



4501 - Trabalho - 39ª Reunião Nacional da ANPED (2019)  
 GT05 - Estado e Política Educacional

Capacidade Estatal de Implementação: programas federais de educação básica e os municípios  
 Ágnes de Lélis Saraiva - FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
 Agência e/ou Instituição Financiadora: Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais

## Capacidade Estatal de Implementação: programas federais de educação básica e os municípios

### Resumo:

Em meados da década de 1990, a União centralizou a definição de agenda e das políticas públicas na federação. Cenário presente também na educação básica e este ente passou a definir as normas e programas, configurando aí um federalismo centralizado. Contudo, as desigualdades entre as jurisdições, característica da federação, têm efeitos nas políticas. Assim, pergunta-se, como os municípios constroem a sua capacidade para implementar as normas federais para educação básica? Esta questão levou a análise da capacidade estatal dos municípios mineiros para implementar a Lei 11.738 e a Meta 1 do PNE 2014-2024.

### Palavras chave: federalismo, capacidade estatal

#### 1- Introdução

A CF-1988 instituiu no país um arranjo federativo descentralizado que inclui, além da União e dos estados, os municípios como entes da federação (ABRÚCIO, 2005). Contudo, estudos mostram que o próprio texto constitucional traz em seus dispositivos os instrumentos que asseguram a União poderes para alterar o arranjo federativo. O que passou a ser utilizado a partir da segunda metade da década de 1990 e levou a centralização do arranjo brasileiro e desenhou para o país um federalismo centralizado. Assim, a agenda e os programas para algumas políticas públicas passaram a ser definidos centralmente e implementados localmente, reduzindo a autonomia dos entes subnacionais (ARRETCHE, 2010; SOUZA, 2013).

No cenário descrito anteriormente, presente na política educacional do país desde meados dos anos de 1990 (MACHADO; PALOTTI, 2015), a União passou a definir normas e programas para a educação básica que reduziram a autonomia dos entes subnacionais em relação a esta política social. Entre estas, destacam a Lei 11.738 e a Meta 1 do PNE. A primeira torna obrigatório o pagamento de um piso salarial nacional para os profissionais da educação básica do país e a segunda estabelece como meta a universalização da educação infantil em pré-escolas para crianças de 4 e 5 anos de idade até o ano de 2016 e o atendimento em creches para 50% das crianças até 3 anos de idade até o ano de 2024. Como a oferta de educação infantil é uma competência administrativa dos municípios, definida no texto constitucional (BRASIL, 1988, Art. 30, Inc. VI), cabem a eles implementar as referidas normas federais.

Este estudo se propõe a analisar a capacidade dos municípios mineiros de grande porte para implementar as referidas normas federais, a despeito da reconhecida desigualdade entre os entes da federação (SOUZA, 2005). Para isso, pergunta-se, como os municípios estão constituindo a sua capacidade para implementar as normas federais para educação básica? Para responder a esta questão recorreu-se aos estudos sobre capacidade estatal para implementação de políticas públicas e produziu-se o estudo de caso comparado de quatro municípios, classificados como capitais regionais do tipo C de Minas Gerais sob influência apenas da capital do estado (IBGE, 2008). Para realizar as suas análises, além desta introdução, este estudo apresenta na sua segunda seção alguns aportes teóricos sobre capacidade estatal que orienta as suas escolhas analíticas. Na terceira, repassa os estudos sobre implementação de políticas públicas; na quarta seção analisa os dados dos quatro municípios; e, por fim, apresenta algumas considerações.

#### 2- Capacidade estatal de implementação: alguns aportes teóricos

Os estudos sobre capacidade estatal remetem a defesa da retomada do papel central do Estado e das suas instituições na promoção do desenvolvimento econômico e social. Neste sentido, Cingolani (2013, p. 3) argumenta que

The concept of state capacity is born out of the interest in understanding the role of the state in development, a highly positioned objective in the agenda of the political sociology of the second half of the twentieth century. Before that, the state as a primary object of study was subject to oblivion. According to Jessop (2001) the state's relevance was reinstated in two waves of political sociology scholarship: in the sixties, through the neo-Marxist theories on the capitalist state, and in the late seventies and eighties through the 'statist' institutional movement. In these works, discussions about state formation and state autonomy act as precursors of more systematic conceptualizations of state capacity.

A revisão da literatura de capacidade estatal mostra a multidimensionalidade deste conceito. Cingolani (2013), em um balanço da literatura, identifica pelo menos sete dimensões em torno do termo: "a) coercive/military; b) fiscal; c) administrative/implementation; d) transformative or industrializing; e) relational/territorial coverage; f) legal; g) political" (p. 27). Estas dimensões, apresentadas por diversos estudos, contêm em cada uma delas características e indicadores próprios. Chudnovsky (2015) seguiu o mesmo trajeto e publicou estudos que tratam capacidade estatal em sua multidimensionalidade, como capacidade fiscal, administrativa, organizacional, burocrática e coercitiva. No Brasil,

destacam os trabalhos coordenados por Neto (2014), Gomide e Pires (2014), Gomide e Boschi (2016) e Souza (2017), entre outros. Em todos eles, o conceito de capacidade estatal é tratado como multidimensional.

Mesmo considerando a multidimensionalidade da capacidade estatal, há definições que expressam o significado do termo, principalmente, em vista da implementação de políticas públicas. É o caso de Marengo, Strohschoen e Joner (2017) que apresentam o sentido a ser adotado neste estudo. Para eles, a referida capacidade é vista como a “intervenção de agentes estatais utilizando meios como coerção, decisões, regulamentos, procedimentos, leis, informação, capacidade de alterar a distribuição de recursos, prerrogativas, status, renda ou propriedade previamente fixados” (P. 5). Souza (2017) referenciou-se em outras definições clássicas e concebe capacidade estatal “como a ‘habilidade do Estado de implementar seus objetivos, particularmente diante da oposição de grupos sociais poderosos’” (p. 30).

A despeito da multidimensionalidade de capacidade estatal para implementação de políticas públicas, grande parte dos estudos trabalha o conceito associado a estoque<sup>[1]</sup> de recursos presentes no Estado. Aqueles que consideram a sua dimensão fiscal, levam em conta a sua capacidade de extrair recursos, gerar receitas e aplicá-las segundo as definições das agências estatais (CÁRDENAS, 2015). Os estudos que trabalham com capacidade burocrática consideram como variáveis o número de profissionais capacitados, com carreiras acessadas por concursos, com remuneração e progressão previstas e obtidas pela via do desempenho e mérito e com autonomia frente a pressões políticas e processos eleitorais para desempenhar as suas funções (EVANS, 1993). Outras dimensões analisadas em outros estudos, utilizam variáveis distintas destas para compor seus indicadores de capacidade estatal. Este estudo optou por se restringir a estas duas dimensões, ou seja, a capacidade fiscal e burocrática.

Capacidade estatal pode ser considerada um conceito abstrato, nos termos de Babbie (2003), por se tratar de “ideias gerais” com significados amplos. Para torna-los factíveis é necessário reduzi-los a indicadores empíricos simplificados e superficiais. Neste sentido, as variáveis “receita líquida *percapita* corrente”, “esforços orçamentários para educação”, “gasto *percapita* em atividades de educação” e “gasto em educação” compõem o indicador de capacidade fiscal neste estudo. E para a burocrática, as variáveis selecionadas para os docentes são “faixa etária”, “salário bruto”, “formação inicial”, “tempo como professor” e “carga horária semanal de trabalho”. Todas estas variáveis estão associadas aos estoques de recursos municipais para implementar as normas federais selecionadas.

Considera-se que as relações entre a União e os municípios para a política de educação básica no país é do tipo *policy decision making* e *policy making* (ARRETCHÉ, 2010). Neste caso, a decisão cabe a União e a implementação aos entes municipais. Portanto, estes últimos aparecem no ciclo das políticas públicas como implementadores. Deste ponto vista, para entender o papel e a importância destes últimos na provisão das políticas educacionais, cabe repassar os estudos de implementação, particularmente, em uma federação centralizada, como a brasileira.

### 3- Implementação de políticas públicas em uma federação

As análises de políticas públicas atribuem ao Estado um papel central no seu processo de produção que inclui também a implementação (MENY; THOENIG, 1992). A partir dele, novos atores, ideias e outros elementos foram incorporados as análises deste campo de estudo. Como definição, este estudo considera políticas públicas “como programa de ação governamental em um espaço geográfico”. Estas designam o processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, coordenados por atores governamentais que utiliza dispositivos político-administrativos e expressa ideias em torno de objetivos explícitos ou implícitos (MULLER; SURELL, 2002, p. 13).

Entre as formas de analisar políticas públicas, aquelas que concebem como um ciclo se destacam (BAPTISTA; REZENDE, 2011). Para efeito de estudos, eles foram divididos em fases, sem que isso signifique a sua linearidade e que sejam estanques (SILVA; MELO, 2000). O número e as fases variam, em geral, incluem a agenda, formulação, implementação, monitoramento e avaliação (SOUZA, 2006). Pressman JL e Wildawsky (1973) foram os primeiros a destacar essa fase do ciclo. Para eles, apesar dos esforços dos formuladores na regulamentação da atividade dos implementadores, estes detêm razoável margem de autonomia. Por essa razão, o olhar de muitos analistas recaiu sobre os implementadores, em especial, a *street level bureaucracy* (LIPSKY, 1980), ou sobre as agências “executoras” (BERMAN, 1978).

No Brasil, os municípios, considerados como entes com autonomia político-administrativa, assumiram, no sistema educacional tripartite, paulatinamente após 1988, função de *policy-making* de programas nacionais formulados pelo governo federal. Nessa caso, se constituíram como implementadores de desenhos formulados em outro contexto e instância da federação (ARRETCHÉ, 2010). Essa forma de prover a política educacional requer tanto a difusão da dimensão simbólica de participação dos governos subnacionais no seu desenho, como da estruturação dessas como programas/projetos. Assim, obtém-se tanto o consentimento ativo dos governos/implementadores, suas burocracias e atores sociais, quanto o controle institucional dos elementos definidores da aplicação desejada. É neste contexto que se inscreve tanto a Lei 11.738 quanto o PNE 2014-2024 que contaram com representantes dos municípios na sua formulação (DUARTE; SANTOS, 2014).

Mesmo ao considerar o grau de incerteza quanto aos resultados das políticas de abrangência nacional e a discricionariedade dos governos implementadores, verifica-se que elas são condicionadas pelas estruturas institucionais precedentes, ou seja, as suas capacidades, e as desigualdades entre as jurisdições federativas (NETO, 2014). Nestas últimas décadas, a União constituiu os instrumentos políticos e institucionais que lhes permitiram regular o sistema educacional, seja pela via burocrática e/ou por transferências financeiras (DUARTE; SANTOS, 2014). Neste caso, ela regula metas e objetivos educacionais pela via do desempenho, mediante um sistema de monitoramento e avaliação, que abrange os milhões de estudantes da educação básica na maioria das escolas públicas brasileiras (DUARTE, 2005).

Estas características da educação básica fazem com que o arranjo brasileiro desta política social esteja mais para um modelo centralizado de federalismo. Nele, mesmo que se obtenha ganhos de equidade nas receitas *per capita* e nos gastos em educação pública municipal (ARRTETCHE, 2010), as normas são definidas centralmente e implementadas localmente pelos municípios. O que torna estes entes os implementadores dos programas e normas federais, com a discricionariedade de implementador e membro da federação (ARRETCHÉ, 2013). Neste cenário em que as normas federais igualam os entes subnacionais (SOUZA, 2005), cabe investigar os estoques de recursos que afetam a capacidade de implementação dos municípios. O que será feito na seção seguinte, quando serão analisados os dados dos municípios mineiros da pesquisa.

### 4- Os municípios mineiros e a sua capacidade estatal de implementação das normas federais de educação básica

Os quatro municípios da pesquisa foram considerados de grande porte e Capitais Regionais do tipo C no Munic, em 2007 (IBGE, 2008). Para o ano de 2017, a população estimada de cada um deles era, D001 [i], 232.589, G001, 278.093, T001, 140.516 e V001 com 133.022 habitantes (IMRS/FJP, 2019). No período entre 2010, data do último censo demográfico, e 2017 a população deles cresceu 9,1% em D001, 5,4% em G001, 4,2% em T001 e 8,0% em V001 (IBGE, 2019). Estes dados afetam a capacidade para implementar as normas, pois aqueles com população maior e maiores taxas de crescimento populacional precisarão de mais recursos financeiros e maior número de profissionais da educação para expandir as suas redes de ensino e atender a sua população. Por sua vez, aqueles municípios com as menores taxas podem estar na janela de oportunidade populacional (MOLINA, 2002), o que diminui a pressão por aumento de vagas escolares e libera recursos para a sua capacidade fiscal e técnico/burocrática. Os dados das tabelas 1 contribuem para descrição do cenário ao apresentar a taxa de escolarização líquida destes municípios.

**Tab. 1 - Taxas de escolarização líquida por etapa da educação básica, de acordo com o município em 2017**

Municípios	Creche	Pré-escola	Ensino fundamental
D001	22,7	83,0	82,0
G001	41,9	82,5	96,8
T001	25,0	94,2	103,1
V001	36,7	94,8	92,0

Fonte: IMRS/Fundação João Pinheiro; Censo Escolar, 2017

O Ensino Fundamental na tabela 1 é explicado porque é competência constitucional administrativa dos municípios em ofertar esta etapa da educação básica (BRASIL, 1988, art. 212). Por sua vez, ter maiores taxas de escolarização líquida significa que eles cumprem a norma legal e terão menor pressão por vagas em sua rede de ensino. Neste caso, D001 e V001 encontram-se em desvantagem, pois estavam mais distantes da universalização prevista em lei. Quanto a creche, G001 e V001 estão mais próximos da Meta do PNE, enquanto D001 e T001 terão que dobrar a sua capacidade para cumpri-la. Na pré-escola para crianças de 4 e 5 anos de idade, o cenário é melhor para T001 e V001 que praticamente atenderam a legislação federal. E D001 e G001 terão que ampliar em quase 20% a oferta de vagas em suas escolas de educação infantil para cumprir o previsto pela União.

Os dados da tabela 1 mostram que V001 é o município que apresenta um cenário mais favorável para implementar as duas normas para a educação escolar. Ele teria, neste caso, vantagem em relação aos demais para ampliar e sustentar as políticas previstas nas normas federais analisadas, o que lhe garante maior capacidade estatal, nos termos previstos por Gomide e Pires (2014). A análise mais precisa exige o exame dos dados das tabelas 2 e 3 que apresentam o cenário da capacidade fiscal e burocrática destes municípios e ajuda identificar quais deles têm maior capacidade.

**Tab. 2- Caracterização dos professores das redes municipais, em 2015**

	D001	G001	T001	V001
Sexo	93% Feminino	87% feminino	95% feminino	95% feminino
Faixa etária	77% + de 40 anos	70% + 40 anos	58% + 40 anos	76% + 40 anos
Salário bruto	54% + R\$ 1696,00	66% + R\$ 1696,00	46% + R\$ 1696,00	56% + R\$ 1696,00
Formação inicial	99% pedagogia/licenciaturas	90% pedagogia/licenciaturas	97% pedagogia/licenciaturas	97% pedagogia/licenciaturas
Tempo como professor	62% + de 16 anos	56% + 16 anos	48% + 16 anos	56% + 16 anos
Tempo na escola	61% - de 10 anos	55% - 10 anos	69% - 10 anos	59% - 10 anos
Carga horária na escola semanal	75% de 20 a 39 horas	70% + de 40 horas	90% de 20 a 39 horas	70% de 20 a 39 horas
Nº de escolas que trabalha	58% duas ou mais escolas	76% = 1 escola	51% duas ou mais escolas	50% = 1 escola
Situação trabalhista	76% estatutário	61% estatutário	52% estatutário	75% estatutário

Fonte: Prova Brasil/INEP/MEC

A capacidade burocrática tem sido apresentada nos estudos como uma condição necessária para que um Estado tenha uma boa capacidade de implementação de políticas públicas (EVANS; RAUCH, 2015). Souza (2017, p. 31) destaca esta importância ao afirmar que

(...) o componente de políticas públicas (...), diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução. Esse componente incorpora, entre outros, a construção de capacidade burocrática e o grau de profissionalização da burocracia para investigar as condições em que políticas públicas são formuladas e executadas.

Entre os componentes que a literatura considera como indicador de boa capacidade burocrática, ter um bom número de profissionais capacitados, com carreiras acessadas por concursos, remuneração e progressão previstas, obtidas pelo desempenho e mérito, com autonomia frente a pressões políticas e processos eleitorais para desempenhar as suas funções, destacam (EVANS, 1993). A tabela 2 apresenta dados que permitem aferir a capacidade burocrática, levando-se em conta a legislação brasileira. O sexo, a faixa etária e o tempo de trabalho como professor são *proxies* que afetam a capacidade, pois, entre outras coisas, a CF1988 assegura que professoras aposentem com tempo de contribuição e idade menores que os professores e a licença maternidade maior do que a paternidade. Neste caso, ter uma rede municipal com muitas mulheres, com idade mais elevadas e com maior tempo como professora piora a capacidade burocrática, pois o município tende a elevar os seus gastos com pessoal, com contratação de novos professores e com aposentadorias. Além destas, a situação trabalhista, a formação inicial, a carga horária semanal de trabalho e a remuneração são *proxies* associadas a motivação e desempenho dos docentes, ou seja, influenciam a capacidade burocrática e a autonomia para desempenhar o seu papel (SOUZA, 2017).

Quanto as primeiras *proxies*, o

município T001 apresentou, no geral, melhores condições, pois tinha o menor número de docentes com idade acima dos 40 anos e com menor tempo como professor. G001 tinha o menor número de mulheres no seu corpo docente. Por isso, estes dois municípios teriam vantagens em suas capacidades frente aos demais. Considerando as outras *proxies*, característica de boa capacidade burocrática (EVANS; RAUCH, 2015), verifica-se que os docentes do município D001 tinham a melhor formação inicial e o maior percentual de professores estatutários<sup>[ii]</sup>. Quanto a remuneração, G001 apresentava uma situação melhor porque 66% de seus professores recebiam mais que R\$ 1696,00. Em relação a carga horária de trabalho semanal, T001 estava em vantagem, pois 90% de seus docentes tinham jornada máxima de até 40 horas. Por fim, número de escolas em que os professores trabalham, neste caso, G001 estava a frente dos demais municípios, pois 76% deles trabalha em apenas uma. Ao utilizar como referência de capacidade burocrática a meritocracia, autonomia e valorização da carreira, verifica-se que G001 está em melhor situação. Entretanto, D001, por ter um percentual maior de professores estatutários, apresenta maior autonomia destes profissionais para exercerem suas funções imunes as pressões externas (EVANS, 1993; EVANS; RAUCH, 2015).

**Tab. 3 - Cenário fiscal dos municípios em 2017**

	D001	G001	T001	V001
Receita líquida <i>percapita</i> corrente - R\$/hab.	2.244,75	2.601,26	2.067,11	2.599,66
Esforços orçamentários para educação - %	17,17	16,49	16,03	17,94
Gasto em educação - Art. 212 CF/1988 - %	28,49	26,21	27,27	25,08
Gasto <i>percapita</i> em atividades de educação - R\$ corrente	407,69	459,45	374,32	463,17

Fonte: TCE 2017; IMRS/FJP.

A capacidade fiscal é a outra *proxy* para se dimensionar a capacidade estatal de implementação de políticas públicas. Esta é vista como a capacidade do Estado extrair recursos da sociedade através dos impostos e distribuí-los pelas políticas públicas, frente a pressão de grupos ou atores sociais com alto poder de mobilização (CÁRDENAS, 2015). Entretanto, considera-se aqui as receitas para financiar as políticas públicas. A este respeito, os municípios brasileiros tiveram as suas receitas ampliadas após a promulgação da CF1988 (ARRTECHE, 2010) e as suas competências administrativas frente as políticas sociais, particularmente, a de educação básica (MACHADO; PALOTTI, 2015). No processo de arrecadação de tributos, a União, através do governo federal é o ente que concentra a maior capacidade e o que mais arrecada. Esta concentração de receitas na União, ampliada a partir de 1995 (ABRÚCIO, 2005; SOUZA, 2005), aumentou a sua capacidade de coordenar, induzir e controlar os entes subnacionais através das transferências constitucionais e voluntárias de recursos e pela via dos resultados das políticas públicas (DUARTE; SANTOS, 2014). Se as transferências federais conseguiram algum grau de equidade, a produção de receitas próprias, pela via do IPTU, IPVA e ISS<sup>[ii]</sup>, não teve o mesmo sucesso.

Na tabela 3, quanto aos gastos vinculados em educação (BRASIL, 1988, art. 212), verifica-se que todos os municípios da análise estão em conformidade com a norma constitucional. O esforço orçamentário em educação, mostra o empenho e o compromisso municipal com esta política e diz também qual deles poderia ampliar os seus gastos. Aqueles que destinam percentuais altos para área educacional teriam dificuldades em ampliá-los. Neste caso, o município V001 mostra mais empenho e menos disponibilidade em ampliar seu gasto com a educação. As receitas líquidas *per capita* diz a disponibilidade de recursos para investimento e aquele município que dispõe de mais recursos pode destinar maior quantidade para a política educacional e implementar com mais facilidade as referidas leis federais. G001 está em uma situação mais vantajosa. Por fim, o gasto *per capita* em educação possibilita duas considerações, a primeiro é o compromisso municipal e segundo é a limitação para aquele município que gasta muito em educação. Verifica-se que V001 é o que mais gasta e o que deverá ter mais dificuldades para ampliá-lo a fim de implementar e manter programas educacionais.

Os dados da tabela 3 mostram que V001 é o município que mais se empenhou e disponibilizou recursos financeiros para sua política educacional. Isto mostra que esta política tem alta legitimidade no governo municipal. Porém, apresenta um limite, pois ampliar recursos torna-se mais difícil devido a demandas para as outras políticas públicas. Apesar de T001 ter despendido menos recursos financeiros, ele teria, a princípio, espaço para ampliar estes recursos para sua educação escolar. A partir desta consideração, este seria o município com a maior capacidade fiscal. Entretanto, Receita líquida *per capita* corrente é o indicador que melhor expressa a capacidade fiscal, e G001 é o município que possui a maior capacidade, segundo Cingolani (2013) e Cárdenas (2015).

## 5- Considerações finais

Para análise da capacidade estatal de implementação nos quatro municípios deste estudo, trabalhou-se com capacidade burocrática e fiscal, entre as suas várias dimensões. O objetivo é produzir um estudo comparado das capacidades destes municípios e identificar quais deles teriam as condições necessárias para implementar a Lei 11.738/2008 e a Meta 1 do PNE 2014-2024. Sabendo que este ente é responsável por implementar as referidas normas e que dispõem de relativa autonomia como implementador e como ente da federação.

As análises dos dados mostram que para cada um deles há um município em situação melhor que os demais. Entretanto, quanto a capacidade burocrática, G001 e D001 se destacavam porque apresentavam em 2015, as condições mais favoráveis. Quanto a capacidade fiscal, verificou-se um cenário em que V001 se destacava como o que empenha maior quantidade de recursos para sua política educacional, porém pode ter dificuldades para ampliá-los. E G001 é o município que dispõe de maior receita líquida *per capita* corrente, maior disponibilidade de recursos para aplicar em educação e pode ampliar os seus gastos para garantir a implementação das referidas normas federais. G001 seria aquele município que teria a melhor capacidade estatal de implementação das normas analisadas.

[ii] O Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana - IPTU é um tributo exclusivamente municipal. O Imposto sobre Veículos Automotores - IPVA e o Imposto sobre Serviços - ISS, são arrecadados pelos estados e distribuídos aos municípios sem regra de equalização.

## Referências:

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? Dados – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 53, nº 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>.

\_\_\_\_\_. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos Estudos*, nº 95, mar. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>.

BABBIE, Earl. Métodos de Pesquisa de Survey. Trad. Guilherme Cezarino. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2ª ed. 2003.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. Caminhos para análise das políticas de saúde, 2011. p.138-172. Online: disponível em [www.ims.uerj.br/ccaps](http://www.ims.uerj.br/ccaps). BRASIL.

BERMAN, Paul. The Study of Macro and Micro Implementation os Social Policy. Mimeo. 1978.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 05 de Outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm).

CÁRDENAS, Mauricio. Capacidad Fiscal: capacidad estatal en América Latina. In: O'DONNELL, Guillermo (Org.). Capacidades Estatales: diez textos fundamentales. Corporación Andina de Fomento, Argentina, 2015. Pp. 59-106.

CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13. ISSN 1871?9872. Maastricht Economic and social Research institute on Innovation and Technology (UNU?MERIT). Maastricht, The Netherlands, October, 2013.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, nº 92, p. 821-839, 2005. Disponível em [www.scielo.com.br](http://www.scielo.com.br).

DUARTE, Marisa R. T.; SANTOS, M. R. S. Sistema Nacional de Educação e Relações Intergovernamentais no Brasil. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 35, n. 129, p. 1115 – 1136, out-dez., 2014. Disponível em : [www.scielo.com.br](http://www.scielo.com.br).

DUARTE, Marisa R. T. ; SARAIVA, Ágnez de L. Regime de colaboração e a legislação educacional brasileira: federalismo e relações intergovernamentais entre sistemas de ensino. Texto apresentado no Congresso Regional da ANPED Sudeste, Campinas, 2018. <http://anais.anped.org.br/regionais/sites/default/files/trabalhos/3/1569>.

EVANS, Peter. O Estado como Problema e Solução. *Lua Nova* no.28-29 São Paulo Apr. 1993. Disponível: [www.scielo.com.br](http://www.scielo.com.br).

EVANS, Peter ; RAUCH, James E. Burocracia y Crecimiento : un análisis transnacional de los efectos de estructuras del Estado «weberiano» en el crecimiento económico. In: O'DONNELL, Guillermo (Org.). Capacidades Estatales: diez textos fundamentales. Corporación Andina de Fomento, Argentina, 2015. Pp. 241-276.

FARIA, Carlo A. P. de. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? *Revista Debates*, Porto Alegre, v.6, n.2, p. 13-36, maio-ago. 2012. Disponível em: [www.scielo.com.br](http://www.scielo.com.br).

GOMIDE, Alexandre de Á; PIRES, Roberto Rocha C (Org.). Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. – Brasília : Ipea, 2014. 385 p.

GOMIDE, Alexandre de Á; BOSCHI, Renato R. Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro : Ipea, 2016.

IBGE. Regiões de influência das cidades: 2007. Rio de Janeiro: IBGE. 2008. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo>.

LIPSKY, M. 1980. Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. New York: Russel Sage.

LOUREIRO, Maria R. et al. Construção de capacidade estatal nas áreas econômica e social no brasil (1988 - 2016). XI Encontro da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política. Anais, Curitiba : SBCP 2018. Disponível : [cienciapolitica.org.br/arquivos/encontro-abcp-2018](http://cienciapolitica.org.br/arquivos/encontro-abcp-2018).

MACHADO, José A.; PALOTTI, Pedro L. de M. Entre cooperação e centralização: políticas sociais no Brasil pós-1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS*, v. 30, nº 88, jun. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>.

MARENCO, André ; STROHSCHOEN, Maria T. B. ; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 25, n. 64, p. 3-21, dez. 2017. [www.scielo.com.br](http://www.scielo.com.br).

MENY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. Las Políticas Públicas. Trad.: MORATA, Francisco. Ed. Ariel, S.A, Barcelona, Espanha, 1992. 267p.

MOLINA, Carlos G. Las Reformas Educativas en América Latina: hacia una mayor equidad? INDES work paper series: I-36. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, EUA, 2002. Pp. 1-41.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. A Análise das Políticas Públicas. Trad.: BAVARESCO, Agemir; FERRARO, Alceu R. Editora da Universidade Católica de Pelotas, Pelotas - RS – Brasil, 2002.

NETO, Aristides Monteiro (Org.). Governos estaduais no federalismo brasileiro : capacidades e limitações governativas em debate. organizador – Brasília : Ipea, 2014.

PRESSMAN, Jeffrey L. e WILDAWSKY Aaron B.. Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observes who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. 1ª. Ed. Berkeley: University of California Press, 1973.

SILVA, Pedro L. B.; MELO, Marcus A. B. de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil : características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Núcleo de Estudo de Políticas Públicas – NEPP, Universidade Estadual de Campinas, caderno nº 48, Campinas, 2000.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nº 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>.

STEPAN, A. Para uma Análise comparativa do Federalismo e da Democracia: federações que ampliam ou restringem o poder do demos. *Dados*, v. 42, nº 2, Rio de Janeiro, 1999.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível: [www.scielo.com.br](http://www.scielo.com.br). Acesso: 23/02/2017.

\_\_\_\_\_. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: FARIA, Carlos A. P.; HOCHMAN, Gilberto. Federalismo e Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 91-118.

\_\_\_\_\_. Modernização do Estado e construção de capacidadeburocrática para a implementação de políticas federalizadas. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 51(1):27-45, jan. - fev. 2017. Disponível: [www.scielo.com.br](http://www.scielo.com.br).

[i] Os servidores estatutários acessaram o cargo por meio de concurso público e sua situação trabalhista é regida por regras do serviço público, assim como um sistema de previdência social próprio.

[ii] Optou-se, neste estudo, por utilizar códigos para assegurar o sigilo dos quatro municípios analisados.

[ii] Outros estudos tentaram romper com a visão estática de capacidade estatal (LOUREIRO , et al., 2018).