

DIFUSÃO DE POLÍTICAS REFORÇA CAPACIDADES ESTATAIS? GESTÃO DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

André Marengo – Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Qualidade de Governo e Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (QualiGov)

Alana Nardi Crestani – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/UFRGS

Eixo Temático 05. Administração e políticas públicas: desenho, gestão e avaliação.

Apresentação

O Brasil possui 5.570 municípios com seus respectivos governos locais, dotados de recursos assimétricos no que diz respeito à capacidade de implementação de políticas públicas. Micro e pequenos municípios de até 10 mil habitantes representam 44% das cidades, e costumam apresentar baixos índices de desenvolvimento econômico local, limitadas capacidades administrativas, reduzida arrecadação fiscal própria com dependência de transferências orçamentárias federais.

Relações intergovernamentais no Brasil caracterizam-se por federalismo cooperativo (Abrucio, 2005; Franzese, 2010; Lotta et al, 2014; Licio et al, 2021) com desenho federal de políticas e execução compartilhada junto com governos subnacionais. Educação, Saúde e Assistência Social representam áreas com forte participação nos orçamentos municipais, seja por condicionalidades constitucionais, transferências federais e responsabilidades compartilhadas entre sua formulação, financiamento e regulação pelo governo federal e gerenciamento e execução pelos governos municipais. Saúde e Assistência Social institucionalizaram esta cooperação intergovernamental através dos respectivos Sistema Único de Saúde (SUS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS), paralelo à ausência de um sistema nacional de Educação.

Este trabalho pretende contribuir com esta agenda de estudos (Grin e Abrucio, 2018) investigando se a indução federal de políticas educacionais, sanitárias e de assistência social repercute no desenvolvimento de infraestrutura administrativa responsável pela execução destas políticas em micro e pequenos municípios. Para isto irá

considerar: (a) a existência de secretarias exclusivas de educação, saúde e assistência nestes governos municipais; (b) quem é o responsável local pela ordenação de despesas; (c) indicadores da efetividade de conselhos municipais nestas três áreas, como ano da constituição do conselho e número de reuniões anuais, e (d) a existência de convênios intermunicipais e colegiados de gestão regional. Para isto, além desta apresentação, está estruturado em mais 4 seções: revisão da literatura sobre o tema, materiais e métodos, análise e conclusões.

Os resultados revelaram uma discrepância entre as áreas. Enquanto apenas 46% destes municípios possuem secretaria de educação própria, essa proporção alcança 74% na área de assistência social e 87% de governos com secretaria da saúde. Este padrão se reproduz em relação à efetividade de conselhos municipais e participação em convênios intermunicipais. Explicar esta discrepância, considerando que educação representa a maior participação orçamentária de governos municipais, constitui o fio condutor que orienta este *paper*.

Como são criadas capacidades estatais?

Capacidades estatais podem ser entendidas como instrumentos e recursos necessários para “Implementation of any political decision” (D’Arcy e Nistotskaya, 2021, p. 761). Estes instrumentos e recursos podem corresponder a capacidades infraestruturais (técnicas, administrativas e informacionais) e estratégicas (Meckling e Nahm, 2022). Há ampla literatura nacional e internacional indicando o efeito de capacidades estatais sobre a implementação de políticas públicas (Evans, 1995; Evans e Rauch, 1999; Acemoglu, 2015; Knutsen, 2013; Gomide, 2021; Rothstein, 2011; Cingolani, Thomsson e Crombrugge, 2015; Wu et al, 2015; D’Arcy e Nistotskaya, 2017; Nistotskaya e D’Arcy, 2018; Meckling e Nahn, 2022; Acemoglu, Garcia-Jimeno, and Robinson, 2015; Marengo et al, 2017; Juliano, Batista e Valente, 2019; Sátyro e Cunha, 2019; Grin e Abrucio, 2018; Grin, De Marco e Abrucio, 2021; Lopez, Batista e Marengo, 2024). Entretanto, terreno ainda desconhecido diz respeito a explicar a constituição destes instrumentos e recursos que configuram capacidades estatais. Como explicar a assimetria existente entre os 5.570 municípios brasileiros no que diz respeito aos seus indicadores de capacidades estatais?

Uma pista pode ser encontrada no modelo analítico dos “gatilhos e mecanismos de primeira e segunda ordem” (Capano et al, 2019; Capano e Howlett, 2023). Gatilhos

desencadeiam mudanças nas estratégias e preferências de agentes políticos (mecanismos de primeira ordem), gerando, por sua vez, movimentos de feedback positivo ou de mobilizações contrárias às alterações no status quo (mecanismos de segunda ordem). Gatilhos correspondem ativadores como *policy tools*: leis federais, arranjos institucionais - como o Sistema Único de Saúde (SUS) ou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), obrigatoriedade fixada pelo Estatuto das Cidades de municípios acima de 20 mil habitantes adotarem Plano Diretor Municipal e o revisarem após 10 anos. Estes *policy tools* implementados por indução federal condiciona gestores municipais a adotar estruturas administrativas, técnicas e informacionais para implementar estas políticas e a própria transferência federal de recursos. Desta forma, instrumentos e recursos de capacidades estatais não são produto de geração autóctone ou espontânea, mas efeitos de difusão de *policy tools* em sentido top-down.

Federalismo cooperativo e indução de capacidades municipais

A Constituição Federal de 1988 produziu um arranjo institucional que tem sido caracterizado como “federalismo cooperativo”. Para Souza (2023), isto implica em regulação federal de políticas públicas, implementação subnacional e financiamento compartilhado. Lotta et al (2014) refere-se a competências compartilhadas, nas quais municípios assumem a responsabilidade pela totalidade dos serviços de atenção básica à saúde, além da oferta de matrículas no ensino fundamental. Conforme Grin e Abrucio (2018) o federalismo cooperativo baseia-se em três dimensões: territorial, políticas e programas.

Tabela 1 -Mecanismos de indução federativa

	Assistência Social	Saúde	Educação
Responsabilidades	De acordo com a NOB SUAS/2012 que ratifica o art. 30 da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742/1993), para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios recebam os recursos referentes ao cofinanciamento federal, têm-se como requisitos mínimo: 1. Existência do Conselho de Assistência Social instituído e em funcionamento; 2. O Plano de Assistência Social, elaborado e aprovado pelo Conselho de Assistência Social; 3. O Fundo de Assistência Social criado em lei e implantado	A responsabilidade do financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS) é Tripartite, ou seja, das três esferas de governo: federal, estadual e municipal, por meio da vinculação de orçamento da seguridade social. De acordo com a Lei 141/2012, os municípios devem investir no mínimo 15% de suas receitas e os estados 12%. No caso da União, o montante aplicado deve corresponder ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, acrescido do percentual relativo à variação do Produto Interno Bruto (PIB) do ano antecedente ao da lei orçamentária anual.	A União regulamenta parâmetros através da LDB, deliberações através do CNE. Estados: implementam Ensino Médio e Fundamental Municípios: Ensino Fundamental
Coordenação	Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	Sistema Único de Saúde (SUS)	Plano Nacional de Educação, Fundeb

Fonte: processamento autores.

Qual o efeito esperado deste arranjo institucional sobre as capacidades de gestão dos governos municipais? Entrevistas realizadas por Fleury et al (2010) junto a gestores da área de saúde em dois períodos (1996 e 2006) indicou tendência gradual à

institucionalização do sistema, evidenciada por maior influência de secretários de saúde e de conselhos municipais de saúde no orçamento municipal da área. Por outro lado, Ravioli et al (2018) revelaram diferentes modalidades de gestão do SUS e Pinafo et al (2016) sugeriram que a descentralização na gestão da saúde acentuou a vulnerabilidade dos municípios de pequeno porte. Paralelo, Sousa e Castro (2017) analisaram a implementação do Plano de Ações Articuladas, na área de Educação, destacando sua dinâmica centralizadora, com desenho da política exclusivamente na esfera do governo federal, cabendo aos municípios apenas sua execução.

Há poucos trabalhos analisando a estrutura de governos subnacionais. Lima et al (2023) analisaram secretarias estaduais em 8 unidades mais o Distrito Federal, e encontraram tendência de aumento no número de secretarias, especialmente relacionadas à matérias regulatórias e volatilidade na nomeação de secretários. Gomes et al (2020) estudaram as secretarias estaduais no governo do Rio Grande do Norte.

Contribuição relevante pode ser encontrada no trabalho de Grin e Abrucio (2018), que analisaram a influência de diferentes programas federais no desenvolvimento de capacidades estatais locais. Foram examinados o PMAT (1997), PNAFM (2001), CAF (2003), SUAS (2005) e PAR (2007). Comparando a existência de secretarias exclusivas de assistência social e de educação, os autores salientaram os efeitos da existência de sistema nacional, no caso de assistência social, e sua ausência, na educação.

Ainda sobre estudos recentes que exploram quais fatores explicam a criação de capacidades estatais, Bichir et al. (2021) trazem enfoque às interações socioestatais e seus desdobramentos na gestão da política de assistência na cidade de São Paulo, mas atribuem essa possibilidade de dinâmica a regras e pactos já acordados com o poder público. Dessa forma, o desenho dos sistemas nacionais de políticas públicas importam como indutores federativos. Abrucio et al (2023) percebem, em estudo sobre a gestão do SUAS e a sua trajetória institucional nas últimas décadas, que os governos estaduais assumiram maiores papéis em normatização, indução e gestão orçamentária, ao passo de uma redução do papel da União e aumento do Legislativo como arena de disputa dessa política.

A oferta de política educacional apresenta responsabilidades divididas entre os entes federativos: municípios possuem responsabilidades quanto ao Ensino Fundamental (EF), Estados, em relação ao Ensino Médio (EM) e a União participa na coordenação e avaliação do Ensino Básico, além da regulação, supervisão e financiamento do Ensino Superior. Torres et al (2019) analisaram os problemas de coordenação gerados por este desenho de responsabilidades, com diferenças de gestão e orientação pedagógica entre as redes municipais e estaduais. Utilizando a migração de alunos entre redes como *proxy* de problemas de coordenação, os autores revelaram seus impactos sobre o desempenho escolar. Em direção convergente, Souza e Pires (2018) indicaram diferenças na regulamentação da gestão escolar, entre estados e municípios. Duarte e Santos (2017) mostraram as dificuldades para a constituição de um Sistema Nacional de Educação, e o papel de articulação sendo cumprido pelos Planos Nacionais de Educação. Na mesma direção, pode ser verificado o testemunho de Oliveira (2011):

Na ausência de uma legislação nacional que estabelecesse o Sistema Nacional de Educação no Brasil, sua estrutura, funcionamento e orientação, caberia ao PNE o lugar de referência legal da educação em todos os níveis e modalidades. Contudo, a força de lei que deveria ter o PNE (2001-2010) não se fez cumprir. (OLIVEIRA, 2011, p. 330)

Mais tarde, a Emenda Constitucional 59, de 11 de Novembro de 2009 reforçou a precedência ao Plano sobre o Sistema Nacional:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Materiais e métodos

Dados referentes à gestão de educação e saúde municipais foram extraídos da MUNIC-Pesquisa de Informações Básicas Municipais/IBGE de 2021, enquanto as informações sobre assistência social foram retiradas da edição 2018 da MUNIC. Foram considerados pequenos municípios cidades com até 10 mil habitantes. Dados quantitativos foram processados com o uso do Software SPSS.

Análise

O arranjo institucional do “federalismo cooperativo” supõe desenho, planejamento e financiamento de políticas reguladas pelo governo federal e implementação pelos governos subnacionais. Políticas como saúde e assistência social possuem sistemas nacionais (SUS e SUAS, respectivamente) que coordenam as ações entre os entes federativos, enquanto a política educacional combina ausência de sistema nacional com programas (PAR, PNE) que articulam governos federal, estaduais e municipais.

A pergunta que guia este trabalho é quem faz e como é feita a execução destas políticas no nível municipal. O ponto de partida neste sentido consiste em identificar o órgão gestor municipal responsável pela implementação de políticas educacionais, sanitárias e de assistência social. A Tabela 2 traz informações à respeito:

Tabela 2 - Órgão gestor Educação, Saúde, Assistência em municípios até 10 mil habitantes

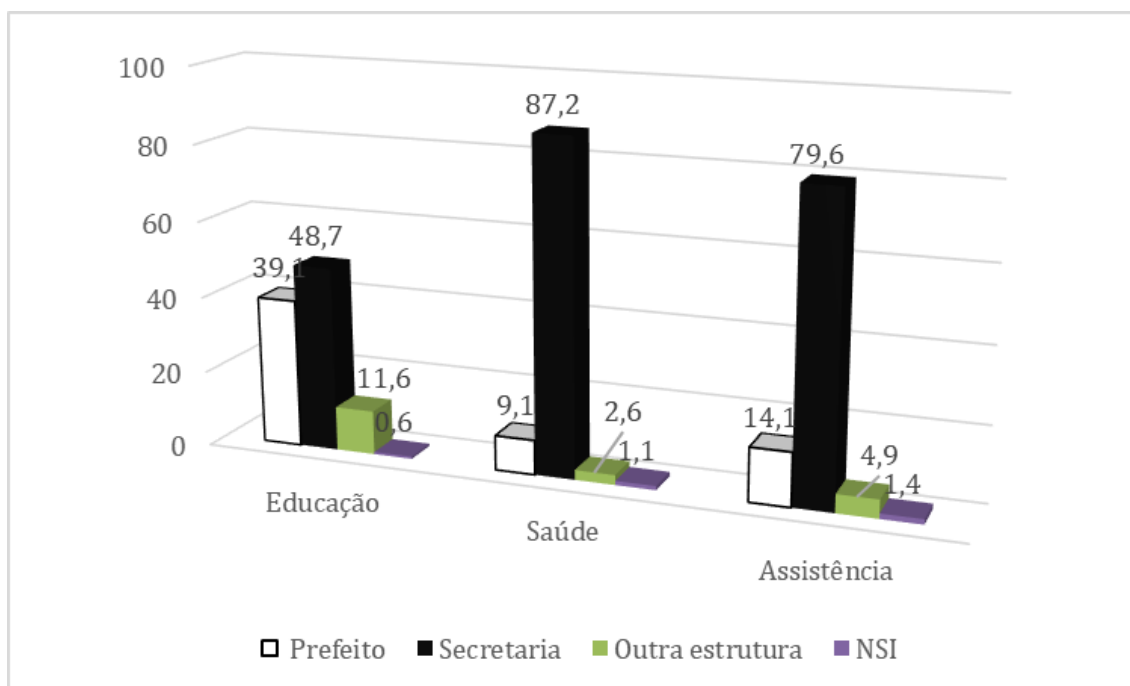
	Secretaria exclusiva	Outras secretarias	Prefeito	Administração indireta	Não informou
Educação	46% (1.127)	49,3% (1.210)	4,6% (112)	0,1% (2)	-
Saúde	86,9% 2.130	9% (221)	4% (99)	0,1% (1)	-
Assistência	73,6% 1.804	21,6% (530)	4,6% (114)	-	0,2% (3)

Fonte: MUNIC/IBGE, processamento autores.

Em cerca de metade dos 2.451 municípios brasileiros até 10 mil habitantes, a gestão da educação era exercida, em 2021, por ou em conjunto com outras secretarias. Somado aos municípios nos quais o Prefeito diretamente era o responsável pela implementação da política educacional e onde a administração indireta exercia esta função, são 54% destes municípios sem uma secretaria específica de educação. Uma pista seria a de que o porte populacional implica em recursos humanos e financeiros reduzidos, limitando a possibilidade de especialização administrativa. Entretanto, a proporção de municípios de até 10 mil habitantes com secretarias exclusivas de Saúde (86,9%) e Assistência Social (73,6%) permite excluir este argumento.

Passo seguinte para a reconstituição da gestão municipal de políticas de educação, saúde e assistência social consiste em identificar quem é o responsável pelo ordenamento das respectivas despesas financeiras. A Figura 1 contém informação a respeito.

Figura 1 – Responsável municipal pelo ordenamento de despesas em Educação, Saúde e Assistência Social



Fonte: MUNIC/IBGE, processamento autores.

O padrão parece similar ao observado anteriormente. A principal diferença consiste em que quando o ordenamento não é exercido pelo secretário de educação ou quando esta secretaria inexistente, o Prefeito Municipal chama para si esta função, em detrimento de secretarias compartilhadas. A concentração da prerrogativa de decisão sobre execução orçamentária na área de educação poderia estar relacionada à escolaridade do prefeito municipal? A resposta pode ser encontrada na Tabela 2.

Tabela 3 -Responsável pelo ordenamento de despesas em Educação, conforme a escolaridade do prefeito municipal

	Prefeito	Secr.Educação	Secr. finanças	Outros, NSI
Ensino fundamental (1º Grau) incompleto	42,9% (67)	49,3% (77)	7,7% (12)	-
Ensino fundamental (1º Grau) completo	42,4% (59)	45,3% (63)	9,3% (13)	2,9% (4)
Ensino médio (2º Grau) incompleto	27,5% (19)	58% (40)	13% (9)	1,4% (1)
Ensino médio (2º Grau) completo	39,9% (272)	48% (327)	10,1% (69)	1,8% (13)
Ensino superior incompleto	42,1% (64)	47,4% (72)	9,2% (14)	1,3% (2)
Ensino superior completo	38,8% (366)	49,% (465)	11% (104)	1,7% (16)
Especialização	35,6% (87)	50,8% (124)	10,6% (26)	2,8% (7)
Mestrado	36,8% (14)	52,6% (17)	10,5% (2)	-

Doutorado	36,8%	52,6%	10,5%	-
	(7)	(10)	(2)	

Fonte: MUNIC/IBGE (2021), processamento autores.

A Tabela 2 deve ser lida no sentido horizontal, ou seja, de acordo a cada nível de escolaridade do prefeito municipal, quem cabe a responsabilidade pela execução de gastos em Educação no município. Uma hipótese preliminar seria a de que prefeitos com maior escolaridade teriam incentivos para chamar para si a decisão final sobre o ordenamento financeiro. Entretanto, esta possibilidade não foi confirmada pelos dados acima. Embora não exista uma relação linear, prefeitos com menor escolaridade parecem concentrar mais a prerrogativa decisória, enquanto níveis mais elevados de escolaridade do titular da gestão municipal vem associados a maior delegação para o secretário municipal. É importante lembrar que a análise concentra-se sobre municípios até 10 mil habitantes, o que elimina um efeito de colinearidade na qual urbanização contribuiria tanto para maior escolaridade do prefeito como para a complexidade de gestão e racionalidade limitada, implicando em arenas paralelas de gestão (Baumgartner e Jones, 1993).

Procedimento seguinte consistiu em visualizar a presença e efetividade dos conselhos municipais nas áreas de educação, assistência social e saúde. Após a Constituição Federal de 1988, deu-se destaque à participação da sociedade como uma forma de controle social da gestão pública. Os conselhos, por objetivo, foram instituídos como instâncias de participação e deliberação, buscando democratizar a tomada de decisão em relação à formulação das políticas públicas, além de fiscalizar e controlar a execução dessas políticas. No caso da assistência social, após a indução federativa da LOAS de 1993 e sinalização da obrigatoriedade para transferência de repasse, entre 1995 e 1997 foram criados 3.326 (64,4%) novos conselhos municipais e, até 2012, um total de 5.174 conselhos já haviam sido estabelecidos (CENSO SUAS 2012).

A Figura 2 apresenta uma linha temporal com os valores medianos referentes ao ano de criação de Conselhos Municipais nas três áreas

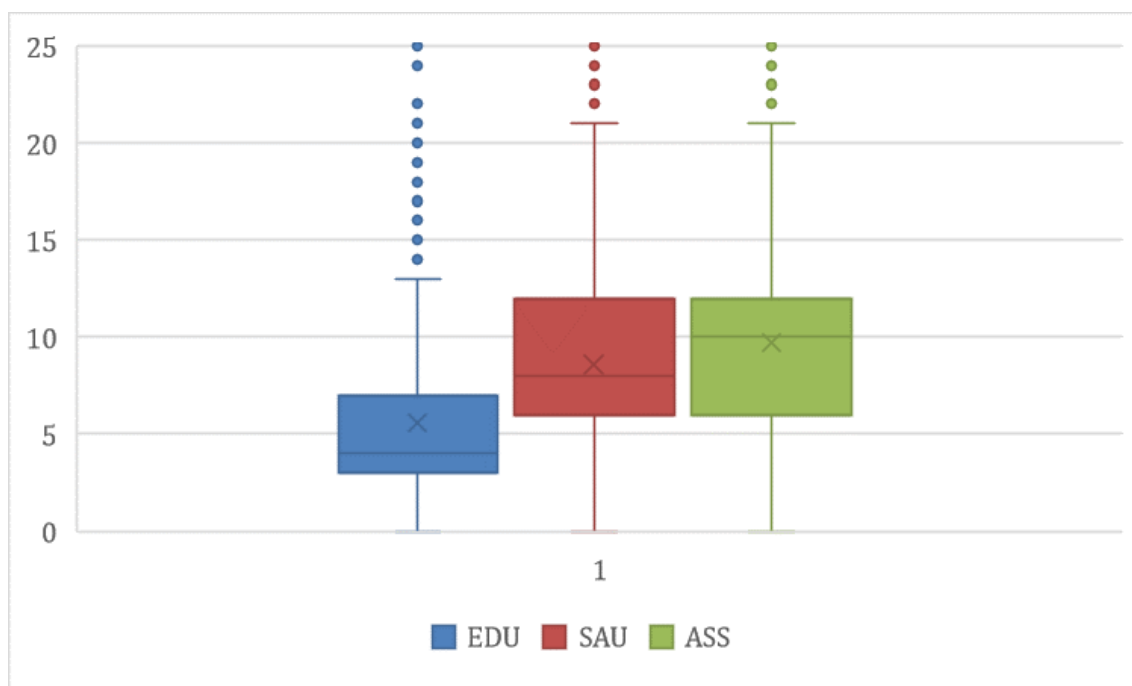
Figura 2 – Linha temporal criação de Conselhos de Educação, Saúde e Assistência Social, municípios até 10 mil habitantes, em valores medianos



Fonte: MUNIC/IBGE(2021), (2018), processamento autores.

Confirmando padrão anteriormente identificado, Saúde (1997) e Assistência Social possuem respectivos conselhos com criação mais longa, enquanto aqueles na área de educação (2007) apresentam idade mediana 10 anos inferior àqueles. Paralelo, a proporção de municípios de até 10 mil habitantes que contam com Conselho Municipal de Educação é elevada (94%). Entretanto, é preciso considerar a efetividade no funcionamento desta instância. Um indicador para isto consiste em considerar o número de reuniões realizadas por ano. Números baixos podem indicar reduzida efetividade. A Figura 3 apresenta gráfico de box plot, com os valores medianos referentes ao número de reuniões anuais dos conselhos de Educação, Saúde e Assistência Social, bem como sua distribuição por quartis.

Figura 3 – Número de reuniões anuais de Conselhos de Educação, Saúde e Assistência em municípios até 10 mil habitantes (média, mediana, quartis e outliers)

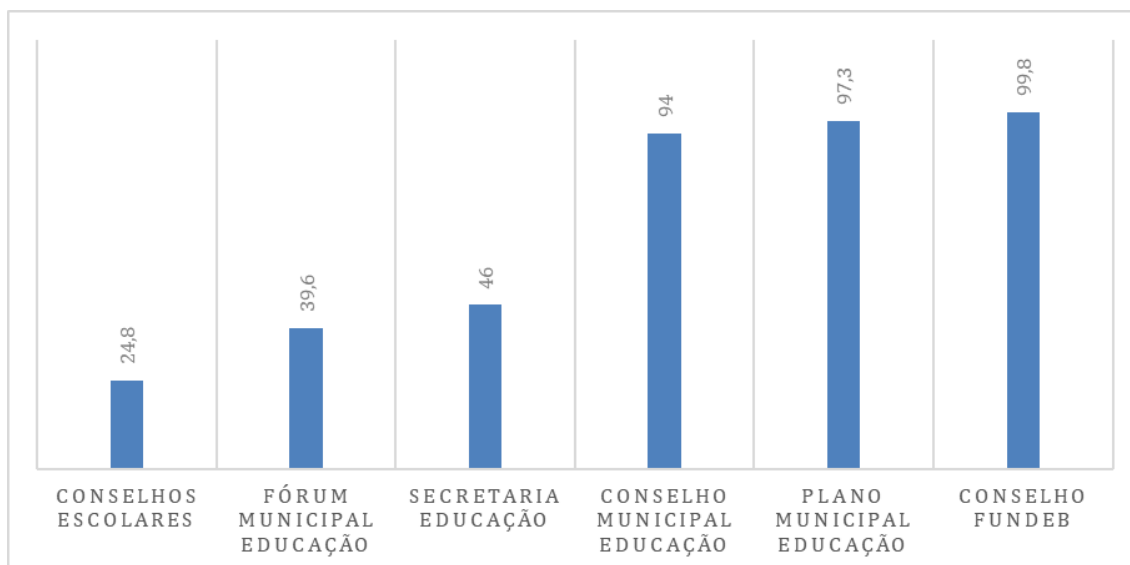


Fonte: MUNIC/IBGE (2021), (2018), processamento autores.

Tanto o número médio (5,59) quanto o mediano (4,0) de reuniões anuais dos conselhos municipais de educação são inferiores aos correspondentes em saúde ($m=8,59$; $md=8,0$) e assistência social ($m= 9,7$; $md= 10,0$). Apenas o limite superior do quarto quartil de educação alcança um valor correspondente a uma reunião mensal, enquanto todo o quartil superior de saúde e assistência social apresentam intervalos de 12 a 21 reuniões anuais.

A Figura 4 apresenta a frequência de diferentes estruturas e instrumentos de implementação de políticas educacionais pelas gestões municipais considerando cidades com até 10 mil habitantes.

Figura 4- Estruturas e instrumentos de gestão educacional municipal, municípios com até 10 mil habitantes, em %



Fonte: MUNIC/IBGE (2021), processamento autores.

Parece nítida a clivagem existente em relação à adoção de recursos de gestão educacional conforme existência ou não de regulação federal. Conselhos Escolares são formas colaborativas que permitem reforçar relações entre escolas e comunidades e reforçar a participação, responsabilização e transparência nas decisões escolares. Contudo, inexistiu legislação federal mandatória até 2023 e apenas $\frac{1}{4}$ dos municípios analisados possuem esta estrutura. Em 2023, a Lei N° 14.644, de 2 de Agosto de 2023, regulamentou a criação de Conselhos Escolares e Fóruns de Conselhos Escolares, definindo atribuições e composição. Igualmente inexistiu até 2023 regulação federal sobre Fóruns municipais, cabendo a cada município a decisão de criá-lo, assim como a formação de uma secretaria exclusiva ou compartilhada.

Conselhos Municipais, Planos Municipais e Conselhos do FUNDEB possuem regras federais mandatórias para sua criação pelos governos municipais. Os Conselhos Municipais são previstos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96, em seu artigo 9º, § 1º, pelo Plano Nacional de Educação e por diretrizes do Ministério da Educação que orientam a criação, organização e funcionamento dos conselhos municipais de educação. Aos conselhos cabe deliberar sobre os planos de educação do município, acompanhar e avaliar a execução da política educacional municipal, permitir a participação da sociedade civil na gestão da educação, estimular a colaboração entre as secretarias municipais de educação, as escolas, as universidades e os outros setores da sociedade que atuam na área da educação e promover a inclusão educacional.

Os Planos Municipais de Educação são previstos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96, em seu artigo 25, § 2º. Este artigo estabelece que cada município elaborará seu Plano Municipal de Educação, de acordo com as diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Cada Plano deve conter diagnósticos, diretrizes e metas estratégicas e mecanismos de monitoramento e avaliação. O plano deve ser elaborado por comissão constituída por membros da Secretaria Municipal de Educação e da sociedade civil. Posteriormente, deve ser aprovado pelo Conselho Municipal de Educação e pela Câmara Municipal.

Os Conselhos Municipais do FUNDEB são igualmente regulados por legislação federal através da Lei nº 14.113/2020. Ela determina a criação de Conselhos Municipais do Fundeb (Cacs Fundeb) em cada município, com responsabilidades e diretrizes específicas para sua composição, funcionamento e atribuições. Os Conselhos do FUNDEB devem monitorar e avaliar a aplicação dos recursos do Fundeb, propor diretrizes para a distribuição dos recursos do Fundeb, acompanhar a implementação do Plano Municipal de Educação, alinhado às diretrizes nacionais e estaduais, promover a participação social na gestão da educação pública.

Ângulo adicional à análise é oferecido pela Figura 5 apresentando linha temporal considerando valores medianos para ano de criação de estruturas e programas:

Figura 5 – Linha de tempo referente ao ano de criação de estruturas e programas municipais de educação, valores medianos

2005

2006

2007 Conselho Municipal
Educação

2008

2009

2010

2011

2012

2013 Conselhos Escolares

2014

2015 Plano Municipal Educação

2016 Fórum Municipal Educação

2017

2018

2019

2020

2021 Conselho FUNDEB

Fonte: MUNIC/IBGE (2021), processamento autores.

Embora instituídos pela LDB em 1996, até 2007 metade dos municípios brasileiros com até 10 mil habitantes não os haviam constituído. Em relação ao Plano Municipal, este processo é ainda mais tardio, chegando à metade em apenas 2015. Em contraste, apenas um ano foi necessário para que a metade de municípios com estes conselhos tenha sido alcançado o caráter mandatório para o acesso aos recursos financeiros do Fundo provavelmente tenha constituído forte incentivo para sua adoção.

Conclusões

Apesar de a função orçamentária “Educação” representar proporção mais significativa dos gastos na maioria dos municípios brasileiros (Marenco e Ten Cate, 2021), este trabalho permitiu identificar uma grande discrepância no que diz respeito às capacidades instaladas, quando comparadas às áreas de educação, saúde e assistência social em pequenos municípios brasileiros. A maioria destes não possui secretaria de educação exclusiva, fóruns municipais de educação e conselhos escolares e o ordenamento de despesas é feito diretamente pelo prefeito municipal. Conselhos Municipais de Educação possuem existência mais tardia e sua efetividade - medida pelo número de reuniões anuais - é reduzida. Por outro lado, em apenas um ano, mais da metade desses municípios já havia criado seu Conselho do FUNDEB, determinado em lei no ano de 2020.

A inexistência de um Sistema Nacional de Educação - a exemplo do Sistema Único de Saúde e do Sistema Único de Assistência Social - e a divisão de responsabilidades pela qual o governo federal assume prioritariamente o ensino superior e os governos estaduais, o ensino médio, tornam mais residuais os *policy tools* indutores do desenvolvimento de instrumentos e recursos de capacidades estatais municipais na área de educação. Considerar isto pode ser estratégico para reverter longevos problemas em relação aos índices escolares no país.

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz et al. Ascensão e crise do Sistema de Assistência Social (SUAS) no federalismo brasileiro. **Revista Katálisis**, v. 26, p. 243-254, 2023.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, p. 41-67, 2005.
- ACEMOGLU, Daron; GARCÍA-JIMENO, Camilo; ROBINSON, James A. State capacity and economic development: A network approach. **American economic review**, v. 105, n. 8, p. 2364-2409, 2015.
- BAUMGARTNER, Frank R. and JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993
- BICHIR, R.; PEREIRA, G. N.; GOMES, M. L.. INTERAÇÕES SOCIOESTATAIS E CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O caso da assistência social na cidade de São Paulo. **Novos estudos CEBRAP**, v. 40, n. 1, p. 57.
- CAPANO, Giliberto et al. **Making Policies Work**. Edward Elgar Publishing, 2019.
- CAPANO, Giliberto; HOWLETT, Michael. Instrumentation in policy design: policy tools-from devices to activators. In: **Research handbook of policy design**. Edward Elgar Publishing, 2022. p. 72-87.
- CINGOLANI, Luciana; THOMSSON, Kaj; DE CROMBRUGGHE, Denis. Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. **World development**, v. 72, p. 191-207, 2015.–79, jan. 2021.
- D'ARCY, Michelle; NISTOTSKAYA, Marina. State Capacity, Quality of Government, Sequencing, and Development Outcomes. 2021.
- D'ARCY, Michelle; NISTOTSKAYA, Marina. State first, then democracy: Using cadastral records to explain governmental performance in public goods provision. **Governance**, v. 30, n. 2, p. 193-209, 2017.
- DUARTE, MARISA RIBEIRO TEIXEIRA; SANTOS, MARIA ROSIMARY SOARES DOS. Sistema Nacional de Educação e Planejamento no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, v. 22, 2017.
- EVANS, Peter. **Embedded autonomy**. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- EVANS, Peter; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “weberian” state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n 5, p. 748-765, 1999.

FLEURY, Sonia et al. Governança local no sistema descentralizado de saúde no Brasil. **Revista Panamericana de Salud Publica**, v. 28, p. 446-455, 2010.

FRANZESE, Cibele. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2010.

GOMES, Sandra; LACERDA, Alan Daniel Freire de; SILVA, André Luís Nogueira da. Critérios técnicos, políticos e dinâmica regional na nomeação de secretários estaduais: um estudo de caso do Rio Grande do Norte. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 76, p. e005, 2020.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. **Revista del CLAD Reforma y democracia**, n. 70, p. 93-126, 2018.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS: CEGOV, 2021. Cap. 1, p. 42-85, 2021.

JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R.; TALBERT, Jeffery C. The destruction of issue monopolies in Congress. **American Political Science Review**, v. 87, n. 3, p. 657-671, 1993.

JULIANO, M. C.; BATISTA, M.; VALENTE, A. do Couto. Capacidade local em políticas de saúde: uma análise dos municípios brasileiros. **Revista Política Hoje**, 28(1), p 39-67, 2019.

KNUTSEN, Carl Henrik. Democracy, state capacity, and economic growth. **World development**, v. 43, p. 1-18, 2013.

LICIO, E. C.; PALOTTI, P.; MENESES, A. D. F. P.; PONTES, P. A. D. M. M. **Governos estaduais na execução das políticas sociais: Saindo de cena?** Boletim de Análise Político-Institucional, 2021.

LIMA, Iana et al. Como funcionam as secretarias estaduais: uma análise da estrutura organizacional e rotatividade dos secretários. **Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**, p. 425, 2023.

LOPEZ, Felix G.; BATISTA, Mariana; MARENCO, André. Estudos sobre a burocracia no nível subnacional: Avanços e perspectivas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 29, p. e90527, 2024.

LOTTA, Gabriela S.; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, p. 2-18, jan./jun.2014.

MARENCO, André; CATE, Lidia Ten. Municípios são todos iguais? Decisões sobre gasto, orçamento e políticas públicas em governos locais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 29, p. e001, 2021.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 03-21, 2017.

MECKLING, Jonas; NAHM, Jonas. Strategic state capacity: how states counter opposition to climate policy. **Comparative Political Studies**, v. 55, n. 3, p. 493-523, 2022.

NISTOTSKAYA, Marina; D'ARCY, MICHELLE. State Capacity, Democracy and Public Good Production: The case of Child Mortality. **QoG Working Paper Series**, v. 2018, n. 14, p. 14, 2018.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, v. 32, p. 323-337, 2011.

PINAFO, E.; CARVALHO, B. G.; NUNES, E. DE F. P. DE A.. Descentralização da gestão: caminho percorrido, nós críticos e perspectivas. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, n. 5, p. 1511–1524, maio 2016.

RAVIOLI, A. F.; SOÁREZ, P. C. D.; SCHEFFER, M. C.. Modalidades de gestão de serviços no Sistema Único de Saúde: revisão narrativa da produção científica da Saúde Coletiva no Brasil (2005-2016). **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, n. 4, p. e00114217, 2018.

ROTHSTEIN, Bo. **The quality of government: Corruption, social trust, and inequality in international perspective**. University of Chicago Press, 2011.

SANTOS, Jamilli Silva; TEIXEIRA, Carmen Fontes. Política de saúde no Brasil: produção científica 1988-2014. **Saúde em debate**, v. 40, p. 219-230, 2016.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini M. Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social nos municípios brasileiros. **Opinião Pública**, v. 25, p. 401-432, 2019.

SOUSA, Karla Cristina Silva; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Federalismo cooperativo e Plano de Ações Articuladas (PAR)–Algumas aproximações teóricas 1.

Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v. 25, p. 874-896, 2017.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; PIRES, Pierre André Garcia. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. **Educar em revista**, v. 34, p. 65-87, 2018.

SOUZA, Celina. COORDENAÇÃO FEDERATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: os sistemas nacionais de políticas normatizados. **Caderno CRH**, v. 36, p. e023022, 2023.

TORRES, Haroldo da Gama; CAMELO, Rafael; CASTRO, Maria Helena Guimarães. Dificuldades de coordenação e Políticas educacionais no Brasil: o caso do ensino fundamental. **Dados**, v. 62, p. e20170226, 2019.