em: 29 ago. 2022.

PRADO, M. A. **O processo de implementação de reformas gerenciais na educação básica: São Paulo (2007-2010) e Minas Gerais (2004-2010) em perspectiva comparada**. 2012. 355 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10170/TESE%20-%20Mauricio%20Almeida%20Prado.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 24 ago. 2022.

RIKER, W. H. Federalism. *In*: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. W. (orgs.). **Handbook of Political Science**. Massachusetts: Reading/Addison-Wesley, v. 5, p. 93-106, 1975.

SARAIVA, A. L. Capacidade estatal de implementação: programas federais de educação básica e os municípios. *In*: Reunião Nacional da ANPEd, 39., 2019, Niterói. **Anais** [...].

Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2019. Trabalho 05-4501. Disponível em: http://anais.anped.org.br/sites/default/files/arquivos_18_11. Acesso em: 24 ago. 2022.

SEGATTO, C. I. **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 de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8250/62090100019.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2022.

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. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13542/tese_Catarina%20%282%29%20%281%29.pdf?sequence=6&isAllowed=y. Acesso em: 24 ago. 2022.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOUSA, S. Z.; MARTINS, A. M. A gestão da educação básica na esfera municipal: papel do governo federal na indução de programas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S. l.], v. 30, n. 1, p. 97-113, jan./abr. 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/50015/31324>. Acesso em: 16 ago. 2021.

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

STEPAN, A. Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que ampliam ou restringem o poder do demos. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 42, n. 2, Rio de Janeiro, 1999.

TORMES, D. D. S. FEDERALISMO E EDUCAÇÃO NO BRASIL E NA ARGENTINA. *In*: Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, 29., 2019, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2019.

TORRES, J. C. O. **A formação do federalismo no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

TRIPODI, M. R. F. **A instituição da agenda contratual na educação mineira: arquitetura de uma reforma**. 2014. 313 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-01122014-111347/publico/MARIA_DO_ROSARIO_FIGUEIREDO_TRIPODI_rev.pdf. Acesso em: 24 ago. 2022.

TRIPODI, Z. F. O Executivo como Legislador: a dinâmica política em torno da Reforma Educacional Mineira (2003-2014). **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 1, p. 77-101, mar. 2018. Disponível em: <http://professor.ufop.br/sites/default/files/zara/files/dados.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2022.

TRIPODI, Z. F.; SOUSA, S. Z. Do governo à Governança: Permeabilidade do Estado a lógicas privatizantes na Educação. **Cadernos de Pesquisa** [on-line], v. 48, n. 167, p. 228-253, jan./mar. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/cv7MhFX9nZCtQKKWCQjHKCM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 ago. 2022.

VILHENA, R. M. P.; GUIMARÃES, B. G.; TOSCANO, T. C.; CAMPOS, E. S. A.; Experiência mineira: monitoramento intensivo e projetos e o sistema de M&A. *In*: GUIMARÃES, T. B.; PORDEUS, I. A.; CAMPOS, E. S. A. (orgs.). **Estado para Resultados: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

WATTS, R. L. Origins of Cooperative and Competitive Federalism. *In*: GREER, S. L. (ed.). **Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies**. New York: Palgrave MacMillan, 2006.

WRIGHT, D. S. Intergovernmental relations: an analytical overview. **The Annals of American Academy of Political and Social Science**, v. 416, n. 1, p. 1-16, 1974.

APÊNDICES

Roteiro de entrevista I

Dimensão de Análise: Desenho da política - pressupostos e decisões; relações intergovernamentais

Entrevista a ser realizada remotamente, via google meet.

Data: 12/05/2021

Título da dissertação: Relações intergovernamentais em contextos de reformas gerenciais: as políticas educacionais no Estado de Minas Gerais entre os anos de 2003-2014

Categoria: Tomadores de decisão/Decisores – Gestão e Planejamento

Entrevistado: Senador Antonio Augusto Junho Anastasia

- 1) Senador, o senhor produziu uma dissertação tratando do Regime Jurídico Único dos servidores públicos e implementou uma reforma de natureza gerencial, cujos pressupostos põem em questão formas burocráticas de administração. Que elementos poderiam ser considerados centrais na escolha de se implementar um desenho de reforma gerencial?
- 2) Em entrevista, o ex-ministro Bresser-Pereira agradece nominalmente sua atuação no MARE, nos anos de 1995. Em que medida pode-se dizer que as 3 gerações do Choque de Gestão são tributárias (se são) do aprendizado de política do PDRAE?
- 3) O ex-ministro Bresser-Pereira afirma, em texto de 2009, que na área educacional a implementação da reforma gerencial havia fracassado, haja vista que ele encontrou resistência dentro da própria alta burocracia do governo no objetivo de levar as Universidades Federais a serem gerenciadas por Organizações Sociais. No caso mineiro, como o senhor avalia a área educacional, em termos de sucesso e fracasso, no âmbito da reforma?
- 4) É possível reconhecer alguns atores que atuaram no MARE e que também estiveram presentes na reforma mineira. Houve algum nome ou grupo que esteve mais diretamente ligado à construção de capacidades relacionais e de coordenação federativa?
- 5) Senador, uma das evidências que se encontra bastante documentada em relação às políticas públicas de modo geral é o efeito que as relações intergovernamentais, bem como a coordenação federativa, têm sobre os efeitos das políticas e programas.

O senhor participou das 3 gerações de Choque de Gestão, sendo que a última foi denominada “Estado em Rede”, o que nos sugere articulações, relações e ação em conjunto. Em alguma dessas gerações a coordenação federativa e as relações intergovernamentais constituíam-se como aspecto central da gestão?

- 6) É possível afirmar que no período de 2003 a 2014 houve a construção de capacidades relacionais entre o ente estadual e os municípios?
- 7) No que se relaciona à coordenação federativa do governo estadual, é possível afirmar que houve “um choque” a ponto de instituir um novo modo de governar, na perspectiva das políticas públicas? Se houve, em que aspectos?
- 8) Podemos falar em maiores ou menores capacidades de indução para a implementação de políticas e programas no estado de Minas Gerais?
- 9) No que diz respeito à produção das decisões intergovernamentais (verticais) sobre as políticas públicas, quais são os mecanismos/instâncias considerados pelo senhor como os mais efetivos?
- 10) Como foram pensados os relacionamentos intergovernamentais com os municípios durante o contexto de reforma entre os anos de 2003 e 2014?
- 11) É possível afirmar que possíveis processos de coordenação federativa do estado e suas relações com os municípios tenham sido construídos em arenas distintas: administrativas, legais, políticas? De que modo?
- 12) É recorrente na literatura o pressuposto de que as reformas são altamente *path dependence*. O senhor concorda com essa afirmação, considerando o caso mineiro? Se sim, que atributos políticos, administrativos ou culturais podem ser apontados?
- 13) Alguns autores, como Celina Souza (2018), afirmam que contextos reformistas dificultam ainda mais processos de coordenação e relações interfederativas. O senhor concorda com esse pressuposto? Em alguma medida o senhor acredita que a natureza gerencial da reforma tenha apresentado maiores desafios à relação do Estado com seus municípios?

Roteiro de Entrevista II

Dimensão de Análise: Desenho da política - pressupostos e decisões; relações intergovernamentais

Entrevista a ser realizada remotamente, via google meet.

Data: 23/07/2021

Título da dissertação: Relações intergovernamentais em contextos de reformas gerenciais: as políticas educacionais no Estado de Minas Gerais entre os anos de 2003-2014

Categoria: Tomadores de decisão/Decisores – Gestão e Planejamento

Entrevistada: Prof^a. Dra. Renata Maria Paes Vilhena – Ex-Secretária de Planejamento e Gestão do Governo de Minas Gerais

- 1) Que elementos poderiam ser considerados centrais na escolha de se implementar um desenho de reforma gerencial? E em que medida pode-se dizer que as 3 gerações do Choque de Gestão são (e se são) tributárias do aprendizado de política do Plano Diretor de Reforma de Aparelho de Estado?
- 2) O ex-ministro Bresser-Pereira afirma, em texto de 2009, que na área educacional a implementação da reforma gerencial havia fracassado, haja vista que ele encontrou resistência dentro da própria alta burocracia do governo no objetivo de levar as Universidades Federais a serem gerenciadas por Organizações Sociais. No caso mineiro, como a senhora avalia a área educacional, em termos de sucesso e fracasso, no âmbito da reforma?
- 3) Professora Renata, na sua análise, qual a importância da existência de coordenação federativa e relações intergovernamentais na gestão de políticas públicas? Há relevância?
- 4) É possível reconhecer alguns atores que atuaram no MARE e que também estiveram presentes na reforma mineira. Houve algum nome ou grupo que esteve mais diretamente ligado à construção de capacidades relacionais e de coordenação federativa?
- 5) O estado de Minas Gerais é o maior do país em termos de número de municípios, além de ser territorialmente grande e com desigualdades significativas. Esses aspectos, na sua opinião, tendem a dificultar a construção de relações intergovernamentais? Por quê?
- 6) Alguns trabalhos como os da Celina Souza (2018) têm afirmado que a construção de relações intergovernamentais e de coordenação federativa são mais difíceis em contextos reformistas. A experiência que levou a cabo no governo mineiro de 2003 a 2014 corrobora

a análise de Celina de Souza? A construção de formas de coordenação federativa em um contexto gerencial pareceu-lhe mais difícil que seria em uma perspectiva burocrática weberiana?

- 7) Uma das evidências que se encontra bastante documentada em relação às políticas públicas, de modo geral, é o efeito que as relações intergovernamentais, bem com a coordenação federativa, têm sobre os efeitos das políticas e programas. Minas Gerais passou por 3 gerações de Choque de Gestão, sendo que a última foi denominada “Estado em Rede”, o que nos sugere articulações, relações e ação em conjunto.

Em alguma dessas gerações a coordenação federativa e as relações intergovernamentais, sobretudo as verticais, constituíam-se como aspecto central da gestão? Os possíveis processos de coordenação federativa foram construídos em arenas distintas: administrativas, legais, políticas? Se sim, quais os mais efetivos? Resumindo, houve um “choque” no modo de governar?

- 8) Abrucio e Gaetani (2006) falam dos avanços e perspectivas da gestão pública nos entes estaduais e sobre contextos reformistas. Os autores chamam a atenção para a necessidade de coerência e diálogo entre secretarias responsáveis pela gestão e secretarias fins – como a educação e a saúde, por exemplo – para o sucesso das reformas. Sendo assim, como a senhora avalia os relacionamentos e a coordenação horizontal entre agentes do alto escalão do governo estadual? E com a burocracia da ponta?
- 9) A Secretaria de Estado de Governo, em sua estrutura orgânica básica, contava com a Subsecretaria de Assuntos Municipais. Qual foi o papel assumido por esta pasta? Como foram pensados os relacionamentos intergovernamentais com os municípios durante o período em questão? Disseminar as ideias norteadoras do Choque de Gestão para os municípios foi um dos objetivos do processo reformador? Se sim, quais foram os principais instrumentos operacionalizados para essa indução?
- 10) É recorrente na literatura o pressuposto de que as reformas são altamente *path dependence*? A senhora concorda com essa afirmação, considerando o caso mineiro? Se sim, que atributos políticos, administrativos ou culturais podem ser apontados?

Roteiro de Entrevista III

Título da dissertação: Relações intergovernamentais em contextos de reformas gerenciais: as políticas educacionais no Estado de Minas Gerais entre os anos de 2003-2014

Categoria: Tomadores de decisão/Decisores – agentes envolvidos nas políticas educacionais

Data: 21/07/2021

Entrevistada: Prof^a. Dra. Vanessa Guimarães – Ex-Secretária Estadual de Educação de Minas Gerais

- 1) Sabe-se que o processo reformista do Estado de Minas Gerais, mais conhecido como Choque de Gestão, está alicerçado no âmbito da Nova Gestão Pública, conhecido também como o gerencialismo. Sobre as questões educacionais, mais especificamente, quais as premissas do gerencialismo você pode afirmar que estiveram presentes na gestão educacional de Minas Gerais, de 2003 a 2010?
- 2) O art. n° 211 determina que o Ensino Fundamental é uma etapa de responsabilidade compartilhada entre o estado e municípios. Comparando MG a outros estados, como o Ceará ou Maranhão, percebemos que o estado mineiro, também na sua gestão, era responsável por praticamente a metade das matrículas. No seu entendimento, esse fato pode ter algum potencial para o relacionamento entre o governo estadual e seus municípios para a promoção de políticas educacionais de forma conjunta?
- 3) A literatura que trata de coordenação federativa tem apontado maiores dificuldades na coordenação federativa em contextos reformistas. A experiência da senhora na gestão do então governador Aécio Neves corrobora esse pressuposto?
- 4) Quais ações ou programas desenvolvidos pela sua gestão que, na sua análise, tiveram a intenção e/ou contribuíram para as relações intergovernamentais dentro do estado de Minas Gerais?
- 5) A presença de escolas estaduais em territórios muito distantes da capital, em um estado com mais de 800 municípios, pode ser considerada um elemento facilitador de um federalismo cooperativo? De melhor relação intergovernamental? Ou na opinião da senhora é um elemento dificultador?
- 6) O número de municípios do estado pode ser considerado um desafio para exercer a coordenação ou efetivar o regime de colaboração?

- 7) Uma das propostas do ex-governador Aécio Neves era de que fossem desenvolvidos programas, no âmbito educacional, que articulassem diferentes atores, públicos e privados. Em que medida essa intenção conseguiu ser efetivada na sua gestão?
- 8) Abrucio e Segatto (2016) apontam para a existência de relacionamentos cooperativos entre estado e municípios em Minas Gerais, mas chamam a atenção para uma fraca institucionalização dessas relações e, também, para a sua fragmentação. Você concorda com essa análise?
- 9) Na gestão sob sua responsabilidade, foram criadas instâncias de articulação entre os entes federados mineiros?
- 10) Na sua gestão, foram produzidas normas que visassem à relação intergovernamental ou que induzissem tais processos?
- 11) Secretária, a autora Catarina Segatto, em sua tese de doutorado do ano de 2015, investigou o papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação. Quando ela trata sobre o Estado de Minas Gerais, ela afirma que a Secretaria Estadual cede e permuta mobiliários, equipamentos e profissionais às redes municipais, realiza a manutenção e a renovação das frotas de veículos e presta orientação aos municípios na elaboração do PAR. A senhora confirma esses relacionamentos entre os entes federados? Se sim, como eles foram operacionalizados?
- 12) Como a Senhora avalia a atuação e o relacionamento entre a Associação Mineira de Municípios e a Undime e o Estado de Minas Gerais nos anos em que a senhora esteve à frente da Secretaria de Estado de Educação?
- 13) Quais os principais mecanismos e/ou instrumentos, na sua análise, produzidos pela sua gestão que caminhavam em busca de um Estado para Resultados?
- 14) Qual(is) instrumentos de ação pública de natureza gerencial a senhora considera os mais bem-sucedidos na sua gestão?
- 15) As avaliações externas são uma marca do governo de Minas Gerais, mesmo porque foi um dos primeiros estados brasileiros a construir um sistema próprio de avaliação. Na sua análise, o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE) pode ser considerado uma ferramenta para construção de relacionamentos com os municípios? Se sim, por quê?
- 16) A Secretaria de Estado de Educação foi uma das últimas a integrar a contratualização de resultados. Quais as razões que levaram a Educação a adotar essa política?

- 17) Em um dos ofícios, ofício GS 1745/2008, encaminhados ao então Coordenador da SEPLAG, atual senador Antonio Anastasia, a senhora o questiona sobre certo desequilíbrio entre o alcance de metas por secretarias como a da Fazenda e da Educação. Qual a sua análise sobre a contratualização de resultados em políticas sociais como a Educação?
- 18) Na área social, é constante utilizarmos a chamada **lei de Campbell**, segundo a qual “quanto mais qualquer indicador social quantitativo é utilizado para a tomada de decisão social mais sujeito estará a pressões de corrupção e mais apto será para distorcer e corromper os processos sociais que se pretende monitorar”. A senhora acredita que este preceito pode ter sido utilizado em Minas Gerais, na área educacional? É possível, por exemplo, que as escolas pudessem disponibilizar os testes do Simave para professores transformarem os itens das provas em currículo do dia a dia?
- 19) É possível afirmar que o SIMAVE e o consequente contrato de gestão foram medidas de alto impacto na sua gestão?

Roteiro de Entrevista IV

Título da dissertação: Relações intergovernamentais em contextos de reformas gerenciais: as políticas educacionais no Estado de Minas Gerais entre os anos de 2003-2014

Categoria: Tomadores de decisão/Decisores – agentes envolvidos nas Políticas educacionais

Data: 11/08/2021

Entrevistada: Ana Lúcia Almeida Gazzola – Secretária de Estado de Educação de Minas Gerais entre 2011 e 2014

- 1) Sabe-se que o processo reformista do Estado de Minas Gerais, mais conhecido como Choque de Gestão, está alicerçado no âmbito da Nova Gestão Pública, conhecida também como gerencialismo. Sobre as questões educacionais: quais foram as influências diretas e indiretas das lógicas gerenciais nas políticas da educação durante o processo reformista?
- 2) O atual Senador e ex-governador Antonio Anastasia afirma, em várias entrevistas (2010, 2013, 2014), que a Educação é um dos grandes orgulhos de Minas Gerais e também dos governos tucanos em MG devido aos resultados no IDEB. Quais foram as principais medidas e os principais programas que, depois de implementados, tiveram maiores influências sobre esses resultados educacionais no estado?
- 3) O artigo nº 211 determina que o Ensino Fundamental é uma etapa de responsabilidade compartilhada entre os entes subnacionais. Comparando MG com outros estados, como o Ceará ou Maranhão, o estado mineiro possui uma distribuição de matrículas nessa etapa de ensino relativamente bem equilibrada entre escolas estaduais e municipais. Esse fato pode ter algum potencial para o relacionamento entre o governo estadual e seus municípios para a promoção de políticas educacionais de forma conjunta? A capilaridade territorial do governo estadual pode ter sido um diferencial para estabelecer relações entre os entes, considerando o grande número de municípios do estado?
- 4) O ex-governador Anastasia também chama a atenção para o Programa de Intervenção Pedagógica e o vê como um sucesso. O PIP era, inicialmente, um programa destinado às escolas estaduais, mas, a partir do ano de 2012, passou ser uma política também para os municípios. Todos os municípios mineiros aderiram ao programa. Como se estabeleceu e se efetivou o programa nos municípios? Foi um movimento voluntário dos entes locais

ou uma coordenação pensada pelas instâncias de governo estadual? Por que o PIP não foi institucionalizado em Lei? Quais foram as maiores dificuldades e desafios?

- 5) Abrucio e Gaetani (2006) falam dos avanços e perspectivas da gestão pública nos entes estaduais e sobre contextos reformistas. Os autores chamam a atenção para a necessidade de coerência e diálogo entre secretarias responsáveis pela gestão e secretarias fins – como a Educação – para o sucesso das reformas. Sendo assim, como a senhora avalia os relacionamentos e a coordenação horizontal entre agentes do alto escalão do governo estadual?

Professora, se me permitir um acréscimo: a SEGOV já contou com a Subsecretaria de Assuntos Municipais. Em 2013, no site da SEE, aparecem duas notícias que relacionam a Secretaria de Educação e a Secretaria de Governo em programas conjuntos atendendo os municípios. Qual foi o papel da Secretaria de Governo junto com a Secretaria de Educação para efetivar relacionamentos em relação as políticas educacionais com os municípios?

- 6) Abrucio e Segatto (2016) afirmam a existência de relacionamentos cooperativos entre estado e municípios em Minas Gerais, mas chamam a atenção para uma menor institucionalização dessas relações e, também, para a sua fragmentação. Não existia um órgão, dentro da SEE, específico para articulação entre os entes federados. Sendo assim, como eram estabelecidos os contatos para lidar com as questões educacionais e a efetivação do regime de colaboração com os municípios? Sobre os relacionamentos entre os entes e suas respectivas secretarias de educação, quais eram os maiores desafios para dialogar e atuar de forma conjunta? A Undime e/ou a Associação Mineira de Municípios atuam nesse sentido?
- 7) Tanto o livro “Acordo para Resultados” quanto a professora Renata, em entrevista, falam do papel do GERAES para as políticas públicas durante os 12 anos de gestão. Durante a sua atuação frente a pasta, como foi - e se houve - a atuação da Superintendência ligada à SEPLAG junto da SEE?
- 8) Quais foram os principais mecanismos e/ou instrumentos utilizados para produzir políticas públicas educacionais que caminhavam para a busca de um Estado de Resultados, sobretudo em articulação com os municípios?

- 9) As avaliações externas são uma marca do governo de Minas Gerais. Desse modo, de qual maneira o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE) colaborou em prol dos relacionamentos com seus municípios? Para além da óbvia melhoria dos indicadores de qualidade educacional, o SIMAVE foi um instrumento para coordenar os municípios em busca de outros objetivos? Se sim, quais?
- 10) A literatura indica que o governo estadual atuou de forma conjunta, prestando assessoria técnica, com os municípios para efetivar o PAR. Como se deu esse relacionamento entre os entes para elaboração do Plano de Ações Articuladas?
- 11) Em relação ao Decreto 46.230/2013, que dispõe sobre a contrapartida social na transferência voluntária de recursos do Estado para Municípios, quais foram os efeitos desse decreto para as políticas educacionais? O Decreto fortaleceu ou estimulou um maior relacionamento entre o governo estadual e seus municípios? Qual foi a adesão dos municípios a essa proposta?
- 12) A literatura que trata de coordenação federativa tem apontado maiores dificuldades na coordenação federativa em contextos reformistas. A experiência da senhora na gestão do então governador Antonio Anastasia corrobora esse pressuposto?