



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

ANDREZA ALVES FERREIRA

**CONFIGURAÇÕES DO FEDERALISMO NO CAMPO DA POLÍTICA
EDUCACIONAL BRASILEIRA: PERSPECTIVAS
EPISTEMOLÓGICAS EM TESES E DISSERTAÇÕES (2005-2018)**

**VITÓRIA
2022**



Centro de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

ANDREZA ALVES FERREIRA

Tese apresentada ao curso de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, na Linha de Pesquisa “Educação, Formação Humana e Políticas Públicas”, como requisito parcial para obtenção do título de doutora em Educação.

Orientadora: Dra. Eliza Bartolozzi Ferreira

**CONFIGURAÇÕES DO FEDERALISMO NO CAMPO DA POLÍTICA
EDUCACIONAL BRASILEIRA: PERSPECTIVAS
EPISTEMOLÓGICAS EM TESES E DISSERTAÇÕES (2005-2018)**

**VITÓRIA
2022**

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

F383c FERREIRA, Andreza Alves, 1977-
Configurações do federalismo no campo da Política Educacional Brasileira : perspectivas epistemológicas em teses e dissertações (2005-2018) / Andreza Alves FERREIRA. - 2022. 301 f. : il.

Orientadora: Eliza Bartolozzi Ferreira.
Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação.

1. Federalismo. 2. Políticas educacionais. 3. Epistemologias. 4. Campo científico. 5. Produção acadêmica. 6. Metapesquisa. I. Ferreira, Eliza Bartolozzi. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Educação. III. Título.

CDU: 37



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ANDREZA ALVES FERREIRA

CONFIGURAÇÕES DO FEDERALISMO NO CAMPO DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA: PERSPECTIVAS EPISTEMOLÓGICAS EM TESES E DISSERTAÇÕES (2005-2018)

Tese apresentada ao Curso de
Doutorado em Educação da
Universidade Federal do Espírito
Santo como requisito parcial para
obtenção do Grau de Doutor em
Educação.

Aprovada em 29 de abril de 2022.

COMISSÃO EXAMINADORA

Professora Doutora Eliza Bartolozzi Ferreira
Universidade Federal do Espírito Santo

Professor Doutor Wagner dos Santos
Universidade Federal do Espírito Santo

Professora Doutora Gilda Cardoso de Araújo
Universidade Federal do Espírito Santo

Professor Doutor Jefferson Mainardes
Universidade Estadual de Ponta Grossa

Professor Doutor Angelo Ricardo de Souza
Universidade Federal do Paraná

Dedico este trabalho aos meus filhos, Isabela e João.

AGRADECIMENTOS

Esta é a parte da tese que mais ansiava em escrever, por dois motivos: primeiro, porque significava o seu término; segundo, por ser o momento de deixar registrado os agradecimentos àqueles que possibilitaram desenvolver e concluir esta etapa. Nesta jornada fui agraciada com a companhia e apoio de pessoas incríveis, as quais farão parte da minha história de vida. E isso posso afirmar sem sombras de dúvidas foi o melhor que podia levar do doutorado.

Meus profundos e sinceros agradecimentos à minha orientadora, professora Dra. Eliza Bartolozzi Ferreira, primeiramente pela pessoa que é: generosa, paciente, empática e perspicaz, pelo respeito, pela confiança depositada logo de início, ao propor um estudo que requer, além de uma bagagem, ousadia acadêmica e, ainda, porque me permitiu reaproximar da sociologia política, especialmente da sociologia bourdiesiana.

Aos professores da banca de qualificação e defesa meus sinceros agradecimentos, com alguns destaques que merecem ser expostos:

Ao professor Jefferson Mainardes pelos ensinamentos contidos em seus escritos e, em especial, pelas valiosas considerações na banca de qualificação II que me desafiaram a revisar as perspectivas epistemológicas dos trabalhos e ampliar a visão sobre elas, bem como a reescrita do texto.

Ao professor Ângelo Souza que me desafiou a repensar a tese do subcampo e a delinear uma definição de Federalismo Educacional. Esse desafio me fez rever a forma de abordar a noção de federalismo, além de contribuir com a análise das perspectivas epistemológicas dos trabalhos analisados.

Ao professor Wagner Santos pelo acompanhamento em toda a trajetória na metodologia de pesquisa científica desde a entrada no Doutorado. Suas aulas, cursos e oficinas me ajudaram muito na escolha e aplicação das técnicas de análise dos dados. Pela leitura atenta dos textos da qualificação I e II, apontando o que poderia ser aprofundado, mas também destacando o que havia sido feito com esmero. Pela grande disponibilidade para dialogar sobre a pesquisa que ainda estava em desenvolvimento. Pela forma respeitosa, generosa e gentil no trato pessoal e com o texto produzido.

À professora Gilda Cardoso de Araújo, a quem devo o meu ingresso no universo da Política Educacional, e me concedeu a oportunidade de aprender muito sobre gestão, direito, legislação e financiamento educacional.

À professora Silvana Ventrone pelas contribuições como pesquisadora especialista em pesquisas sobre pesquisas, sua docilidade, respeito, amizade, delicadeza, cordialidade e bom humor.

Aos professores do PPGE/Ufes com os quais aprendi muito sobre os fundamentos da ciência, bem como da Política, Filosofia e História da Educação.

Aos meus colegas do Nepe, aos quais posso nomear sem receio de cometer exageros quanto aos momentos de partilha, amizade, cumplicidade, aprendizagem, desabafos, choros, afagos e acolhimento: Sue Elen, Roberta, Ana Paula, Adriana, Juca, Kefren, Alessandra, Edilene, Azenate, Eri, Anderson, Leonara, Fábio, Anderson e Joyce.

À Edilene Neves que logo entendeu minha tese e colocou questões fundamentais, como: qual a *doxa* do campo do federalismo?

À Ana Paula, nossa pupila MARAVILHOSA, doce, inteligente, prestativa, amorosa, me ajudou muito com as figuras e tantas outras coisas mais.

À Cleiton pelo auxílio técnico, especialmente com o Mendeley e com os arquivos em pdf protegidos.

A Leonara pela amizade e apoio técnico na formatação do trabalho desde a qualificação, meu muito obrigada.

Ao meu companheiro Elson pelas conversas e trocas, pela compreensão nos momentos de euforia e de dificuldades. Ao meu filho João que foi privado em muitos momentos da minha presença, pelos NÃOS que tive que dar quando sempre me pedia para descer, para ficar no parquinho depois da escola. Da mesma maneira, minha filha Isabela, pelas ausências nos cafés que não tomei com ela, para dizer o básico.

À minha família e, em especial, minhas irmãs Laudicéia e Tatiana que foram meus anjos protetores que literalmente me pegaram no colo quando adoeci mental e fisicamente, quando achava que não tinha mais forças para prosseguir a jornada da vida. Por terem sempre me incentivado e me apoiado. Na certeza ainda, de que sofreram junto comigo. E à minha mãe pelas orações que tenho certeza, foram constantes.

Ao meu sobrinho Lucas Vinícius, primeiramente pela delicadeza de pessoa que é, que me auxiliou nas primeiras etapas de sistematização dos dados no Excel.

Ao meu cunhado Edinho, que um dia me disse: cunhada, esse doutorado está te consumindo, mas você vai sair dessa!

Aos meus amigos de trabalho – “Boemia Ifetiana”: Alba, Raquel, Fraga, Wilson e Eliane, pela cumplicidade, pelas trocas generosas e, acima de tudo, por serem GENTE do bem.

À Flávia Dubberstein que se tornou uma grande amiga – um anjo que Deus presenteou em minha vida. Sempre atenta aos meus sentimentos que, com muito afeto, sensibilidade, generosidade se colocou continuamente à minha disposição para tomar um café, dar muitas gargalhadas das mazelas e das belezas da vida.

Por fim, ao Instituto Federal de Educação, campus Cariacica, pela licença concedida, sem a qual não teria condições de realizar este estudo com a dedicação necessária.

RESUMO

Esta pesquisa inscreve-se no universo da produção acadêmica do campo da Política Educacional - no sentido empregado por Bourdieu (2001a; 2004a; 2008; 2017) focando, sobretudo, em como as teses e dissertações defendidas no período de 2005 a 2008, abordaram o Federalismo Educacional como objeto de investigação. Para tanto, elegemos como referencial teórico-metodológico, a Metapesquisa (MAINARDES, 2018; 2021), bem como técnicas e procedimentos, às quais citamos: a) Leitura interpretativa e análise de conteúdo (BARDIN, 2010); b) Componentes analíticos dos Enfoques das Epistemologias da Política Educacional (EEPE) (MAINARDES, 2017; 2018; 2021; TELLO; MAINARDES, 2012; 2015); c) Análise de Correspondência Múltipla – ACM (BOURDIEU, 2008; 2017; MELO, 1999; LEITE, 2015; FERES JR; CAMPOS; ASSUMPCÃO, 2016; GUIMARÃES, 2019). Este estudo se orientou a partir das seguintes questões: 1) Qual espaço político e epistemológico tem sido ocupado pelo Federalismo Educacional, enquanto objeto de investigação do Campo da Política Educacional brasileira (Cape)? 2) Quais as perspectivas teórico-epistemológicas orientaram os estudos sobre o Federalismo Educacional no Cape brasileiro entre os anos de 2005 e 2018? 3) Quais as contribuições das pesquisas realizadas no Cape para o Federalismo Educacional? Nesta tese argumentamos que o campo teórico do federalismo é estratégico para os estudos das políticas públicas, em especial neste trabalho, das políticas educacionais. Defendemos que esse campo se estruturou a partir do paradigma Institucionalista (principalmente em sua nova versão – o neo-institucionalismo), sobretudo, porque as abordagens hegemônicas nesse contexto de produção teórica privilegiaram a análise do político pela ótica das instituições. Tomado como uma instituição, o federalismo exerce influência sobre o sistema político, revelando-se como um capital simbólico, visto que opera no campo do poder, bem como estabelece uma hierarquia entre os campos das Políticas Públicas e da Política Educacional. Assim, a crença (*doxa*) no federalismo como uma instituição da qual não se prescinde nos estudos das políticas educacionais tornou-se a *illusio* do Federalismo Educacional. Como corroboram as produções acadêmico-científicas, o federalismo ganhou grande capilaridade institucional e foi articulado aos principais objetos de pesquisa da Política Educacional. Nessa articulação, as teorias do federalismo foram incorporadas ao *habitus* do Cape que, até então, era hegemonicamente dominado pelas abordagens sobre o Estado. Dessa maneira, nas mais diferentes matrizes teóricas, o Estado, o Federalismo e as Políticas Públicas foram os principais conceitos abordados para fundamentar as pesquisas sobre as políticas educacionais. Por fim, concluímos que a emergência do federalismo na agenda de pesquisas do Cape tem originalidade e características próprias, resultantes de estímulos provenientes tanto do debate político (agenda política do país) quanto da dinâmica propriamente acadêmica, impulsionada pela interação entre pesquisadores e instituições dos diversos campos disciplinares. Dessa forma, as pesquisas realizadas trouxeram importantes contribuições para esse campo de estudos, produzindo leituras peculiares bem como contra hegemônicas em relação à *mainstream* do federalismo brasileiro, com especial relevo, o avanço teórico referente ao regime de colaboração – a matriz do Federalismo Educacional.

Palavras-chave: Campo. Federalismo Educacional. Política Educacional. Epistemologia. Produção Acadêmica.

ABSTRACT

This research is part of the universe of academic production in the field of Educational Policy - in the sense used by Bourdieu (2001a; 2004a; 2008; 2017) focusing, above all, on how the theses and dissertations defended in the period from 2005 to 2008, approached the Educational Federalism as an object of investigation. To this end, we chose Metaresearch (MAINARDES, 2018; 2021) as a theoretical-methodological framework, as well as techniques and procedures, to which we cite: a) Interpretive reading and content analysis (BARDIN, 2010); b) Analytical components of the Epistemologies Approaches to Educational Policy (EEPE) (MAINARDES, 2017; 2018; 2021; TELLO; MAINARDES, 2012; 2015); c) Multiple Correspondence Analysis - ACM (BOURDIEU, 2008; 2017; MELO, 1999; LEITE, 2015; FERES JR; CAMPOS; ASSUMPÇÃO, 2016; GUIMARÃES, 2019). This study was guided by the following questions: 1) What political and epistemological space has been occupied by Educational Federalism, as an object of investigation in the Field of Brazilian Educational Policy (Cape)? 2) What theoretical-epistemological perspectives guided the studies on Educational Federalism in the Brazilian Cape between 2005 and 2018? 3) What are the contributions of research carried out at Cape to Educational Federalism? In this thesis we argue that the theoretical field of federalism is strategic for the studies of public policies, especially in this work, of educational policies. We argue that this field was structured from the Institutional paradigm (mainly in its new version – neo-institutionalism), mainly because the hegemonic approaches in this context of theoretical production privileged the analysis of politics from the perspective of institutions. Taken as an institution, federalism exerts influence on the political system, revealing itself as a symbolic capital, since it operates in the field of power, as well as establishing a hierarchy between the fields of Public Policy and Educational Policy. Thus, the belief (doxa) in federalism as an institution that cannot be dispensed with in the studies of educational policies has become the *illusio* of Educational Federalism. As the academic-scientific productions corroborate, federalism gained great institutional capillarity and was linked to the main research objects of Educational Policy. In this articulation, theories of federalism were incorporated into the *habitus* of the Cape, which, until then, was hegemonically dominated by approaches to the State. Thus, in the most different theoretical matrices, the State, Federalism and Public Policies were the main concepts approached to support research on educational policies. Finally, we conclude that the emergence of federalism in the Cape's research agenda has its own originality and characteristics, resulting from stimuli arising both from the political debate (the country's political agenda) and from the properly academic dynamics, driven by the interaction between researchers and institutions from the various disciplinary fields. In this way, the research carried out brought important contributions to this field of study, producing peculiar readings as well as counter-hegemonic in relation to the mainstream of Brazilian federalism, with special emphasis on the theoretical advance regarding the collaboration regime – the matrix of Educational Federalism.

Keywords: Field. Educational Federalism. Educational politics. Epistemology. Academic Production.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Síntese das etapas da pesquisa empírica, organização e procedimentos para análise dos dados	30
Quadro 2 — Artigos por número de citações (1988-2014) incluindo o ano de 2020.....	73
Quadro 3 — Síntese dos tipos e classes de competências constitucionais definidas na CF/1988.....	78
Quadro 4 — Configurações no regime de colaboração na CF/88 de 1988 a 2020.....	81
Quadro 5 — Eventos realizados em 2013 pelas principais Associações Científicas do Cape99	
Quadro 6 — Referenciais Metodológicos e objetos empírico-analíticos indicados pelos autores das teses e dissertações (2005-2018)	118
Quadro 7 — Categorias temáticas, objetos empíricos e categorias teóricas das teses e dissertações (2005-2018).....	163
Quadro 8 — Variáveis categóricas e suas propriedades qualitativas nas teses e dissertações (2005-2018).....	165
Quadro 9 — Autores-referência por área de formação e quantitativo de citações por autor	198
Quadro 10 — Doutores que se tornaram orientadores de teses e dissertações no período (2005-2018) analisado	207
Quadro 11 — Grupos de Pesquisa sobre Federalismo na área da Educação (2021)	211
Quadro 12 — Relação entre as pesquisas desenvolvidas nos PPGEs, suas LPs e projetos de pesquisa, por IES, de acordo com as teses e dissertações (2005-2018)	215
Quadro 13 — Índice de citação dos livros publicados a partir das teses analisadas (2005-2018).....	223
Quadro 14 — Síntese dos autores expoentes e ascendentes do Cape em relação ao Federalismo Educacional.....	226

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 — Percentual do total de trabalhos, por natureza (1998-2018).....	94
Gráfico 2 — Mapa coroplético: distribuição do total da produção por Estado da Federação brasileira (1998-2018)	95
Gráfico 3 — Distribuição do total da produção por Região brasileira (1998-2018).....	95
Gráfico 4 — Percentual de autores do total da produção, por instituição (1998-2018).....	96
Gráfico 5 — Origem institucional dos autores do total das produções (1998-2018).....	96
Gráfico 6 — Distribuição do total da produção, por periódico (1998-2018).....	98
Gráfico 7 — Vinculação institucional dos periódicos referente ao total da produção (1998-2018).....	99
Gráfico 8 — Distribuição do total das produções, por ano (1998-2018)	102
Gráfico 9 — Tipos de abordagens nas teses e dissertações (2005-2018).....	115
Gráfico 10 — Abrangência geográfica das pesquisas desenvolvidas nas teses e dissertações (2005-2018)	117
Gráfico 11 — Recorrência dos termos presentes no item palavras-chave das teses e dissertações analisadas no período (2005-2018)	157
Gráfico 12 — Formação inicial (graduação) dos autores das teses/dissertações (2005-2018)	194
Gráfico 13 — Formação orientadores das teses e dissertações (2005-2018) na graduação..	195
Gráfico 14 — Formação dos orientadores das teses e dissertações (2005-2018) no doutorado.	196
Gráfico 15 — Formação dos orientadores das teses e dissertações (2005-2018) no doutorado, por estado da Federação	197
Gráfico 16 — Campos disciplinares de formação dos autores-referência na pós-graduação e quantitativo de citações por área, citados nas teses e dissertações (2005-2018).....	199

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 — Número de artigos publicados na CPB por subárea (1988-2014)	70
Tabela 2 — Quantitativo de categorias temáticas, analíticas objetos empíricos, do total da produção (1998-2018)	104
Tabela 3 — Tipos de Referências (Geral/Federalismo), considerando a frequência e porcentagem de citações dos autores-referência, no total de teses e dissertações (2005-2018)	122
Tabela 4 — Relação de autores-referência (Geral/Federalismo), por ordem decrescente, considerando a frequência de citações no total de teses e dissertações (2005-2018).....	122
Tabela 5 — Perspectivas epistemológicas, por número de citação dos autores e percentual, considerando o total de perspectivas adotadas nas teses e dissertações (2005-2018).....	125
Tabela 6 — Grupos de combinações classificadas como “teorização combinada”, trabalhos e autores das teses e dissertações (2005-2018)	147
Tabela 7 — Categorias temáticas identificadas nas teses e dissertações (2005-2018).....	163
Tabela 8 — Instituição formação doutorado orientadores das teses/dissertações (2005-2018)	196
Tabela 9 — Autores-referência do Cape citados nas teses e dissertações (2005-2018).....	204
Tabela 10 — Síntese Pesquisa DGPG	210

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — O modelo matricial	58
Figura 2 — Configuração jurídico—institucional do Federalismo Educacional na CF/88	79
Figura 3 — Capas dos livros publicados sobre federalismo educacional de 2010 a 2019.....	92
Figura 4 — Grafo de Similitude: Agrupamentos temáticos do total da produção (1998-2018)	108
Figura 5 — Grafo Similitude: Metodologia das pesquisas identificadas nas teses e dissertações (2005-2018).....	120
Figura 6 — Mapa ACM 1: Perspectivas teóricas por número de citação dos autores das teses e dissertações (2005-2018).....	153
Figura 7 — Análise de Correspondência entre os autores-referência do federalismo e as perspectivas	161
Figura 8 — Mapa Perceptual: Correlação entre as perspectivas epistemológicas, os tipos de referência, os conceitos-chave,.....	166
Figura 9 — Grafo de Similitude: Categoria temática Planejamento e Gestão da Educação.	172
Figura 10 — Grafo de similitude – Área temática Financiamento da Educação	176
Figura 11 — Grafo de similitude: Regime de colaboração – a matriz do Federalismo Educacional	187
Figura 12 — Síntese: Regime de Colaboração	189

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
Anpae	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
Anped	Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
Cape	Campo Acadêmico da Política Educacional
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Cedes	Centro de Estudos Educação e Sociedade
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Conae	Conferência Nacional de Educação
Coneb	Conferência Nacional de Educação Básica
Cape	Campo da Política Educacional
EC	Emenda Constitucional
Fapesp	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional
Fundap	Fundação do Desenvolvimento Administrativo
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GTZ	Agência de Cooperação Alemã
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
Ipea	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira
MLG	Multi-level Governance
Nepe	Núcleo de Estudos de Políticas Educacionais
NGP	Nova Gestão Pública

OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PAR	Plano de Ações Articuladas
Parfor	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
PT	Partido dos Trabalhadores
PSDB	Partido Social da Social Democracia Brasileira
RBPAAE	Revista Brasileira de Política e Administração da Educação
RIGs	Relações Intergovernamentais
SNE	Sistema Nacional de Educação
UE	União Europeia
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
OBJETIVOS E QUESTÕES DA PESQUISA	19
PERSPECTIVA EPISTE-METODOLÓGICA DA PESQUISA	22
Enfoque Metodológico – a metapesquisa como referência analítica	28
Técnicas e procedimentos metodológicos	32
CAPÍTULO 1 — O CAMPO TEÓRICO DO FEDERALISMO: O INSTITUCIONALISMO COMO CHAVE ANALÍTICA.....	38
1.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O PARADIGMA INSTITUCIONAL	44
1.1.1 Do “velho” ao “novo” Institucionalismo: uma transição paradigmática?	45
1.2 FEDERALISMO: PRINCIPAIS CONCEITOS, MODELOS E TEORIAS	48
1.2.1 Federalismo e Federação.....	49
1.2.2 A origem: as instituições como fontes explicativas dos fenômenos políticos.....	53
1.2.3 Modelos de federalismo e suas reconfigurações teóricas	55
1.2.3.1 Federalismo dual	56
1.2.3.2 Federalismo cooperativo: a Welfare Economics (1950/60).....	57
1.2.3.3. Federalismo competitivo: Neoliberalismo e Escolha Pública (1970/80)	60
1.2.3.4 A centralidade das instituições e o Federalismo Institucional.....	61
1.3 FEDERALISMO COOPERATIVO NO BRASIL NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO	62
1.3.1 Neoliberalismo e Pós-neoliberalismo no Brasil (1990-2016): rupturas ou continuidades?	66
1.4 O NEO-INSTITUCIONALISMO NO BRASIL: A REDESCOBERTA DAS INSTITUIÇÕES E O CAMPO DE ESTUDOS DO FEDERALISMO	68
1.4.1 Os estudos das instituições federativas após a Constituição de 1988: a descentralização das políticas sociais.....	71
1.5 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	73
CAPÍTULO 2 — A CONSTITUIÇÃO DO FEDERALISMO EDUCACIONAL NO CAMPO ACADÊMICO DA POLÍTICA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA	75
2.1 FEDERALISMO EDUCACIONAL COMO FENÔMENO JURÍDICO-POLÍTICO	76

2.1.2 Mutações no regime de colaboração e a (re)configuração do Federalismo Educacional	80
2.2 O PLANEJAMENTO COMO BASE PARA A EMERGÊNCIA DO FEDERALISMO EDUCACIONAL	83
2.2.1 “O PNE na articulação do SNE: participação popular, cooperação federativa e Regime de colaboração”	85
2.3 FEDERALISMO — “ESSE DESCONHECIDO”: A GÊNESE E A DOXA DO FEDERALISMO EDUCACIONAL	90
2.4 MAPEAMENTO DA PRODUÇÃO: PUBLICAÇÕES, INSTITUIÇÕES E TEMAS	93
2.4.1 Dispersão, protagonismo e disputas institucionais na constituição do Federalismo Educacional	94
2.4.2 A capilaridade do Federalismo Educacional: temas, categorias, objetos empíricos e analíticos	102
2.5 SÍNTESE DO CAPÍTULO	110
CAPÍTULO 3 — FEDERALISMO EDUCACIONAL: UMA ANÁLISE DAS PERSPECTIVAS EPISTEMOLÓGICAS EM TESES E DISSERTAÇÕES (2005-2018)	112
3.1 CARACTERIZAÇÃO EPISTEMOLÓGICA DAS TESES/DISSERTAÇÕES (2005-2018)	114
3.1.1 Distribuição espaço-temporal e institucional das teses e dissertações	114
3.1.2 Tipo de abordagem	114
3.1.3 Níveis de Abordagem	115
3.1.4 Abrangência Geográfica	117
3.1.5 Referencial Metodológico	118
3.2 PERSPECTIVAS EPISTEMOLÓGICAS NAS TESES E DISSERTAÇÕES (2005-2018)	120
3.2.1 História Cultural: o Federalismo como <i>forma</i> de organização do Estado e o SNE como <i>forma</i> de organização da Educação	126
3.2.2 Pós-estruturalismo: o Regime de Colaboração como prática discursiva	128
3.2.3. Sociologia compreensiva: o regime de colaboração como instituto jurídico-político	132

3.2.4. Jurídico-institucional: federalismo como fenômeno jurídico-político e <i>forma de Estado</i>	134
3.2.5 Neo-institucionalismo: políticas públicas, relações intergovernamentais e coordenação federativa	137
3.2.6 Marxismo e Neomarxismo: Estado, Capital e Trabalho	143
3.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO	154
CAPÍTULO 4 — O LUGAR E O ESPAÇO DO FEDERALISMO EDUCACIONAL NO CAPE BRASILEIRO	156
4.1 A <i>ILLUSIO</i> DO FEDERALISMO EDUCACIONAL: INTERESSE E INVESTIMENTO	157
4.2 CATEGORIAS TEMÁTICAS, OBJETOS TEÓRICOS E ANALÍTICOS NAS TESES E DISSERTAÇÕES (2005-2018): UMA SÍNTESE	162
4.2.1 Estado, Políticas Públicas e Federalismo: conceitos centrais das pesquisas	165
4.2.2 Associativismo intergovernamental	167
4.2.3 O PAR como estratégia para efetivação do Regime de colaboração?	171
4.2.4 Por que o federalismo é importante/estratégico no campo do financiamento da educação?	175
4.2.5 O PNE e a constituição de um SNE	179
4.2.6 Coordenação ou Regulação?	182
4.2.7 Federalismo fiscal e o declínio da Federação brasileira	184
4.2.8 Regime de colaboração: a matriz do Federalismo Educacional	186
4.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO	190
CAPÍTULO 5 — A (DIS)POSIÇÃO DOS AGENTES NO CAMPO DO FEDERALISMO EDUCACIONAL	192
5.1 CARACTERIZAÇÃO DOS AUTORES E ORIENTADORES DAS TESES E DISSERTAÇÕES (2005-2018)	193
5.1.1 Caracterização dos orientadores das teses e dissertações (2005-2018)	195
5.2 A POSIÇÃO DAS ÁREAS E DOS AUTORES NO CAMPO DO FEDERALISMO EDUCACIONAL	198
5.3 A (DIS)POSIÇÃO DOS PESQUISADORES DO CAPE NA CONSTITUIÇÃO DO FEDERALISMO EDUCACIONAL	204

5.4 LINHAS E GRUPOS DE PESQUISA NA CONSTITUIÇÃO DO FEDERALISMO EDUCACIONAL E A POSIÇÃO DOS AGENTES E INSTITUIÇÕES	208
5.4.1 Grupos de Pesquisa: aquisição do <i>habitus</i> e capilaridade do Federalismo Educacional	209
5.4.2 A relação entre as LPs, os projetos e objetos de pesquisa nas teses e dissertações	214
5.5 TOPOLOGIA DOS CAMPOS — EXISTE UM SUBCAMPO?	223
CONSIDERAÇÕES FINAIS	227
REFERÊNCIAS	238
APÊNDICE A — PROCESSO DE COLETA DA PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE FEDERALISMO EDUCACIONAL	255
APÊNDICE B — CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO DAS TESES E DISSERTAÇÕES NA ÁREA DA EDUCAÇÃO	257
APÊNDICE C — SÍNTESE DAS PRINCIPAIS ABORDAGENS TEÓRICO-METODOLÓGICAS A PARTIR DE SUAS ESCOLAS, ENFOQUES E TEORIAS	258
APÊNDICE D — QUADRO ANALÍTICO DAS TESES/DISSERTAÇÕES	264
APÊNDICE E — ROTEIRO PARA ANÁLISE DAS TESES E DISSERTAÇÕES	274
APÊNDICE F — RESULTADO DA IMPORTAÇÃO DO <i>CORPUS IRAMUTq</i>	275
APÊNDICE G — QUADRO SÍNTESE DA REVISÃO DE LITERATURA DOS ESTUDOS TEÓRICOS SOBRE O FEDERALISMO	276
APÊNDICE H — RELAÇÃO DO TOTAL DE PUBLICAÇÕES EDUCAÇÃO: TESES/DISSERTAÇÕES, PERIÓDICOS E EVENTOS (ANPAE E ANPED) POR ORDEM ALFABÉTICA (1998-2018)	277
APÊNDICE I — RELAÇÃO DOS GRUPOS DE PESQUISA SOBRE FEDERALISMO VINCULADOS À EDUCAÇÃO	297

INTRODUÇÃO

OBJETIVOS E QUESTÕES DA PESQUISA

Esta tese foi concebida no âmbito dos trabalhos desenvolvidos pelo Núcleo de Estudos em Políticas Educacionais (Nepe) da Universidade Federal do Espírito Santo, vinculada ao Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE/UFES) e à Linha de Pesquisa “Educação, Formação Humana e Políticas Públicas”. Mesmo se tratando de um empreendimento individual, foram indispensáveis ao seu desenvolvimento, as seguintes contribuições: a estreita e preciosa parceria com a orientadora; dos membros que compuseram as bancas de Qualificação I e II; os estudos desenvolvidos no âmbito do Nepe que nos reaproximou da Sociologia Política, além de nos apresentar a metapesquisa como um referencial metodológico importante para o campo da Política Educacional brasileira; do Grupo de Pesquisa “Federalismo e Políticas Educacionais” do PPGE/UFES, coordenado pela professora Gilda Cardoso de Araújo; do Proreitoria, que muito nos auxiliou nos procedimentos técnicos de análise da pesquisa; e a *Red de Estudios Teóricos y Epistemológicos em Política Educativa (ReLePe)*¹. Além desse apoio acadêmico, contamos com o suporte financeiro do Instituto Federal de Educação (Ifes), campus Cariacica, o qual nos concedeu licença com vencimentos para a dedicação necessária ao doutorado.

Esta pesquisa encontra-se inserida no campo - no sentido empregado por Bourdieu (2004a) - da Política Educacional brasileira, doravante denominado Cape, com foco central no federalismo como objeto de investigação nas teses e dissertações defendidas no período de 2005 a 2008. O estudo prévio do conjunto das produções do Cape sobre o federalismo indicou que suas teorias vêm sendo utilizadas para analisar as políticas educacionais. Essa constatação levou a elegermos como objetivo de estudo no doutorado, a análise das perspectivas epistemológicas manuseadas pelos autores em suas pesquisas.

Tomando como referência a teoria social de Bourdieu (2004a), bem como os estudos recentes² sobre a constituição do Cape brasileiro, o nosso ponto de partida é que estamos

¹ Criada em 2012 em cooperação com universidades argentinas e brasileiras, essa Rede objetiva expandir as discussões sobre as questões epistemológicas e o rigor teórico-metodológico do campo da Política Educacional, apresentando-se como uma rede articulada para a compreensão da Política educacional e seus objetos de estudo. Disponível em: <<https://www.relepe.org/>>. Acesso em 21/02/2022.

² Entre os estudos sobre a constituição, estruturação, suas perspectivas epistemológicas bem como aqueles que analisam sua produção acadêmica de forma geral e/ou mais específica, citamos: Jacomini; Silva (2021); Guimarães (2019); Krawczyk (2015; 2011; 2012; 2019); Najjar, Mocarzel e Santos (2019); Mainardes (2018a; 2018b; 2018c; 2021a); Mainardes e Tello (2016); Mainardes, Stremel e Freitas (2021); Moreira (2021); Silva e Jacomini (2016); Stremel (2016); Stremel e Mainardes (2019); Soares (2019); Souza (2014, 2016, 2021); Tonieto e Fávero (2021).

tratando de um campo acadêmico específico. Nessa visão, o Cape é um espaço estruturado de relações de força, onde agentes sociais disputam os capitais específicos apresentados no jogo de conflitos de poder. Assim como os demais campos sociais, o Cape tem suas próprias normas, valores, interesses, instituições, órgãos de divulgação, instâncias de consagração, hierarquias de legitimidade e critérios de divisão social. Trata-se de um campo em expansão e ainda em construção no Brasil (MAINARDES; TELLO, 2016; STREMEL, 2016; STREMEL; MAINARDES, 2016; SOARES, 2018; 2019).

Na literatura recente sobre o Cape, autores como Tello (2015; 2019), Stremel (2014, 2016, 2017); Stremel e Mainardes (2016, 2018), Mainardes (2018c) e Soares (2018; 2019) têm argumentado que a Política Educacional pode ser pensada como campo teórico e acadêmico. O campo acadêmico começa a se institucionalizar a partir da década de 1960, tendo como marcos referenciais a criação da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), em 1961; a implantação da Pós-Graduação no Brasil e o uso mais frequente do termo “Política Educacional” em publicações; a criação do GT 5 - Estado e Política Educacional no âmbito da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), em 1986/1987. Na década de 1980, esse campo amplia-se e expande-se fortemente. Quando chega a década de 1990, o campo adquire maior autonomia e legitimação quando expande suas publicações, além de criar disciplinas de/sobre política educacional, linhas e grupos de pesquisa na Pós-Graduação, periódicos científicos especializados, redes de pesquisa, bem como da realização de eventos científicos específicos de política educacional.

Como campo teórico, a pesquisa sobre a Política Educacional é produzida na interlocução com outros campos e/ou áreas do conhecimento, pois não possui um único núcleo teórico. O Cape se constitui, assim, em um campo multidisciplinar, cuja complexidade se manifesta na diversidade de epistemologias empregadas no desenvolvimento da pesquisa em Política Educacional (TELLO, 2019).

Compreendemos, dessa maneira, que um elemento inequívoco de amadurecimento do Cape é a conformação de um espaço de reflexão sobre ele próprio, ou seja, da evolução de sua estrutura institucional e temática etc. Nessa direção é que se torna crível o estudo de subcampos³ ou subáreas temáticas dentro de um campo. Esta tese busca contribuir com essa

³ A noção de subcampo é utilizada por Bourdieu para designar os diferentes grupos existentes em um campo, ressaltando que há uma relação muito próxima e dependente com o campo de origem, principalmente no que tange aos processos de legitimação e de distribuição de capitais, porém, existem peculiaridades de cada um dos subcampos, sobretudo, nos conteúdos de conhecimentos específicos (BOURDIEU, 2004a). Embora o autor admita a existência de subcampos, raramente utiliza o termo, “preferindo a expressão ‘campo’ para se referir, a

reflexão a partir da análise da sua produção sobre o Federalismo Educacional, o qual já se constitui como um fenômeno jurídico-político e institucional delineado na Constituição Federal de 1988 (CF/88), bem como na LBD 9.394/96 (CURY, 2007; 2010; BRASIL, 1988; 1994). Sem prescindir desta configuração, nesta tese, compreendemos o Federalismo Educacional como um campo acadêmico que vem se constituindo a partir da primeira década dos anos 2000.

Entendemos que o esforço de “demarcação” de um campo se constitui em uma estratégia de luta que, para além do seu controle interno, visa a melhora de sua performance em face aos demais campos. Dessa forma, a realização de pesquisas sobre a estruturação do Cape, bem como sua divulgação, é uma tomada de posição de seus agentes, da qual compartilhamos ao produzir esta tese.

O conceito de campo permite revelar não somente a diversidade de um campo ou disciplina, mas também sua hierarquia, ou seja, seus princípios de divisão. Há três dimensões na estrutura geral de um campo que permite desvelar essa hierarquia: ideias, instituições e agentes. Essas dimensões estão enredadas, hierarquizadas e são interdependentes, por isso, elas podem ser pensadas como estruturas distintas, porém, interligadas - a intelectual, a organizacional e a de produtores (LEITE, 2015).

A estrutura intelectual é aqui delimitada pela produção acadêmica - nossa unidade de análise. Produção acadêmica é o processo que produz bens simbólicos por agentes vinculados a instituições e organizações acadêmicas, como artigos, trabalhos apresentados em congressos, teses e dissertações e livros. Tudo o que constitui artigos, trabalhos e livros, como ideias, argumentos, abordagens, teorias, métodos etc. alicerçados pelo rigor científico, é produção acadêmica. No interior dessa estrutura, nosso objeto de estudo são as perspectivas epistemológicas das teses e dissertações produzidas no campo da Cape brasileiro sobre o Federalismo Educacional.

Esta tese buscou responder às seguintes questões: a) qual espaço político e epistemológico tem sido ocupado pelo Federalismo Educacional como objeto de investigação do Cape brasileiro? b) quais perspectivas epistemológicas orientaram os estudos sobre o Federalismo Educacional no Cape brasileiro, no período de 2005-2018; c) quais as contribuições das pesquisas realizadas no Cape para o avanço do conhecimento sobre o Federalismo Educacional?

rigor, àquilo que seriam os subcampos do campo cultural”, por exemplo (PASSIANI; ARRUDA, 2017, p. 71). Por isso, utilizaremos os termos “campo” e “subcampo” como sinônimos.

Para tanto, nosso objetivo geral foi analisar a configuração do Federalismo Educacional no Cape brasileiro, por meio do exame das perspectivas epistemológicas que orientaram as produções científicas desenvolvidas nos Programas de Pós-Graduação em Educação no país, no período (2005-2018). A partir deste objetivo geral, nossos objetivos específicos foram:

1. Delinear, a partir do paradigma institucionalista, as principais teorias e noções de federalismo, bem como as recentes reconfigurações teóricas desse campo de estudos.
2. Mapear as publicações sobre o federalismo no Cape brasileiro, entre os anos de 1998 e 2018, visando identificar os temas, os agentes, as instituições, as categorias teóricas e empíricas que configuram o Federalismo Educacional.
3. Analisar as perspectivas epistemológicas que orientaram a produção de teses e dissertações sobre o Federalismo Educacional no Cape, entre os anos de 2005 e 2018, buscando apontar como o federalismo foi articulado a essas perspectivas.
4. Analisar o modo como as categorias teóricas do campo do federalismo foram articuladas aos objetos de investigação das teses e dissertações, bem como verificar suas implicações para esse campo teórico.
5. Mapear a posição dos agentes e instituições no Cape brasileiro, e por meio de suas trajetórias, explicar como e por que se tornaram as referências para o campo de estudos do Federalismo Educacional, tomando as teses e dissertações como um ponto de partida.

PERSPECTIVA EPISTE-METODOLÓGICA DA PESQUISA

Por se tratar de uma “pesquisa sobre pesquisas” que privilegiou a análise epistemológica dos estudos sobre o federalismo, este trabalho requereu uma abordagem teórica multidirecional. Na primeira direção, tomamos como referência a teoria social de Bourdieu como um guia para delinear a configuração do campo da produção acadêmico-científica sobre o federalismo no Cape brasileiro, bem como abalizar a estruturação da tese e interpretação dos dados. A segunda direção foi ao encontro das elaborações teóricas em torno do campo do federalismo.

Nesta introdução apresentamos algumas noções da teoria social de Bourdieu, buscando articulá-las ao debate teórico que faremos sobre o federalismo no Capítulo 1. Optamos por inserir os argumentos teóricos que fundamentam esta pesquisa ao longo dos capítulos, quando for o caso. O objetivo nesta introdução, portanto, é o de situar o leitor nesses campos teóricos.

A partir da epistemologia bourdiesiana nosso posicionamento epistemológico é crítico-analítico e nossa perspectiva epistemológica tal como o próprio Bourdieu (2004b) a caracteriza é “estruturalista construtivista” ou “estruturalismo genético”. Ressalta-se, contudo, que as estruturas em Bourdieu, apesar de objetivas, são também “produto de uma gênese social dos esquemas de percepção, de pensamento e de ação”. Dessa forma, Bourdieu “erige uma variante modificada de estruturalismo”. Assim, seu estruturalismo “se volta para uma função crítica, a do desvelamento da articulação do social” (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 27-28).

O estruturalismo genético de Pierre Bourdieu consiste em analisar os diferentes campos (estruturas objetivas e mentais) indissociavelmente de sua gênese. Seus estudos não se baseiam exclusivamente em estruturas teóricas, mas também empíricas. Assim, é na relação entre o empírico e o teórico que o objeto é construído, em sua visão, pelo pesquisador. Só assim é possível um estudo genuinamente científico do espaço social. A partir dessa perspectiva, delineamos o Federalismo Educacional como um espaço situado em um macrocosmo – o campo acadêmico da Política Educacional. Esse delineamento foi possível graças à análise relacional entre os dados empíricos (os textos das produções acadêmicas), sua gênese histórico-social, e os constructos epistemológicos que fundamentaram tais produções.

Na teoria social de Pierre Bourdieu, as instituições fornecem esquemas cognitivos e modelos que são indispensáveis para a ação, os quais se tornam atos socialmente significativos, ou seja, um tipo de raciocínio prático, mais do que uma escolha baseada no cálculo racional que orienta a ação, o que o autor denomina *habitus*. O *habitus* diz respeito às estruturas mentais incorporadas, materializadas nas instituições. As instituições, portanto, estão tanto objetificadas nas coisas e lógicas de funcionamento que transcendem os agentes, quanto também estão representadas nos “corpos” em disposições de comportamento durável.

Campos sociais e estruturas objetivas são sinônimos na teoria disposicional de Bourdieu, os quais são compostos por regras/normas e por opiniões conceituais aceitas de modo natural, que funcionam como uma “[...] estrutura que constrange os agentes nele envolvidos” (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 36). Existe, dessa maneira, uma relação dialética de cumplicidade entre o *habitus* e o campo, em que o campo estrutura o *habitus* e o *habitus* constitui o campo. Assim, enquanto o *habitus* é a internalização ou incorporação da estrutura social, o campo é a exteriorização ou objetivação do *habitus* (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 36).

A estrutura do campo é resultado, portanto, das relações de força entre os agentes (indivíduos e grupos) e as instituições que lutam pelo monopólio da autoridade que outorga o poder de ditar as regras para repartir o capital. Dessa maneira, uma questão relevante é pensar o papel das instituições no processo de estruturação do mundo social, na produção e reprodução dos campos sociais (estruturas objetivas) e das estruturas mentais (*habitus*). A palavra instituição, de acordo com Bourdieu (1996, p. 229) vem de “*stare*, que significa manter-se”. Nesse sentido, as instituições são importantes para consolidar as estruturas objetivas e para regular a vida social em termos materiais e cognitivos.

Bourdieu (1996, p. 230) aponta para uma definição ampla de instituição, distinguindo dois tipos de “realização do social: nas coisas, pela instituição e nos corpos, pela incorporação”. Destes, são derivadas outras duas diferenças: as instituições informais, que são incorporadas, inculcadas e interiorizadas na *psiqué* e as instituições formais, não incorporadas, exteriorizadas. Ambas são, para o autor, formas simultâneas de regulação da ação coletiva (passada, presente e futura), o que lhe permite alcançar um enfoque intermediário entre o holismo e o individualismo metodológico.

Assim, poderíamos afirmar que Bourdieu está entre os teóricos institucionalistas, pois as instituições possuem um papel relevante em sua teoria. Na realidade, se partirmos do entendimento de Durkheim e Mauss, a Sociologia é a ciência das instituições, o que poderia ser considerado um verdadeiro pleonasma. Mas, a rigor, esse é um conceito caro e fundamental para as Ciências Sociais clássicas e contemporâneas. Todavia, compreendemos que a teoria social de Bourdieu, apesar de contemplar as instituições como fundamentais no processo de mediação da relação entre estrutura e ação, não se limita ao que se convencionou chamar de escola institucionalista⁴ tampouco ao neo-institucionalismo, mesmo considerando suas valiosas contribuições para esse campo de estudos.

Consoante ao exposto, conforme analisa Carneiro (1999, p. 8), “[...] as tentativas de obtenção de ‘integrações’⁵ não se originam unicamente da reflexão de autores considerados institucionalistas. Um bom exemplo disso são as contribuições da praxiologia de Pierre Bourdieu”. Apesar disso, é possível identificar trabalhos que incorporam alguns conceitos da teoria social de Bourdieu como referência para os estudos neo-institucionalistas⁶,

⁴ É possível identificarmos na literatura alguns esforços nessa direção, como nos trabalhos de Teixeira e Penteadó (2016), Misoczky (2003) e Kirschbaum (2012).

⁵ Bourdieu está entre os teóricos que buscaram integrar perspectivas teóricas concorrentes, como no caso dos clássicos da Sociologia, como Durkheim, Marx e Weber, entre outros.

⁶ A discussão sobre o institucionalismo e o neo-institucionalismo foi baseada nos estudos de: Avritzer, Milani e Braga (2016); Dimaggio e Powel (1999); Hall e Taylor (1996; 2003); Immergut (1996; 2007); Losada e Casas

principalmente as vertentes sociológica e organizacional, tais como: as dimensões cognitiva, simbólica, do poder, campo, *habitus* e da sociologia histórica e cultural (de maneira geral). Em muitos desses casos, observamos um uso fragmentário da teoria de Bourdieu, por meio da apreensão de elementos dissociados dos seus conceitos correlatos. Tal uso geralmente leva a fragmentação do conhecimento produzido, inviabilizando a formulação de teorias.

De modo oposto, em razão do notável grau de consistência e sistematicidade do conjunto de conceitos que a envolvem, a teoria social de Bourdieu vem sendo designada como uma “teoria das práticas sociais ou praxiologia” (BOURDIEU, 1996). Além disso, o autor está preocupado com a construção de uma “teoria do espaço social – topologia social”, por isso, a predileção pela noção de campo em detrimento de conceitos, como “grupos”, “populações”, “organizações” ou “instituições” (PASSIANI; ARRUDA, 2017).

Essa disposição da teoria social de Bourdieu em relação à escola institucionalista ou neo-institucionalista é importante na medida em que, conforme será discutido nesta tese, o campo teórico do federalismo se constituiu a partir do paradigma institucionalista desde as suas formulações clássicas. Não objetivamos, contudo, fazer um inventário abrangendo essas épocas, mas focalizamos as incursões mais recentes que ocorreram no campo teórico do federalismo, principalmente com a emergência do neo-institucionalismo e as inflexões das teorias econômicas do setor público nesse campo de estudos. Entendemos, ainda, que as formulações teóricas do federalismo devem ser analisadas à luz do processo de redefinição do papel do Estado em face às transformações recentes no contexto do capitalismo financeiro e mundializado.

Nessa direção, a perspectiva bourdieusiana (2014) do exame do Estado como um objeto histórico, nos ajuda a explicar o processo de constituição do federalismo moderno. Destacamos, nesse movimento, as disputas entre os campos jurídico, político e econômico - em processo de autonomização - na formulação desse sistema, cuja estratégia foi a de garantir a manutenção da unidade territorial dos Estados Unidos (referência do federalismo moderno), conciliando os diversos interesses implicados.

Para Bourdieu (2014), o Estado moderno é uma fonte de poder simbólico, pois o acúmulo de diferentes espécies de capitais (econômico, cultural e simbólico) em sua gênese permitiu a emergência de um metacapital. Esse poder condiciona o funcionamento dos demais campos e intervém na definição da posição que cada um deles mantém em relação aos demais. Trata-se, portanto, da gênese de um poder diferenciado designado como campo

Casas (2010); March e Olsen (1993); Marques (1997); Miranda (2017); Peres (2008); Peters (2003); Rocha (2005); Serrano (2007), Scott (1995); Théret (2003) e Troiano e Riscado (2016).

de poder. O poder do Estado, como metapoder (natureza específica do poder do Estado) capaz de intervir em diferentes campos, é objeto de concorrência entre agentes interessados em fazer com que seu ponto de vista e seu poder prevaleçam como o legítimo.

O Estado é, dessa maneira, mais do que uma instituição que cria, por meio de complexos arranjos institucionais, constrangimentos (regras, normas, leis, sistema de sanções e prêmios etc.) à ação humana; ele é estruturador do *habitus*. Assim, o Estado pode impor e inculcar de modo universal, na escala de um certo âmbito territorial, estruturas cognitivas. Portanto, a luta pela legitimidade do poder se desenvolve no interior do próprio Estado, principalmente naquelas em que há a regulamentação de concepções de legitimidade universais.

De fato, nas últimas décadas, fica evidente que uma das estratégias utilizadas pelos Estados é a criação de fundações com o intuito de construir redes de conhecimento internacionais, formadas por *think thanks*, políticos e administradores, visando exercer influência na definição das agendas de pesquisa das comunidades acadêmicas. Essas fundações, como avalia Rocha (2017, p. 19) buscam estabelecer: “[...] quais perguntas são dignas de consideração, quais abordagens, metodologias e paradigmas devem ser empregados nos projetos de pesquisa e, quais estudiosos e instituições mais relevantes para receber financiamento para realizar as pesquisas”. Nesta tese, daremos destaque à atuação da Fundação Konrad Adenauer e de alguns *think thanks* no Brasil no debate sobre o *federalismo cooperativo* estabelecido pela CF/88, como será abordado no Capítulo 1.

Na atualidade, o Estado, juntamente com o mercado, estão entre as instituições mais importantes da modernidade, pois ambos são fruto de um aprendizado social, por meio do qual suas diversas práticas cotidianas de objetivações influenciam a dinâmica social, especialmente dentro do campo cognitivo em uma dimensão moral (SOUZA, 2012). Assim, sob o entendimento de que a Federação é uma forma específica de organização do Estado Nacional, ponderamos ser imprescindível observar como o Estado é concebido pelas teorias hegemônicas do federalismo, bem como a relação estabelecida com o mercado.

Nesta tese, concebemos o federalismo como um fenômeno sociopolítico e um campo teórico multidisciplinar, cuja constituição ocorreu por meio da conjunção de variadas abordagens, principalmente a partir das contribuições das disciplinas vinculadas aos campos da História, da Ciência Política, do Direito, da Economia e da Administração. A identificação desse caráter dos estudos sobre o federalismo exigiu um esforço de sistematização em torno de um paradigma – o Institucionalismo, como já mencionado. É importante sublinhar que esse delineamento não foi um pressuposto do qual partimos *a priori*. Outrossim, foi

identificado nos referenciais teóricos dos trabalhos analisados por meio de um processo de interpretação e síntese. Desse modo, o Institucionalismo como chave analítica permitiu sistematizar um campo diverso em torno de uma matriz.

Compreendemos que o federalismo é fruto da teoria, do mundo de valores e a federação é a aplicação concreta dos princípios e teorias federalistas. O federalismo pode ser definido, ainda, como uma ideologia política. Essa definição de federalismo possibilita o discernimento de que valores variam não apenas em relação aos seus princípios, mas também de acordo com cada circunstância histórica, com a dinâmica da economia política, dos partidos e da cultura política. Assim, refutamos a ideia de que o federalismo possa ser concebido apenas como um meio para se alcançar um fim – uma *fórmula*, uma *tecnologia* e um *modelo*, tampouco ser relegado à lógica individualista racional dos mercados privados, como advogam as teorias hegemônicas da economia do setor público (vide Capítulo 1).

A federação é por nós concebida como uma forma de organização específica do Estado, caracterizada pela divisão política territorial do poder entre a esfera central e os governos subnacionais para unir e assegurar a formação do Estado nacional. Essa divisão é feita a partir da repartição de competências (legislativas, tributárias, administrativas etc.) entre os Estados membros, estabelecida pelas normas constitucionais fundadoras do pacto federativo. O contrato federativo, portanto, é materializado na Constituição Federal onde são explicitadas as regras que conformam esse sistema em diversos campos, como os da organização dos poderes, do processo eleitoral, da representação política, das instituições federais, das relações intergovernamentais, da distribuição de poderes e responsabilidades entre os membros que compõem a federação. O sistema federativo abrange, dessa maneira, as dimensões política, jurídica, econômica e social.

Importa destacar que o federalismo não apenas se apresenta como uma relevante agenda de pesquisa nas Ciências Humanas e Sociais contemporâneas como também envolve um campo teórico vasto com história intelectual própria (SOUZA, 2008a; LOTTA, 2015). Nesse sentido, foram valiosas as contribuições dos estudos do tipo revisão da literatura, estado da arte, estudos de natureza teórica e/ou bibliográfica, bem como balanços da produção (nacional e internacional) sobre as teorias desse campo, como os de: Affonso (2003), Almeida (2001), Arretche (2001), Avritzer, Milani e Braga (2016), Hochman e Faria (2013), Oliveira (2007), Oliveira e Chieza (2018), Sales (2006) e Souza (2008a). Ademais, foi significativa a análise do referencial teórico das teses e dissertações.

Enfoque Metodológico – a metapesquisa como referência analítica

Considerando que o nosso objetivo é analisar as perspectivas epistemológicas adotadas nas teses e dissertações (2005-2018), esta pesquisa situa-se no campo dos estudos epistemológicos. A palavra “epistemologia”, de origem grega, é considerada como sinônimo de teoria do conhecimento. Porém, nessa mesma língua, há distintos significados para a palavra conhecimento, sendo expresso por meio dos termos: *gnosis*, *episteme* e *doxa*. O termo “*gnosis*” significa conhecimento em sua acepção mais ampla, “[...] a ‘episteme’ refere-se ao conhecimento metódico, sistemático, controlado, ou seja, científico” (SAVIANI, 2017, p. 2), remetendo-a, portanto, à teoria do conhecimento científico ou teoria das ciências. A expressão “gnosiologia” limita-se ao significado de teoria do conhecimento.

Importante, ainda, definir os termos “teoria” e “ontologia”. A ontologia é aquele ramo que se pergunta pelo essencial das coisas, o sentido, a finalidade teleológica, assim, a ontologia se pergunta sobre as finalidades das políticas. A teoria, por outro lado, “[...] é um modo de definir um conjunto de proposições inter-relacionadas que tentam explicar e descrever a realidade, uma concepção do mundo que se constrói na medida em que é empregada na análise das políticas” (TELLO E MAINARDES, 2015, p. 163).

Nessa visão, “[...] só acendem à ‘episteme’ aqueles que se dedicam ao estudo sistemático dos fenômenos, dominando os procedimentos metodológicos correspondentes” (SAVIANI, 2017, p. 2). O emprego de perspectivas epistemológicas consolidadas é, pois, fundamental para subsidiar estudos com níveis de análise mais elevados, além de possibilitar a criação de novas teorias (TELLO; MAINARDES, 2015).

Apesar de contarmos hoje com significativas contribuições de pesquisadores nesse campo de estudos - desde o texto clássico de Japiassu (1977) a estudos mais recentes, como de Sánchez Gamboa (2012), Silva e Jacomini (2016; 2019), Mainardes (2017; 2018b), Mainardes e Tello (2016), Moreira (2019), Saviani (2017) e Tello (2012a, 2012b); Tello e Mainardes (2015); Mainardes e Tello (2018) – esse tipo de pesquisa é ainda recente no Brasil e na América Latina (MAINARDES, 2021a), constituindo-se em um desafio. Todavia, o acúmulo de pesquisas e o surgimento de novas abordagens interessadas em compreender o desenvolvimento teórico do Cape, vem colaborando para ampliação desse tipo de pesquisa (MAINARDES, 2018; 2021a).

Uma metodologia que vem sendo considerada profícua nesse tipo de estudo é a metapesquisa, definida como “pesquisa sobre pesquisas” ou, ainda, pesquisa que busca explicar o processo de pesquisa sobre um tema, uma área, ou campo científico. Dentro desse

campo metodológico, existem diversos tipos de pesquisas baseadas em técnicas análogas, o que pode trazer algumas confusões conceituais. Nesse sentido, Mainardes (2021a, p. 20) chama atenção para a necessidade de diferenciar conceitualmente os termos “meta-análise” e “metapesquisa”, pois, durante algum tempo a metapesquisa foi confundida ou mesmo entendida como sinônima de meta-análise. A meta-análise se refere a um “[...] procedimento que visa agregar resultados de pesquisas empíricas, comparando-as por meio de análise estatística”, a metapesquisa está preocupada em avaliar os métodos e as práticas de pesquisas, com o objetivo de melhorar o ‘empreendimento científico’” (MAINARDES, 2021a, p. 20). Ressaltamos, contudo, que a metapesquisa não tem por objetivo julgar os trabalhos e seus autores, mas compreender as principais tendências do campo, a partir do recorte realizado pelo pesquisador.

A metapesquisa distingue-se, ainda, dos “[...] estudos de revisão: revisão de literatura, revisão sistemática, meta-análise, estado da arte e estado do conhecimento” (MAINARDES, 2021a, p. 27). Os estudos de revisão, de modo geral, buscam analisar as principais conclusões das pesquisas sobre um tema, campo ou subcampo específicos. Embora a metapesquisa também organize e sistematize um conjunto de publicações, seu objetivo é analisá-las a partir de dentro de uma perspectiva teórico-epistemológica, isto é, um estudo das bases teóricas do campo.

A metapesquisa vem sendo utilizada em vários campos, como a medicina e a psicologia e assume características específicas considerando as particularidades de cada área. Nesta tese, a metapesquisa está principalmente fundamentada no Enfoque das Epistemologias da Política Educacional (EEPE). Esse enfoque foi concebido por Tello e Mainardes (2015) com o intuito de viabilizar a operacionalização dos estudos baseados na metapesquisa, o qual constitui-se de três componentes analíticos: a perspectiva epistemológica, o posicionamento epistemológico e o enfoque epistemológico, assim definidos pelos autores:

A perspectiva epistemológica é a perspectiva teórica que o pesquisador emprega em seu processo de investigação [...]. O posicionamento epistemológico decorre da própria perspectiva epistemológica ou dela deveria decorrer, em uma investigação consistente e coerente. O posicionamento epistemológico pode ser entendido também como o posicionamento político do pesquisador. [...]. O enfoque epistemológico o modo como se constrói metodologicamente a pesquisa com base em determinada perspectiva epistemológica e posicionamento epistemológico (MAINARDES, 2018b, p. 06, grifos nossos).

Essas categorias foram desenvolvidas pelos autores na perspectiva de que todo trabalho científico repousa sobre certa visão de mundo e vincula-se a determinadas

concepções epistemológicas, porém, nem sempre são explicitadas pelos autores. Nesse sentido, concordamos que embora esses componentes possam ser identificados por outro, o próprio pesquisador poderia fazê-lo em seu estudo. Nosso entendimento é de que essa explicitação pode contribuir com um enriquecimento das análises das políticas públicas e das epistemologias.

A identificação desses componentes requer uma análise de como os pesquisadores trabalharam com as questões epistemológicas, teóricas e/ou conceituais que fundamentaram seus estudos e como são apresentadas em seus relatórios. Nesta tese, apesar de tomamos o EEPE como uma referência para analisar a produção acadêmico-científica sobre o Federalismo Educacional, não foi possível analisar de maneira aprofundada todos os seus componentes, em especial o “Posicionamento Epistemológico”, o “Enfoque Epistemológico” e o “Nível de Abordagem”. Nosso objetivo principal, como mencionamos, foi analisar as perspectivas epistemológicas adotadas como referencial teórico, com foco nas teorias do federalismo. Em relação a esses enfoques, este estudo deve ser considerado de natureza exploratória e alvo de adensamentos futuros.

Além disso, a nossa opção foi por uma metodologia pluralista, pois, buscamos incorporar à metapesquisa, outras técnicas para operar com as noções da teoria social de Pierre Bourdieu no delineamento das configurações do campo do Federalismo Educacional, como abordamos no subitem anterior. Para tanto, utilizamos diversas técnicas e procedimentos metodológicos. O Quadro 1, a seguir, sintetiza as etapas da pesquisa empírica, a organização e os procedimentos para análise dos dados.

Quadro 1 — Síntese das etapas da pesquisa empírica, organização e procedimentos para análise dos dados

(continua)

ETAPAS	DOCUMENTOS SELECIONADOS	ORGANIZAÇÃO DOS DADOS	PROCEDIMENTOS E ANÁLISE DOS DADOS
1) Mapeamento Geral da Produção (1998-2018)	Trabalhos publicados em eventos (Anpae e Anped), artigos, teses e dissertações (Capes)	Planilhas do Microsoft Excel, considerando autoria, título, palavras-chave, origem, local, área, ano de publicação e natureza	Leitura e análise sistemática dos títulos, palavras-chave e resumos, onde foram identificadas as temáticas e as categorias analíticas, os objetos empíricos e teóricos dos textos; elaboração de gráficos e planilhas; processamento dos dados por meio do software Iramuteq
2) Seleção da amostra	Teses e dissertações (2005 a 2018)	Registro sistemático em planilhas do Microsoft Excel	Correlação dos dados por meio de Planilha no Excel

(conclusão)

ETAPAS	DOCUMENTOS SELECIONADOS	ORGANIZAÇÃO DOS DADOS	PROCEDIMENTOS E ANÁLISE DOS DADOS
3) Análise das teses e dissertações (2005-2018)	Textos integrais das 35 teses e 54 dissertações	Registro sistemático em uma planilha do Microsoft Excel; elaboração de ficha descritiva de cada texto, baseada no EEPE.	Elaboração de gráficos e planilhas; leitura aprofundada e sistemática dos textos em sua integralidade; análise de conteúdo; análise das perspectivas epistemológicas; processamento dos dados por meio do software Iramuteq; análise estatística por meio da ACM; e, processamento dos dados para ACM por meio do software IBM SPSS 22.
4) Pesquisa na Plataforma Lattes/ CNPq	Informações sobre a formação na graduação e pós-graduação, vinculação a GPs dos autores das teses e dissertações e dos orientadores	Quadro síntese com as LPs e os projetos vinculados às teses e dissertações; Elaboração de gráficos e planilhas com a trajetória institucional dos pesquisadores	Elaboração de gráficos e planilhas; análise dos dados sobre a trajetória institucional dos pesquisadores; análise da correlação entre os temas, objetos, LPs e projetos de pesquisa sobre Federalismo Educacional
5) Pesquisa no DGP/CNPq	Grupos de pesquisa sobre federalismo	Quadro síntese, considerando: GP, IE, estado, ano, líder, LP e palavras-chave	Análise sistemática dos dados dos GPs.

Fonte: Elaboração da autora, 2021.

De acordo com o Quadro 1, a análise das perspectivas epistemológicas das teses e dissertações foi precedida por um mapeamento mais amplo e geral da produção acadêmica, no qual incluímos trabalhos de várias naturezas. Além disso, não delimitamos um *período* de análise a priori, pois um dos nossos objetivos era identificar em que momento o federalismo passou a ser um objeto de interesse do Cape brasileiro. Os primeiros trabalhos foram identificados em 1998 e a coleta encerrou-se em 2018⁷, por isso, o mapeamento abrangeu o período de 1998 a 2018.

Esse mapeamento permitiu identificar além do contexto acadêmico de constituição do Federalismo Educacional no Cape brasileiro, as principais categorias temáticas, objetos empíricos e analíticos que foram articulados ao Federalismo Educacional, localizados no total das publicações do período (1998-2018). O levantamento nos forneceu, ainda, elementos para justificar a escolha das teses e dissertações como *corpus* para análise das perspectivas epistemológicas. Assim, a amostra⁸ da pesquisa é composta de 89 trabalhos,

⁷ Ver APÊNDICE A- Processo de coleta do total de produções acadêmicas do Cape sobre federalismo.

⁸ De acordo com Soares e Santos (2019, p. 9), a amostra constitui um subconjunto de uma população (conjunto de elementos que detém alguma característica comum). Para que a amostra seja representativa de sua população, ela deve manter suas características essenciais.

sendo 54 dissertações e 35 teses defendidas entre os anos de 2005 e 2018⁹, vinculadas aos Programas de Pós-graduação em Educação (PPGEs).

Técnicas e procedimentos metodológicos

a) Organização e sistematização dos textos da amostra

O conjunto de textos foi inicialmente organizado em planilhas do Excel, a partir dos seguintes itens: autoria, título, ano, instituição, natureza, formação do autor/graduação, linha de pesquisa, palavras-chave, temáticas, abordagem, marcos teóricos/conceitos-chave, perspectiva epistemológica, posicionamento epistemológico, síntese teórica, enfoque epistemológico, nível de abordagem, autores de base e abrangência geográfica.¹⁰ Os autores foram relacionados nessas planilhas por ordem alfabética e numerados em ordem crescente. Essa numeração foi utilizada para identificar os trabalhos, visando não expor os autores. Além das planilhas, elaboramos uma ficha¹¹ com informações de cada um dos textos, tendo em vista a análise de conteúdo.

b) Leitura interpretativa e análise de conteúdo

Por se tratar de um enfoque interpretativo, adotamos a análise de conteúdo, fundamentada em Bardin (2010). Considerando essa escolha, bem como a natureza desta pesquisa, optamos pela citação direta de alguns trechos de obras e pela indicação de alguns nomes de autores, que avaliamos como representativos das instituições e de seus projetos tanto acadêmico-científico quanto político-ideológicos. Buscamos, ainda, por meio desse procedimento, mapear a (dis)posição dos agentes e das instituições. Essa estratégia metodológica foi também utilizada para analisar as perspectivas epistemológicas das teses e dissertações, na qual inserimos várias citações diretas dos trechos mais elucidativos, todavia, nesse caso, preservando suas autorias.

Junto à análise de conteúdo, recorreremos às contribuições da Bibliometria, especialmente, o conceito de indexação temática, “[...] uma forma de representação do conhecimento que faz uso da análise de assunto para identificar e selecionar os conceitos que

⁹ Ver APÊNDICE B – procedimentos para seleção das teses e dissertações. O primeiro trabalho que abordou o federalismo foi localizado no ano de 2005. Antes desse período outros trabalhos abordaram temas correlatos, como as relações intergovernamentais e o regime de colaboração, porém, como não utilizaram nenhuma referência teórica sobre o federalismo, não foram incluídos nessa amostra.

¹⁰ Ver APÊNDICE D - Quadro analítico das teses e dissertações.

¹¹ Ver APÊNDICE E – Roteiro para análise dos textos das teses/dissertações. Esse roteiro foi elaborado com base nos componentes analíticos da EEPE.

representam a essência de um documento” (DUARTE, 2007, s. p.). Nesse sentido, a indexação além de ter sido uma importante ferramenta no processo de identificação dos trabalhos, auxiliou-nos na delimitação do *corpus* da pesquisa. Nosso levantamento aponta que o termo “federalismo”, além de aparecer nominalmente nos títulos, palavras-chave e resumos, foi envolvido por um conjunto de conceitos dotados de conteúdo específicos, como será analisado no Capítulo 4.

c) Processamento dos dados pelo software IRaMuTeQ- Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires).

Para auxiliar a categorização dos temas, objetos empíricos e analíticos utilizamos o software IRaMuTeQ. Esse software tem por finalidade descobrir a informação essencial contida em um texto, através de análise estatística textual. Embora se fale em análise quantitativa de dados textuais, essa não deixa de considerar a qualidade do fenômeno estudado, fornecendo critérios provenientes do próprio material para a consideração do mesmo como indicador de um fenômeno de interesse científico. Vale ressaltar, contudo, que esse software é uma ferramenta de processamento de dados e não um método de pesquisa (CAMARGO, 2013).

Esse programa pode fazer vários tipos de análises de dados textuais, como: Estatística, Similitude, Especificidade, Hierárquica Descendente, Classificação via método Reinert e Nuvem de palavras. Neste trabalho utilizamos a Análise de Similitude.¹² A partir de cada um dos tipos de análises são geradas visualizações gráficas que ajudam na caracterização do *corpus*¹³, permitindo a interpretação do conteúdo textual.

d) Análise de Correspondência Múltipla (ACM)

Para analisar a correlação entre as abordagens teóricas e os respectivos autores-referência,¹⁴ utilizamos a ACM.¹⁵ Trata-se de uma técnica (método de análise matemática)

¹² Nessa análise, os segmentos de texto são classificados de acordo com seu respectivo vocabulário e o conjunto de termos é particionado de acordo com a frequência das raízes das palavras. A lógica de correlação utiliza as segmentações do corpus textual, juntamente com a lista de formas reduzidas e o dicionário embutido para apresentar um esquema hierárquico de classes (OLIVEIRA, 2019).

¹³ O *corpus* é um conjunto de textos construídos pelo pesquisador e que forma o objeto de análise textual. Nesta pesquisa, ele foi produzido a partir dos títulos, palavras-chave e resumos do conjunto da produção indicada neste mapeamento. Ver APÊNDICE F - Resultado da importação do *corpus*. Ele contém a configuração utilizada para importação do *corpus* e algumas estatísticas dessa importação como: número de textos; número de segmentos de texto; ocorrências; número de formas e número de hápax com as respectivas porcentagens nas formas e nas ocorrências. Sobre a definição destas nomenclaturas, ver Manual do aplicativo Iramuteq, organizado por Salviati (2017).

¹⁴ Consideramos autores-referência aqueles utilizados como base teórica e epistemológica das pesquisas.

para análise de dados categóricos que, por meio de tabelas de contingência, representa graficamente a relação entre variáveis.¹⁶ Intensivamente utilizada em pesquisas bibliográficas há alguns anos, a ACM vem se tornando uma forma de expor as relações entre uma multiplicidade de dados categóricos em um mapa multidimensional (MELO, 1999; LEITE, 2015; FERES JR; CAMPOS; ASSUMPCÃO, 2016; GUIMARÃES, 2019).

Notabilizada pela sociologia francesa a partir dos trabalhos de Bourdieu (2008; 2017), a ACM pode ser entendida como uma analogia ao campo magnético, em que as categorias de uma variável tendem a se aproximar das categorias de outra variável na medida em que elas se associam e, ao mesmo tempo, se distanciam na medida em que pouco ocorrem juntas num dado universo. Por isso, de acordo com o autor, há uma afinidade entre os princípios da ACM e o pensamento em termos de campo, pois “[...] o peso associado a um agente, suportado pelo campo ao mesmo tempo que contribui para o estruturar, depende de todos os outros agentes, de todos os outros pontos do espaço e das relações entre todos os pontos, ou seja, de todo o espaço” (BOURDIEU, 2004a, p. 53).

Essa análise foi importante tanto para explicar como as teorias do federalismo foram recebidas pelo Cape brasileiro quanto identificar os principais nichos teóricos que definiram o Federalismo Educacional. Permitiu, ainda, relacionar a disposição desses autores e teorias nesse espaço acadêmico/científico, por meio de uma matriz.

e) Mapeamento geral da produção e seleção da amostra

Identificamos no levantamento geral da produção, um total de 278 publicações, sendo 89 teses e dissertações, 112 artigos e 77 trabalhos apresentados nos eventos da Anpae (69) e da Anped (8), no período de 1998-2018. Esse mapeamento permitiu delinear, além do contexto acadêmico de constituição do Federalismo Educacional no Cape brasileiro, as principais categorias temáticas, objetos empíricos e analíticos que foram articulados ao Federalismo Educacional, como será analisado no Capítulo 2.

A escolha das teses e dissertações como *corpus* para análise das perspectivas epistemológicas foi baseada nesse levantamento, assim, na medida em que fomos realizando a busca e a avaliação preliminar da produção nos mais diversos tipos de material produzidos, constatamos que:

¹⁵ Para esta análise, contamos com o auxílio técnico de um estatístico, inscrito no lattes: <http://lattes.cnpq.br/0933237287129219>.

¹⁶ Sobre análise multivariada de dados, ver: Hair et al (2009).

- a. tratam-se dos mesmos agentes que circulam, em geral, o mesmo trabalho ou parte dele, nos mais diversos espaços, ou seja, a grande maioria das publicações são produto das pesquisas desenvolvidas nos PPGEs a partir das teses e dissertações;¹⁷
- b. as teses e dissertações contém no item Referências, a bibliografia especializada sobre o tema (abrangendo todas as modalidades de produção, como artigos e livros, além de outras pesquisas), o que amplia as possibilidades de análise das perspectivas epistemológicas;
- c. a natureza das teses e dissertações permite observar o espaço que o Federalismo Educacional ocupou na produção acadêmica do Cape brasileiro.
- d. constatamos que nem todas as pesquisas desenvolvidas a partir de teses e dissertações são publicadas como artigos, assim, essa natureza de trabalho pode ampliar o escopo da análise.

Consoante ao exposto, a literatura considera que atualmente as pesquisas em educação são essencialmente acadêmicas, pois a maior parte delas é constituída por dissertações de mestrado e teses de doutorado e pós-doutorado. Assim, toda essa produção, tanto a destinada à obtenção de títulos (mestre/doutor) como a apresentada em eventos científicos e, ainda, os artigos publicados em periódicos e livros, “evidencia quem fala – professores e pós-graduandos – e o lugar de onde se fala – a academia, em especial os programas de pós-graduação” (NOSELLA (2010, p. 179).

Também Silva e Jacomini (2016) confirmam que a pós-graduação nesses 55 anos (1966-2021) de existência, constituiu-se no principal *locus* de produção de conhecimento do país e seus agentes. Adicionalmente, Cury (2010, p. 163) considera que a pós-graduação no campo da Educação por preencher “[...] o princípio de uma pluralidade aberta e conflitiva em termos epistemológicos, metodológicos e didáticos, veio a se tornar um intelectual orgânico dos problemas da educação”. Nesse sentido, o fortalecimento da pós-graduação foi acompanhado do protagonismo dos intelectuais que, “[...] com seus posicionamentos, embates e conflitos, abertos ou velados, foram agentes posicionados nas arenas de disputas de ‘projetos de Brasis’” e de educação (SILVA; JACOMINI, 2016, p. 15-16). Corroborando tal assertiva, no período que analisamos as produções sobre o Federalismo Educacional,

¹⁷ Esse dado foi obtido a partir do cruzamento das informações sistematizadas em planilhas no Microsoft Excel, onde relacionamos autoria e títulos dos trabalhos (APÊNDICE H). Em complemento, foram também consultados os currículos na Plataforma Lattes – CNPq daqueles autores de artigos que não constavam na relação de teses e dissertações. Verificamos que, mesmo nos casos dos 34 artigos que não eram parte específica das teses e dissertações, havia ligação com a área de estudos desenvolvidos pelo autor na pós-graduação.

constatamos que o protagonismo dos intelectuais do campo da Política Educacional brasileira foi fundamental na luta pelo direito à educação.

Apesar de alguns estudos elegerem apenas teses para a realização da metapesquisa, tais como os de Tonieto (2018), Moreira (2021) e Morais e Schneider (2021), nesta pesquisa incluímos também as dissertações, pois, além de analisar as perspectivas epistemológicas, buscamos identificar a emergência e o espaço que o federalismo ocupou no Cape brasileiro.

Como será demonstrado, o conteúdo das teses e dissertações traduziu em grande medida, o que foi produzido nas Linhas e Grupos de Pesquisas dos PPGEs, bem como ainda, foi influenciado pelos pesquisadores-orientadores. Estes, por sua vez, têm trajetórias acadêmicas e profissionais peculiares, que foram construídas no percurso de suas formações acadêmicas e profissionais.

Nesta tese argumentamos que o campo teórico do federalismo é estratégico para os estudos das políticas públicas, em especial neste trabalho, das políticas educacionais. Defendemos que esse campo se estruturou a partir do paradigma Institucionalista (principalmente em sua nova versão – o neo-institucionalismo), sobretudo, porque as abordagens hegemônicas nesse contexto de produção teórica privilegiaram a análise do político pela ótica das *instituições*. Tomado como uma instituição, o federalismo exerce influência sobre o sistema político, revelando-se como um *capital simbólico*, visto que opera no *campo do poder*, bem como estabelece uma hierarquia entre os campos das Políticas Públicas¹⁸ e da Política Educacional.

Assim, a *crença (doxa)* no federalismo como uma instituição da qual não se prescinde nos estudos das políticas educacionais tornou-se a *illusio* do Federalismo Educacional. Em outros termos, o federalismo apresenta-se como um objeto, cujas teorias foram incorporadas ao *habitus* do Cape. A adesão a esse pressuposto pelos agentes e instituições do Cape brasileiro está articulada ao contexto social, histórico e político mais amplo do país, bem como à conjuntura de elaboração do novo Plano Nacional de Educação (PNE - 2014-2024). Essa conjunção de fatores baliza a emergência do Federalismo Educacional do Cape brasileiro. Como corroboram as produções acadêmico-científicas, o federalismo ganhou grande capilaridade institucional e foi articulado aos principais objetos de pesquisa da Política Educacional. Nessa articulação, as teorias do federalismo foram incorporadas ao *habitus* do Cape que, até então, era hegemonicamente dominado pelas abordagens sobre o

¹⁸ Em relação ao campo das Políticas Públicas, foi analisada a literatura que aborda suas dimensões conceituais e históricas: Azevedo (2004), Ball e Mainardes (2011), Brasil e Capella (2016), Farah (2016), Faria (2003) Hochman e Faria (2013), Höfling (2001), Martins (2013), Muller e Surel (2002), Oliveira (2011) e Souza (2006).

Estado. Dessa maneira, nas mais diferentes matrizes teóricas, o Estado, o Federalismo e as Políticas Públicas foram os principais conceitos abordados para fundamentar as pesquisas sobre as políticas educacionais.

Esta tese não faz uma afirmação peremptória de que o Federalismo Educacional se constitui em um subcampo do Cape porque essa configuração deve se constituir no processo histórico que ainda é recente. Por isso relativizamos esse pressuposto, apesar de termos identificado elementos que apontam para essa possibilidade. Mas entendemos que a concretização de fato de um subcampo do Federalismo Educacional depende das escolhas e dos investimentos do Cape no futuro próximo.

Por fim, concluímos que a emergência do federalismo na agenda de pesquisas do Cape tem originalidade e características próprias, resultantes de estímulos provenientes tanto do debate político (agenda política do país) quanto da dinâmica propriamente acadêmica, impulsionada pela interação entre pesquisadores e instituições dos diversos campos disciplinares. Dessa forma, as pesquisas realizadas trouxeram importantes contribuições para esse campo de estudos, produzindo leituras peculiares bem como contra hegemônicas em relação à *mainstream* do federalismo brasileiro, com especial relevo, o avanço teórico referente ao regime de colaboração – a matriz do Federalismo Educacional.

Esta tese está estruturada em cinco capítulos, esta introdução e as considerações finais. O primeiro capítulo aborda como o campo teórico do federalismo se constituiu a partir do paradigma Institucionalista, com foco nos seus modelos e reconfigurações teóricas recentes.

O segundo capítulo apresenta o contexto acadêmico de constituição do campo de estudos do Federalismo Educacional no Cape brasileiro a partir do mapeamento de sua produção (1998-2018), indicando como a sua emergência está articulada ao contexto social, histórico e político mais amplo do país.

O terceiro capítulo analisa as perspectivas epistemológicas que fundamentaram as teses e dissertações defendidas entre os anos de 2005 e 2018, buscando relacioná-las às concepções de federalismo.

O quarto capítulo aborda o espaço do federalismo nas teses e dissertações, analisando as principais categorias teóricas utilizadas para embasar os trabalhos, articulando-as aos objetos eleitos nas pesquisas.

Por fim, o quinto capítulo analisa a (dis)posição dos agentes no campo do Federalismo Educacional, os grupos e as Linhas de pesquisa.

CAPÍTULO 1

O CAMPO TEÓRICO DO FEDERALISMO: O INSTITUCIONALISMO COMO CHAVE ANALÍTICA

O sociólogo não celebra o federalismo [a democracia], mas interroga sobre os usos sociais, nem sempre muito federais [democráticos], que podem derivar da ideia de federalismo [a democracia] (BOURDIEU, 2003, p. 13-14)

Nesta tese, compreendemos que o federalismo é tanto um fenômeno social e político quanto um campo teórico multidisciplinar, cuja constituição ocorreu por meio da conjunção de variadas abordagens, principalmente a partir das contribuições das disciplinas vinculadas aos campos da História, da Ciência Política, do Direito, da Economia e da Administração. As diferenças, contudo, entre as abordagens estão demarcadas muito mais pela ênfase colocada em determinados aspectos, que propriamente entre as disciplinas. O que confirma a tendência de que as fronteiras entre os campos disciplinares são cada vez mais porosas e flexíveis, porém, essa tendência não elimina a disputa entre os campos em busca de suas autonomias (ORTIZ, 2002).

Conforme indicamos no título deste capítulo, tomamos o paradigma Institucionalista como chave analítica para abordar o campo teórico do federalismo. Essa opção não é um pressuposto, mas um suposto que identificamos nos trabalhos analisados nesta pesquisa, como informamos na introdução. Ao mesmo tempo, o Institucionalismo, como chave analítica, permitiu sistematizar um campo diverso em torno de uma matriz. Nessa visão, as federações são concebidas como instituições políticas, tomadas como objeto de estudo das modernas Ciências Sociais. Assim, podemos afirmar que no processo de desenvolvimento histórico das federações, as teorias sobre o federalismo foram elaboradas para analisar as instituições que se organizaram dentro de um movimento político: a federalização.

O paradigma Institucionalista se firmou no século XIX como escola de pensamento, passando por transformações significativas a partir da década de 1970, transmutando-se em um novo Institucionalismo, o que será detalhado mais adiante. Destacamos, nesse processo, a ruptura epistemológica promovida pela incorporação da abordagem econômica à análise dos fenômenos políticos. Essa mudança está relacionada com o fato de a Economia (campo

científico) se tornar uma forte referência para as Ciências Sociais,¹⁹ principalmente para a Ciência Política, produzindo reverberações importantes no campo teórico do federalismo.

A influência da Ciência Econômica na análise dos fenômenos políticos está relacionada, portanto, com a ascensão do Institucionalismo no campo da Economia e a simbiose que aconteceu entre essa disciplina e a Ciência Política. Isso porque, a Economia, principalmente a escola norte-americana, por influência da escola histórica alemã, redefiniu no início do século XX seu objeto de estudo, assim: “[...] as *instituições* - e não mais o *valor* - [se tornou] o objeto da ciência econômica” (LALLEMENT, 2006, p. 386), conforme declarado pela *American Economic Association* em seu estatuto. Nasce, pois, sob a paternidade de Richard Ely, a economia institucionalista (LALLEMENT, 2006).

Vale destacar, nessa direção, alguns dos principais autores-referência do federalismo graduados em Economia e pós-graduados em Ciência Política nesse período de ascensão do Institucionalismo dentro da Economia e de simbiose entre essa e a Ciência Política. Um dos autores mais citados, Willin Riker,²⁰ fundou o campo da teoria política positiva, onde introduziu a teoria dos jogos e o método axiomático da teoria da escolha social para a Ciência Política; Douglass North foi um dos fundadores da Nova Economia Institucional (NEI); e, James McGill Buchanan Jr., considerado o arquiteto da teoria da escolha pública, destacando-se no campo do federalismo fiscal, além de Robert Inman, Richard Musgrave e Wallace Oates.²¹ Importante, ainda lembrar que, historicamente, a formação dos cientistas políticos ocorreu na pós-graduação, pois foi por onde essa disciplina teve início²² (LOSADA; CASAS CASAS, 2010).

Torna-se imprescindível compreender os fatores que explicam essa mudança e, em que medida ela afeta o campo teórico do federalismo. Uma primeira resposta de ordem principiológica da qual compartilhamos neste trabalho é a de que as transformações a que são submetidas as teorias sociais somente são inteligíveis se contrastadas não apenas com o seu contexto teórico, mas, e, sobretudo, com o seu contexto histórico. Sob esse prisma, a discussão sobre o federalismo implica compreender o processo de redefinição do papel do

¹⁹ Compreendem esse campo, Ciência Política, a Sociologia, a Antropologia, o Direito, a Administração.

²⁰ Uma das obras sobre o federalismo mais citadas de Riker é: *Federalismo: origem, operação, significado*, publicada em 1964.

²¹ Buchanan publicou o artigo *Federalism and fiscal equity* em 1950 na revista de Economia Americana; Inman, *Fiscal federalismo in Europe – lessons from the United States experiences*, em 1992 e *The political economy of federalismo*, em 1996. De Musgrave, *Federalismo: funciones, distribución la renta, subvenciones e imposición por niveles de Gobierno*, 1995. De Oates, *An economic approach to federalismo, the theory of public finance in a federal system*, 1990; *Studies in fiscal federalismo*, 1991.

²² No Brasil atualmente ainda prevalece a formação de cientistas políticos no nível de mestrado e doutorado, pois são recentes e escassos os cursos de graduação em Ciência Política no país.

Estado em face às transformações recentes no contexto do capitalismo financeiro e mundializado.

É valiosa, nesse sentido, a contribuição de Max Weber (1994) ao afirmar que o capitalismo só pôde desenvolver-se constituindo a empresa em um quadro jurídico apropriado, sob a base de um direito positivamente avaliável. O capitalismo não é, pois, simplesmente um fenômeno econômico. Para funcionar, ele tinha necessidade de um direito com o qual pudesse contar.

Por isso, o Direito foi uma das peças mais importantes a concorrer diretamente para as regulações econômicas. Lallement (2006, p. 384) considera que esse postulado faz parte de um “[...] conjunto de hipóteses que está na origem de um ponto de vista institucionalista que ascende na escola histórica alemã, mas encontrou acolhida fecunda nos Estados Unidos no final do século XIX”. O autor explica que o laço entre a escola histórica alemã e a tradição institucionalista americana foi estabelecido por meio do intercâmbio entre esses dois países, dando origem à Economia Institucionalista. O contexto da depressão econômica e de movimentos sociais suscitou uma insatisfação com as teorias econômicas dominantes, o que contribuiu para essa virada (LALLEMENT, 2006; LOSADA; CASAS CASAS, 2010).

Dentro desse quadro teórico, o federalismo é uma nova maneira de constituir o Estado sob uma ordem de direito. Nessa acepção, é possível notar uma equivalência entre a ideia de Direito e a do federalismo. Assim, a federação é resultado desse compromisso entre o Estado (de direito) e o federalismo.

A federação, tal como concebida pelo Institucionalismo Econômico, é um *arranjo institucional*, definido pela Constituição. Dessa maneira, as mudanças que ocorrem nesse arranjo produzem impactos na configuração do Estado. Essa mutação é de natureza institucional porque diz respeito às *regras e normas* que fundamentam o próprio Estado, ou seja, que lhe confere a estatura de uma organização política. Ora, o Estado moderno tem como base o Direito. Por isso, a divisão territorial do poder, princípio que orienta essa *forma* de Estado (federativo) deve ser definida pelas competências estabelecidas naquele ordenamento.

Nesse sentido, a definição de federalismo como *valor* ou *ideologia* possibilita o entendimento de que valores variam não apenas em relação aos seus princípios, mas também de acordo com cada circunstância histórica, com a dinâmica da economia política, dos partidos e da cultura política. Implica ainda, na compreensão acerca da economia política de um Estado federal, ou seja, dos interesses dos atores políticos e econômicos, conforme lembra Burgess (2006).

A partir dessa perspectiva, argumentamos que em cada etapa de desenvolvimento do capitalismo, modelos “ideais” de federalismo foram se alternando de acordo com a visão predominante sobre o papel do Estado (AFFONSO, 2003). De igual modo, o próprio conceito de federalismo foi sendo modificado pelas teorias hegemônicas para justificar as mudanças processadas no sistema capitalista.

Os argumentos colocados explicam, em nosso entendimento, porque a Economia se tornou uma referência para as Ciências Sociais. Conforme será exposto, o campo teórico do federalismo está estruturado em duas vertentes principais: o federalismo político e o federalismo fiscal, nas quais encontram-se duas perspectivas que permeiam a definição de federalismo, uma normativa e outra positiva. A primeira, define a federação como uma forma ideal de arranjo político democrático para sociedades heterogêneas. A segunda definição enfatiza o federalismo como uma construção institucional de natureza pragmática.

A partir dessas vertentes é possível situar as principais teorias desse campo, porém, não é possível no escopo desta tese inventariar todas as teorias que conformam esse campo, tampouco esse foi nosso objetivo. Para tanto, lançamos mão de duas estratégias metodológicas: a) levantamento bibliográfico dos estudos que focalizaram as abordagens teóricas do federalismo; b) análise do referencial teórico das teses e dissertações. Essas estratégias orientaram a estruturação deste capítulo.

No levantamento bibliográfico da produção de pesquisas (“Estudos de Revisão”, “Estado da arte”, “Dossiês” e “Balanços”) sobre as perspectivas teóricas do federalismo²³, apresentado no primeiro Exame de Qualificação, identificamos as principais abordagens teóricas desse campo. Esse levantamento indicou que há uma grande predominância da literatura internacional, especialmente da Ciência Política norte-americana na produção nacional sobre o federalismo, com destaque para as Políticas Públicas. Por outro lado, apesar dessa influência nos estudos, constatamos que os autores nacionais não só adaptaram a literatura estrangeira para analisar a realidade nacional, mas também buscaram construir modelos interpretativos originais.²⁴ O que contribuiu para que esses autores fossem utilizados como referência teórica dos pesquisadores do Cape brasileiro.

A análise do referencial teórico das teses e dissertações corroborou as tendências localizadas naquele levantamento, no qual foi possível concluir que o federalismo se constitui em um campo vasto com história intelectual própria. Apesar dessa diversidade

²³ Ver APÊNDICE G com a síntese desse levantamento.

²⁴ Lotta (2015) ao analisar a produção sobre federalismo e políticas públicas no Brasil, avalia que ao contrário do que a literatura internacional sugeria como resultados esperados a partir do desenho federativo brasileiro, ele é único e diferenciado.

teórica, constatamos a predominância das teorias institucionalistas em suas variadas vertentes e versões. Essa predominância é observada na constituição do campo de estudos do federalismo no Brasil, no qual o Neo-institucionalismo ocupa um lugar de destaque, conforme será abordado no quarto item deste capítulo.

Nesse sentido, vale citar um trecho do emblemático artigo de Maria Hermínia Tavares de Almeida - uma das autoras pioneiras do campo de estudos do federalismo no Brasil, onde a autora afirmou que a discussão sobre o federalismo tinha um “[...] suposto neo-institucionalista óbvio” (ALMEIDA, 2001, p. 13), que convinha ser lembrado: “[...] o estudo do federalismo só tem sentido para aqueles que consideram que as instituições têm efeitos discerníveis e relevantes na vida política, influenciando sobre as decisões dos atores e sobre os resultados de suas ações” (ALMEIDA, 2001, p. 13).

Passados 20 anos dessa publicação, argumentamos que esse suposto não só ainda se encontra presente no campo de estudos do federalismo como fez parte de sua constituição, visto que se estruturou a partir do paradigma Institucionalista. As reconfigurações teóricas mais recentes nesse campo de estudos são resultado das incursões promovidas nesse paradigma. Nessa perspectiva, o federalismo se tornou uma instituição imprescindível para explicar o funcionamento e o resultado das políticas públicas, sobretudo, após as inovações que a CF/88 propôs no desenho federativo brasileiro (ALMEIDA, 2001; SALES, 2006; AVRITZER; MILANI; BRAGA, 2016).

Para analisar essas inflexões, utilizamos autores que se debruçaram sobre o tema, buscando apontar as diferentes perspectivas epistemológicas presentes nessas abordagens. Os estudos Affonso (2003) e Oliveira (2007) apontam que a noção de federalismo foi desfigurada pelas teorias hegemônicas da economia do setor público, a saber, a *public choice* e a *new institutional economics*.²⁵ Para Oliveira (2007), essa nova visão, a qual ele denomina de *federalismo institucional*, rompe com a essência do *federalismo cooperativo*, pois centraliza o poder no âmbito do Governo Central em detrimento dos governos subnacionais.

Nesta tese, argumentamos que essas inflexões teóricas ocorrem no processo de circulação da produção científica, facilitada pelas redes de conhecimento internacionais compostas por atores diversos, como agências internacionais, acadêmicos, políticos e

²⁵ Trata-se de uma vertente que compõe o leque de teorias agrupadas em torno da Economia Institucional, compreendendo uma gama imensa de contribuições no campo dos processos decisórios coletivos, mas especificamente no âmbito da política. Tem sua origem datada nos anos 50 e 60, quando o interesse da teoria econômica pelos resultados de processos coletivos de decisão, conseqüentemente, pela ação dos governos tornou-se crescente. Apresenta como objetivo “definir quais regras básicas a sociedade deve acordar com vistas à fundação de um Estado mais eficiente e restrito à execução das tarefas que lhe são designadas pela teoria econômica positiva (MORAES, 2001, p. 37)”.

administradores. Tais redes operam no sentido de exercer influência nas agendas de pesquisa das comunidades acadêmicas. Essa articulação dificulta a identificação de um Estado como o responsável pela difusão de determinadas ideias e, ao mesmo tempo, desloca a legitimidade dos processos decisórios para essas comunidades ditas científicas (ROCHA, 2017; KLEIN, 2020²⁶).

Assinalamos, ainda, que essas redes são compostas por cientistas de vários campos disciplinares que se unem em torno de questões mais amplas, formando uma espécie de “mercado comum das ciências do homem” em busca de soluções dos problemas cada vez mais complexos, dificilmente atingíveis no espaço estrito das especializações (CAMPOS; GOMES; BRANDÃO, 2018). Sem entrar no mérito do debate que circunda as categorias *inter*, *trans* e *multi* (disciplinares),²⁷ fato é que essas comunidades tendem a compartilhar epistemas, conceitos, métodos e técnicas, facilitando a adesão a determinados paradigmas. Nesse cenário, é quase impossível tributar teorias a este ou aquele campo disciplinar. Não se constituindo, dessa maneira, na melhor estratégia quando se pretende analisar os constructos epistemológicos de um campo científico. Especialmente aqui, o campo do federalismo.

No Brasil, é notória a influência da literatura norte-americana sobre o federalismo, principalmente na Ciência Política, conforme verificamos nos trabalhos analisados. Porém, mesmo considerando a pujança norte-americana na constituição de um campo de estudos específico sobre o federalismo, bem como seu esforço para difundir seu modelo por meio de seus *thinks tanks*, outros países europeus também participaram ativamente desse movimento. Nesse caso, destacamos, principalmente, a influência alemã por meio da Fundação Konrad Adenauer. Apesar dessa influência não ser objeto desta tese, não poderíamos deixar de mencioná-la, pois constatamos um movimento significativo dessa Fundação, tanto no campo político quanto acadêmico, direcionado à configuração do “novo” federalismo brasileiro estabelecido pela CF/88, especialmente no contexto de Reforma do Estado.

Constatamos, ainda, que a posição dos autores-referência citados nos trabalhos analisados e, o poder que possuem nesse campo, tem relação com os vínculos estabelecidos

²⁶A autora analisa como as teorias ordoliberal e a ESM foram internalizadas nos institutos *think tanks* de cunho político, respectivamente Friedrich von Naumann e o Konrad Adenauer, e de que maneira eles transpassaram esses ideais nas suas ações e missões no Brasil.

²⁷ Uma breve síntese dessas categorias é apresentada por Campos, Gomes e Brandão (2018, p. 266) que entendem que: “[...] a multidisciplinaridade opera em rede de várias disciplinas, mas se fecha à integração de conceitos ou métodos dos campos distintos do saber; a interdisciplinaridade trabalha com uma rede aberta de disciplinas, mas se apresenta porosa às contribuições teóricas e metodológicas que uma pode oferecer à outra”. Já a transdisciplinaridade, “[...] usa uma rede ainda mais aberta, postulando a geração de novos conceitos e métodos e visando à ultrapassagem completa das fronteiras disciplinares”, [sendo, portanto,] a única modalidade a assumir a produção de novos epistemas e conceitos na produção científica e a consignar uma atitude inovadora na formulação e solução de problemas” (p. 266).

com essa Fundação, principalmente a partir das publicações em seus veículos de produção. A análise da produção junto à vinculação institucional nos permitiu identificar algumas aproximações, como será demonstrado ao longo desta tese.

Assim, no primeiro item, tecemos algumas considerações acerca do paradigma institucional, buscando articulá-lo ao campo teórico do federalismo. No segundo, abordamos as noções e teorias de federalismo, bem como os modelos e suas reconfigurações teóricas. No terceiro, apresentamos as implicações da Reforma do Estado para o *federalismo cooperativo* brasileiro, indicando a influência da Fundação Konrad Adenauer e de alguns *think thanks* nesse processo. No quarto, descrevemos a trajetória do Neo-institucionalismo²⁸ no Brasil e a constituição de um campo de estudos do federalismo.

1.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O PARADIGMA INSTITUCIONAL

Entendemos, a partir de Kuhn (1975), que, em cada momento do desenvolvimento da ciência, há um conjunto de pressupostos e crenças que são compartilhados pelos cientistas na definição dos problemas da investigação e na elaboração das teorias propostas para solucioná-las. Essa concepção nos ajuda a pensar que o Institucionalismo, em suas várias versões (velho e novo) e vertentes, contém um conjunto variado de teorias baseadas em diferentes perspectivas epistemológicas, porém, unidas pela crença de que as instituições importam.

O paradigma Institucional remete a uma tradição que vai desde uma visão mais geral, passando pela Sociologia como a ciência *mater* das instituições, até as perspectivas mais recentes, que propõem uma convergência entre os diferentes enfoques presentes em sua nova versão – o Neo-institucionalismo. Remonta, pois, ao clássico debate sobre a relação entre indivíduo e sociedade ou, de outra maneira, entre estrutura e ação e, ainda, sobre a diversidade do conceito de instituição como mediadora das relações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais (THERÉT, 2003; IMMERGUT, 2007; PERES, 2008).

Para Losada e Casas Casas (2010), as instituições políticas despertaram o interesse igualmente daqueles que praticavam o estudo das leis e sua sistematização, por isso seus conhecimentos se materializaram em uma disciplina acadêmica cultivada em universidades,

²⁸ De acordo com o Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, palavras que terminam com vogal e a seguinte começa com vogal diferente, não tem hífen (BRASIL, 2009). É o caso da palavra neoinstitucionalismo. Porém, nesta tese utilizaremos este termo com hífen para indicar que esse referencial teórico é um desdobramento do Institucionalismo, apresentando uma variedade de versões e vertentes.

mais precisamente nas faculdades de Direito. Não por acaso, o início do desenvolvimento da Ciência Política²⁹ como disciplina acadêmica vai ocorrer no interior dessas faculdades. Assim, embora, em suas origens, tal abordagem tenha sido estabelecida em disciplinas como o Direito e a Ciência Política — que reivindicaram autonomia para o mesmo período —, as ideias centrais do institucionalismo se expandiram rapidamente para o restante dos campos e áreas das Ciências Sociais (PETERS, 2003).

Como mencionado acima, desde os clássicos, o paradigma Institucional é uma importante chave de interpretação dos fenômenos sociais e políticos. No entanto, a escola institucionalista estrutura-se como quadro autônomo de pensamento somente no final do século XIX. Desde então, essa escola manteve-se como hegemônica até a primeira metade do século XX e era denominada de “velho” institucionalismo.

Esse paradigma passou por várias modificações, as quais se justificaram pela necessidade de maior adequação aos problemas colocados em cada momento histórico. No próximo item, faremos uma breve exposição sumarizando a passagem do “velho” para o “novo” institucionalismo.

1.1.1 Do “velho” ao “novo” Institucionalismo: uma transição paradigmática?

Em sua origem, o “velho” institucionalismo se ampara em dois principais enfoques: o Jurídico-institucional e o Funcionalista.³⁰ O enfoque jurídico-institucional tem sua origem formal nas universidades, como disciplina acadêmica, na segunda metade do século XIX, primeiro no Reino Unido e nos Estados Unidos, depois na Europa e, no meio do Século XX, na América Latina. A abordagem funcionalista, com raízes notáveis na Ciência Política desde a década de 1950, exhibe traços comuns com os enfoques Estruturalista, Sistêmico e Estrutural-Funcionalista³¹. Esses enfoques representam uma visão de política mais aberta ao

²⁹ No Brasil, de acordo com Avritzer, Milani e Braga (2016), Lessa (2011), Forjaz (1997), Keinert, Silva (2010), a ciência política também se desenvolve a partir da Faculdade de Direito, especialmente o núcleo mineiro da UFMG.

³⁰ Na classificação feita pelos autores, são considerados como enfoques da abordagem Institucionalista apenas o Funcionalista e o Jurídico-institucional, apesar de considerarem a relação entre os enfoques estruturalista e sistêmico. Isto porque os autores entendem que estes últimos são enfoques que privilegiam o entorno social, enquanto os dois primeiros privilegiam as instituições.

³¹ Na sistematização de Losada; Casas Casas (2010), esses enfoques são caracterizados pela ênfase no entorno social, revelando uma preocupação singular com o meio ambiente dentro do qual um fenômeno político ocorre. Por isso o exame do ambiente social, cultural, político e econômico é imprescindível em qualquer análise. Nesta obra os autores expõem uma síntese completa no Capítulo VII – *Enfoques que privilegiam o entorno total* (LOSADA; CASAS CASAS, 2010, p. 221-251).

ambiente do governo e do mundo político, que é observável na abordagem funcionalista (LOSADA; CASAS CASAS, 2010).

Essa versão do Institucionalismo começa a perder centralidade na discussão acadêmica, principalmente a partir dos anos de 1960, no contexto de prevalência de uma visão positivista da ciência, sob a exigência de maior “rigor” e precisão das Ciências Sociais. A partir de então, tanto a busca pela validação formal dos resultados alcançados na pesquisa científica, quanto a capacidade de prever a partir deles foram o foco do debate acadêmico. Diante desses fatos, os avanços alcançados pela teoria dos preços e a possibilidade de implementação de modelos matemáticos formalmente demonstráveis deixaram o campo aberto para que, “[...] a partir da segunda metade do século XX, a Economia se tornasse a referência para as Ciências Sociais” (SERRANO, 2007, p. 181-182; AFFONSO, 2003).

Em frente ao exposto, o Neo-institucionalismo surge como resposta a essa necessidade de mudança (ou ruptura) de paradigma, porém, entendemos que não se trata de uma mudança linear, tampouco de uma ruptura total com os pressupostos do antigo Institucionalismo. Ademais, identificamos uma diversidade de vertentes dentro da nova versão, principalmente porque diferentes disciplinas tentaram aplicar a abordagem de acordo com seus interesses teóricos. Assim, as variedades de institucionalismos foram apontadas pela literatura, considerando: a) a diversidade presente nas diferentes disciplinas, como Sociologia, História, Ciência Política e Economia (DIMAGGIO; POWEL, 1999) e, b) a variedade no interior de uma mesma disciplina (HALL; TAYLOR, 1996; 2003; IMMERGUT, 1996; PERES, 2008).

Meyer e Rowan (2006, p. 1, tradução nossa, grifos nossos) consideram que:

O surgimento do novo institucionalismo nas Ciências Sociais sinaliza a possibilidade de uma *nova unidade* nessas disciplinas, muitas vezes fragmentadas, e promete fornecer aos pesquisadores uma linguagem mais universal para descrever e conceituar problemas de pesquisa comuns a muitos campos.

Nessa linha de argumentação, Théret (2003) avalia que há uma redundância das diferenciações entre uma disciplina e outra que geralmente não é considerada pela literatura. Buscando preencher essa lacuna, o autor se propõe traçar um mapa das variações interdisciplinares e transdisciplinares no desenvolvimento do neo-institucionalismo, destacando a ocorrência de convergência entre disciplinas e não apenas nas interfaces de correntes presentes em cada uma delas. Porém, como o próprio autor assinala, a tentativa de “unir” as diferentes versões desse paradigma é ainda mais complexa dado que os enfoques têm por base diferentes perspectivas epistemológicas.

Dessa forma, ainda que se reconheça que a própria gênese desse paradigma seja híbrida, contendo elementos multidisciplinares, há variações de trajetória no âmbito de cada disciplina. No caso específico da Ciência Política, Peres (2008) compreende que o desenvolvimento histórico e metodológico do neo-institucionalismo envolveu dois processos sucessivos: um processo de oposição e outro de síntese. No primeiro, tratou-se de oposição radical à abordagem comportamentalista (*behaviorista*)³² que floresceu entre 1920 e 1930 e se tornou hegemônica ao longo das décadas de 1940-1960. No segundo momento (a partir de meados dos anos de 1960), houve uma articulação sintética entre elementos do comportamentalismo e do antigo institucionalismo, constituindo o novo institucionalismo. Ou seja, esse movimento, segundo Peres (2008), resultou em uma síntese epistemológica e metodológica de parte do comportamentalismo³³ com parte do antigo institucionalismo, mas, ao mesmo tempo, implicou uma ruptura epistemológica decorrente da incorporação da abordagem econômica à análise do problema político, como mencionamos.

Como consequência da incorporação da abordagem econômica à análise do problema político, a Ciência Política passou a ser entendida como uma ciência "pura", encontrando uma recepção digna de nota especialmente entre os cientistas políticos norte-americanos da época, a ponto de provocar uma alteração em seu objeto de estudo. A especificidade do fenômeno político foi redefinida, assim, a partir da adesão à proposta de David Easton que se baseia não mais no Estado ou poder, mas, “[...] em função da estrita distribuição de valores ao nível de toda a sociedade” (LOSADA; CASAS CASAS, 2010, p. 38, tradução nossa). Os enfoques baseados em uma teoria formal, como a teoria da escolha racional, ganharam prevalência junto aos métodos empíricos e quantitativos, bem como a ênfase sobre a conduta política dos indivíduos.

A teoria institucional foi retomada pelas Ciências Sociais na década de 1970, quando pesquisas em diferentes áreas, como na Ciência Política, na Economia, na Sociologia e no Direito, reavivaram o interesse pelas instituições como elementos determinantes para o entendimento da realidade social (DIMAGGIO; POWELL, 1999; MARCH; OLSEN, 1993; SCOTT, 1995).

³² O comportamentalismo é uma “[...] designação genérica do behaviorismo, cuja extensão é bastante ampla, sua formulação adveio da psicologia norte-americana. A psicologia comportamentalista é um ramo estritamente objetivo e experimental da ciência natural. Sua proposta metodológica consiste na previsão e controle do comportamento” (PERES, 2008, p. 56).

³³ Tendo sua origem na Psicologia, o comportamentalismo espalhou-se pelas Ciências Sociais como movimento de protesto ao antigo institucionalismo considerado demasiadamente formalista. Essa abordagem caracterizava-se por adotar uma perspectiva multidisciplinar, visto que os programas de pesquisa incluíam as diversas disciplinas das Ciências Sociais, como a Psicologia, a Sociologia, a Antropologia e a Economia, resultando na adoção de diversos enfoques e metodologias, o que contribuiu para a constituição de uma Ciência Política pluralista (PERES, 2008).

Uma das divisões mais aceitas do neo-institucionalismo no meio acadêmico, especialmente na Ciência Política, foi abordada por Hall e Taylor (2003) e Immergut (1996, 2007), a partir de três vertentes: neo-institucionalismo da escolha racional, neo-institucionalismo histórico e neo-institucionalismo sociológico e/ou teoria das organizações (MIRANDA, 2017).³⁴

Importa destacar, entre as três vertentes, os diferentes conceitos de instituição que repercutem, por sua vez, na diversidade de noções de federalismo. Enquanto os institucionalistas históricos tendem a uma visão mais material e tangível de que instituições são *normas* e *rotinas* que derivam da estrutura formal, os institucionalistas da escolha racional tendem a defini-las como as *regras* do jogo político, e os institucionalistas sociológicos tratam-nas de forma intangível, considerando *crenças*, *valores* e *esquemas cognitivos*. Um aspecto importante é que esses três modelos institucionalistas compartilham da visão de que as instituições são elementos centrais para explicar os processos políticos, sociais e econômicos.

Não obstante, Immergut (2007, p. 184) entende que uma definição padrão de “instituição” não é de fato desejável, tendo em vista que o “[...] interesse comum da pesquisa é a caixa-preta entre as potenciais demandas políticas e os resultados finais”. Assim, para a autora, não faz sentido predefinir os conteúdos dessa caixa-preta, sobretudo porque o programa de pesquisa comum é o estudo dos efeitos institucionais, seja onde ou como ocorram.

Ademais, as diferentes noções de instituição foram centrais nas reformulações teóricas do federalismo, como será analisado no próximo item.

1.2 FEDERALISMO: PRINCIPAIS CONCEITOS, MODELOS E TEORIAS

O estudo do federalismo é complexo, “[...] em parte porque se trata principalmente da evolução de uma ideia ou princípio político que tem sido interpretado de diferentes maneiras em diferentes momentos e circunstâncias” (BURGESS, 2006, p. 4, tradução nossa). Nesse sentido, consideramos profícua, como ponto de partida, a distinção entre federalismo e federação. Souza (2008a) classifica essa distinção como um tipo de abordagem teórica desse campo.

³⁴ Esta discussão será retomada no Capítulo 3, quando analisaremos as perspectivas epistemológicas das teses e dissertações.

1.2.1 Federalismo e Federação

Em seu sentido etimológico, a palavra federação vem do latim *foedus*, que significa “contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança” (CURY, 2007, p. 114). A teoria do *federalismo como pacto* busca a origem desse sentido, informando que a ideia de pacto tem raízes bíblicas na descrição da aliança entre Deus e o homem (ELAZAR, 1990). Para Elazar (1990), a teoria *aliancista* nasce com a federação tribal israelita, sendo sua constituição descrita pela Bíblia, contendo ainda o detalhamento de suas instituições políticas e das dificuldades enfrentadas por este sistema.

Entendemos que o federalismo é fruto da teoria, do mundo de valores e a federação é a aplicação concreta dos princípios e teorias federalistas. O federalismo pode ser entendido, ainda, como uma ideologia política, por meio da qual “[...] interesses são conscientemente defendidos e persistentemente perseguidos” (SOUZA, 2008a, p. 6, grifos nossos) e a federação “[...] uma *forma* organizacional específica, que inclui estruturas, instituições e técnicas que pretendem dar conta de uma realidade tangível” (p. 6).

Consideramos essa distinção imprescindível, pois existe uma grande variedade de princípios e de federações no mundo, bem como de experiências em que o sistema federativo não é formalmente adotado, mas seus princípios sim, como é o caso da União Europeia. Nesse sentido, afirmamos que pode haver federalismo sem federação, mas o contrário não seria possível do ponto de vista da organização de um Estado. Inclusive, a dificuldade para construir uma classificação consensual do que vem a ser um Estado federal tem íntima ligação com o fato de que cada um deles é produto de dinâmicas históricas diferenciadas, mesmo que inscritos no conjunto de transformações ocorridas no processo de constituição dos Estados nacionais e de afirmação do capitalismo como modo de produção dominante no mundo.

Apesar da diversidade teórica e conceitual em torno da ideia de federalismo, existe um consenso, do qual compartilhamos, sobre a característica básica de um Estado organizado sob a forma federativa – a divisão política territorial do poder entre a esfera central e os governos subnacionais para unir e assegurar a formação do Estado nacional. Essa divisão é feita a partir da repartição de competências (legislativas, tributárias, administrativas etc.) entre os Estados membros, estabelecida pelas normas constitucionais fundadoras do pacto federativo. O federalismo é considerado a melhor forma de organização em contextos marcados por pluralidades territoriais e diversidades de natureza econômica e étnico-culturais

e, assim, garantir de um lado, o equilíbrio entre as forças centrípetas e centrífugas na promoção do Estado nacional, de outro, a autonomia de seus entes.

O contrato federativo, portanto, é materializado na Constituição Federal onde são explicitadas as regras que conformam esse sistema em diversos campos, como os da organização dos poderes, do processo eleitoral, da representação política, das instituições federais, das relações intergovernamentais, da distribuição de poderes e responsabilidades entre os membros que compõem a federação. O sistema federativo abrange, dessa maneira, as dimensões política, jurídica, econômica e social.

Apesar disso, não há um consenso em relação ao modo como a soberania é constituída politicamente. Geralmente, essa relação é abordada pela dicotomia entre as formas “unitarista” e “federalista” de Estado. Na primeira, o poder se encontra centralizado no Governo Central; na segunda, prevalece a ideia de descentralização do poder entre as unidades constituintes do pacto federativo ou, ainda, da não-centralização, nos termos de Elazar (1990). É preciso esclarecer, entretanto, que o fato de o poder tanto econômico quanto político se encontrar centralizado no Estado unitário não faz deste um regime antidemocrático ou autoritário, assim como a descentralização nas federações não representa garantia de democracia. A democracia é um regime político, cujo requisito é a vigência da soberania popular. Por outro lado, entendemos que o federalismo depende do regime democrático para sobreviver (SOARES, 1998).

Outras duas dicotomias resultam daquela – indivisibilidade *versus* compartilhamento da soberania. Para Dallari (1986, p. 15), a disposição dos Estados de ingressar em uma federação constitui em uma última decisão soberana, pois, a partir do ingresso na federação, a soberania pertence à União. Nesse sentido, pela via da participação, os entes autônomos concorrem para a formação da vontade soberana da União, mas não partilham da soberania.

Com efeito, ao diferenciar soberania de autonomia, Silva (2010) entende que, como atributo do poder central (União), a soberania é o poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação. A autonomia implica em governo próprio dentro do círculo de competências, definida pela capacidade de auto-organização, de auto legislação, de autogoverno e de autoadministração. Para essa tradição de pensamento, não existe possibilidade de dupla ou tripla soberania. Conforme Dallari (1986, p. 18), “[...] o próprio conceito de soberania como poder supremo, uno e indivisível elimina essa hipótese, visto que a própria autonomia está sujeita aos limites fixados na Constituição Federal, sujeita ao controle de constitucionalidade por um órgão da União”.

Em outra perspectiva, Elazar (1990) e Stepan (1999) admitem o compartilhamento da soberania, ou seja, de uma dupla soberania, na qual os cidadãos possuem identidades políticas duplas, mas complementares. Para Elazar (1990, p. 37), “[...] a federação é um *pacto* entre unidades territoriais que escolhem estabelecer uma parceria, conformando uma nação, sem que a soberania seja concentrada num só ente, como no Estado Unitário”, pois o objetivo é compatibilizar autonomia e interdependência das unidades constituintes da federação. Esse princípio conduz, portanto, a uma forma de governo *multinível* que combina elementos de *shared-rule* (regras partilhadas) e *self-rule* (regras próprias), ligando indivíduos, grupos e organizações políticas em uma união duradoura, mas limitada, de tal forma, que impulsiona a busca de fins comuns, enquanto mantém as respectivas integridades de todas as partes.

Nessa perspectiva, a ideia de uma soberania transcendente como poder absoluto e atributo do Estado é substituída por uma visão realista da sociedade. Assim, o Estado designa uma organização garantidora do pacto federal, e o federalismo um princípio que possibilita os direitos das diversas instituições, políticas ou não (DUCLOS, 1966).

O federalismo nessa visão se constituiria em um princípio de organização das relações sociais em que a origem das competências jurídicas não estaria mais na força legitimada pelo seu uso ou na exteriorização de uma vontade unilateral, mas no livre consentimento e no acordo mútuo das vontades. O federalismo seria, ainda, do “[...] domínio da associação e não mais da ‘dominação’, do campo da igualdade jurídica e não mais da autoridade” (DUCLOS, 1966, p. 16). Os governantes dos Estados membros participariam da criação de situações jurídicas válidas para a coletividade federal global.

A viabilidade dessa visão em termos práticos e concretos não implicaria a destruição do Estado pelo federalismo, mas em sua transformação pelo sistema de Direito, em um Estado de Direito. O Estado de Direito nasce, historicamente, em contraposição ao Estado absolutista e, a ideia de soberania como poder absoluto, tem origem nessa forma de Estado. Por isso, o federalismo seria um meio de realização do Direito distinto do unitarismo.

A ideia de nação ou de um Estado-nação, principalmente na tradição norte-americana prevaleceu em detrimento da noção de Estado. Nessa visão, a soberania é conferida à nação, entendida como o próprio povo. Contudo, como avalia Castilho (2013, p. 08), mesmo constituído como nação, “o povo não poderia ser diretamente titular desse direito, [visto que] despido de personalidade jurídica”. A solução no caso da Federação Americana foi criar uma dupla cidadania: a individual e a territorial, cada qual representada por mecanismos políticos distintos.

A intensificação do processo de globalização das últimas décadas tem levado alguns analistas a argumentarem que a soberania de Estados-nação vem diminuindo, o que, em última instância, representaria o “fim” do Estado-nação (CASTELLS, 1999). Em torno dessa ideia, esses autores destacam a proeminência dos atores não-estatais (empresas transnacionais, ONGs, blocos regionais etc.) na política mundial, os quais atuariam de modo a corroer o poder político estatal. Essa questão, contudo, deve ser examinada considerando a diversidade de processos que assinalaram a constituição dos chamados Estados-nação, pois eles ocorreram de forma assimétrica no planisfério terrestre. Além disso, trata-se de um processo de dominação dos povos ocidentais operado pela máquina soberana de seus Estados sobre as sociedades então colonizadas (seja no colonialismo do século XVI seja no Imperialismo do século XIX). Como resultado desse processo, a *heteronomia* é uma característica constitutiva da formação sócio-histórica desses Estados. Contudo, nas últimas décadas o Estado vem sendo substantivamente enfraquecido, isto é, o domínio do mercado posto pelo receituário neoliberal vem recrudescendo a heteronomia, o que alimenta a ideia de nação como um desafio diário a ser construída.

A partir do século XXI surge uma nova versão de imperialismo, cuja estratégia passa a ser preservar a soberania dos países submetidos, dando ênfase ao domínio econômico, financeiro e cultural já que o mais importante “[...] é ter países que sejam fornecedores de matéria prima, mercados para produtos industriais e receptores de investimentos para o capital excedente nos países centrais” (MEDEIROS FILHO, 2018, p. 5). Na realidade, trata-se de manter esses países como “formalmente soberanos” (MEDEIROS FILHO, 2018, p. 8).

Por isso atualmente, as articulações entre países capazes de se constituir em um novo polo de poder, como o BRICS (bloco envolvendo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), onde o Brasil tinha, até 2016, espaço de destaque no cenário internacional, são consideradas uma ameaça à hegemonia das grandes potências mundiais, entre as quais estão os Estados Unidos. Medeiros Filho (2018) avalia que o “*golpichment* jurídico-parlamentar-midiático” praticado contra a presidente Dilma Rousseff, em 2016, é um exemplo de reação a esse tipo de ameaça.

Desse ponto de vista, compreendemos que a questão da soberania de um país é bastante estratégica em uma economia capitalista. Ademais, importa que os princípios que orientam a economia política sejam condizentes com os valores substantivamente democráticos, de forma a contrapor à uma visão da Democracia como um método associado ao Liberalismo e/ou Neoliberalismo. Importante sublinhar que entendemos a democracia como um valor que almeja a liberdade, a igualdade e a justiça social, não como retórica, mas

como bandeira de luta política. Nesse sentido, o Estado, o Direito e a Democracia são campos de lutas permanentes.³⁵

Outra questão que é objeto de debates no campo de estudos do federalismo diz respeito à sua origem, conforme abordaremos a seguir.

1.2.2 A origem: as instituições como fontes explicativas dos fenômenos políticos

Apesar do consenso em torno da ideia de que o federalismo moderno³⁶ tem origem na Federação norte-americana, fundado a partir da célebre obra *The Federalist*,³⁷ a literatura também aponta que esse campo vem se constituindo desde pelo menos o século XVI (CAMARGO, 2001; ELAZAR, 1990).

Para Elazar (1990), a gênese do princípio federativo é de inspiração judaico-cristã, cuja experiência de organização política se materializou nas tribos israelitas. Assim, o desenvolvimento de uma teoria distinta do federalismo nasce fortemente influenciada pela teologia federal a partir dos trabalhos de Johannes Althusius ainda no século XVI, conectando o princípio federal com a ideia de soberania popular. A teologia federal encontraria seu ápice nas colônias norte-americanas, levada pelos puritanos ingleses e aliancistas escoceses, estabelecendo os princípios federais até alcançar a Confederação da Nova Inglaterra. Na visão do autor, os norte-americanos, partindo das noções bíblicas e britânicas acerca de alianças e pactos, foram capazes de criar a teoria federal.

Outros autores compreendem que o federalismo tem raízes alemãs, cuja tradição remonta ao Sacro Império Romano da Nação Germânica (SCHAAL; GALVAGNO, 2017; CAMARGO, 2001). Não se contesta, entretanto, a originalidade da fórmula federativa norte-americana expressa em sua Constituição de 1787, em que as instituições políticas são

³⁵ Hardt e Negri (2002) argumentam que a soberania no século XXI tomou nova forma, cuja composição conta com uma série de organismos nacionais e supranacionais unidos por uma regra ou lógica única. A essa nova forma, os autores denominam de Império.

³⁶ Daniel Elazar (1990) identifica sistemas federais e “protofederais” pré-modernos, dentre os quais ele considera os mais antigos: a Federação Israelita (século XIII a.C) e as Confederações de cidades na Grécia (VI e VI a.C).

³⁷ *O Federalista* é fruto da reunião de uma série de ensaios publicados na imprensa de New York em 1788, com o objetivo de contribuir para a ratificação da Constituição pelos Estados. Nesses artigos, a Constituição seria explicada e, ao mesmo tempo, refutadas as principais objeções de seus adversários. Obra conjunta de três autores, Alex Hamilton, James Madison e John Jay, os artigos eram assinados por Publius, pseudônimo coletivo dos autores. Após a morte de Hamilton, em 1804, inicia-se uma longa polêmica a respeito da verdadeira autoria dos artigos. Apesar disso, os mais autorizados intérpretes concordam com a seguinte distribuição: 51 artigos (Hamilton), 29 (Madison) e 5 (Jay). Esses nomes estão fortemente associados à luta pela independência dos EUA, figurando entre aqueles que tiveram participação em eventos capitais. Eles tiveram, ainda, uma relevante participação na vida política norte-americana. Não concordavam em tudo, mas se uniam em torno de um objetivo comum: a defesa da ratificação da Constituição de 1787, elaborada pela Convenção Federal em substituição aos artigos da Confederação firmados em 1781.

analisadas como meio fundamental para o estabelecimento e a manutenção do regime político, assim caracterizadas: a) distribuição de poderes entre esfera nacional e estadual; b) amplitude de atuação do Poder Judiciário; c) composição bicameral; d) constância entre os princípios fundamentais da federação e da República (DALLARI, 1986).

Nessa visão, Sartori (1996, p. 75) considera que o debate dos artigos federalistas norte-americanos, pela ótica das instituições, tornou-se “[...] objeto de uma engenharia constitucional”. Por sua vez, Tocqueville valorizava as instituições sociais e políticas como as variáveis explicativas da bem-sucedida democracia presidencialista dos Estados Unidos (PERES, 2008; TROIANO; RISCADO, 2016).

Como pode ser notado, a análise do político, pela ótica das instituições, está presente desde as formulações clássicas do federalismo. Evidenciamos que a relevância colocada sobre as instituições, assegurando-lhes um papel cada vez mais *autônomo* e *central* como fontes explicativas dos fenômenos sociais e políticos é decorrente das opções teóricas e metodológicas que acompanharam o desenvolvimento desse campo de estudos. Dessa maneira, sob a *crença* de que as instituições são tanto responsáveis pelo bom funcionamento e manutenção de sistemas políticos (como o federalismo), quanto variáveis explicativas para analisá-los, reiteramos o argumento de que o campo teórico do federalismo fundamentou-se nas premissas do paradigma Institucionalista (em suas variadas versões e vertentes). Esse entendimento é possível porque as teorias e correntes filosóficas são tanto peculiares quanto porosas e permeáveis, como apontamos.

De acordo com Souza (2008a, p. 27), a diversidade de conceitos de federalismo tem prevalecido nos programas de estudo, pois há um entendimento baseado na ideia de que essa variedade “[...] é útil à criação de novas tipologias adaptáveis aos dados empíricos”. No Brasil, por exemplo, o federalismo foi tipificado como “oligárquico” ou “predatório”, “colusivo”, “executivo”, “centralizado” etc. Essa tipificação é útil, ainda, nos estudos comparados que abrangem diferentes federações no mundo. Dessa maneira, é possível identificar, na literatura, um consenso sobre a classificação do federalismo em quatro modelos ideais: *dual*, *cooperativo*, *competitivo* e *assimétrico* (GRACIA, 2004).

Faremos uma breve caracterização desses modelos, com destaque para o federalismo cooperativo e competitivo. Nesses dois casos, apresentaremos as formulações e revisões teóricas que deram sustentação a esses tipos, no contexto histórico mais recente de transformações do sistema capitalista. Em relação ao federalismo cooperativo, serão apresentadas duas abordagens teóricas: uma baseada nas teorias do federalismo fiscal, e a

outra na Ciência Política norte-americana que entende essa teoria como um desdobramento do federalismo como pacto, o qual foi mencionado no item anterior.

Ressaltamos que essa relação entre as formulações teóricas e as mudanças no sistema capitalista não se processa de forma sincrônica, linear e contínua. Como aponta Affonso (2003, p. 9), há uma defasagem temporal nesse movimento, apesar disso, é a partir da “[...] evolução conflitiva entre seus desdobramentos internos, de seu contraste com outras teorias então prevalentes e do crescente confronto com uma nova realidade a desafiá-la, a submetê-la à ideologia dominante, é que elas serão galgadas ao lugar de proeminência que hoje ocupam”.

Na perspectiva de Affonso (2003), há três momentos no que se refere à teorização na ótica da teoria hegemônica da economia do setor público concernente à relação Estado-Mercado e sua inter-relação com o movimento histórico mais geral do capitalismo, quais sejam: a) *Welfare Economics* (1950-1960) – o Estado como regulador das falhas do mercado; b) Neoliberalismo e Escolha Pública (1970-1980) – o mercado contra o Estado; 3) Neo-institucionalismo e a Nova Economia Política Positiva (a partir de 1990) – conciliação entre a teoria econômica neoclássica com as demais Ciências Sociais. Como desdobramento desta última inflexão, Oliveira (2007) e Oliveira e Chieza (2018) apontam para a emergência de um quinto tipo – o federalismo institucional.

1.2.3 Modelos de federalismo e suas reconfigurações teóricas

Conforme aludimos, os modelos de federalismo resultam, em grande medida, das condições existentes em cada etapa histórica de desenvolvimento do sistema capitalista, além de buscar soluções que melhor adequem esse arranjo às complexas realidades dos territórios. Os modelos são tipificados considerando, principalmente, o grau de distribuição do poder entre o Governo Central e os entes subnacionais, bem como a forma de relacionamento que prevalece entre eles. Existem basicamente duas formas de relacionamento entre as unidades subnacionais e o Governo Central - a competitiva e a cooperativa. A essas formas correspondem, respectivamente, o modelo dual e o cooperativo. Porém, tanto a cooperação quanto a competição estão presentes em ambos os modelos (BONAVIDES, 2010; GRACIA, 2004; DALLARI, 1986).

O modelo assimétrico como tipo de federalismo busca acomodar divergências acentuadas de regiões/unidades dentro de um mesmo território, outorgando-lhes condições distintas das previstas para os demais entes federados. Nesse sentido, esse modelo diverge

dos demais, em que vigem os princípios de âmbito nacional, como homogeneidade e uniformidade das unidades federadas. Por isso, para alguns autores é um tipo de federalismo e, para outros, é um elemento do mesmo. Ademais, todo Estado comporta algum grau de assimetria (GRACIA, 2004;). No caso brasileiro, muitos autores o classificam como assimétrico, pois, as assimetrias sociais e econômicas entre as regiões e Estados são muito elevadas, além de ser um traço constitutivo de nossa federação. Apesar disso, formalmente o modelo brasileiro é o federalismo cooperativo (RAMOS, 2013).

1.2.3.1 Federalismo dual

No federalismo dual, a divisão de poderes entre o Governo Central e os subnacionais, está baseada na existência de dois campos de poder, mutuamente exclusivos e reciprocamente limitados, com os respectivos titulares situados em posição de igualdade. Contrariamente, no modelo cooperativo, na relação entre as esferas de poder, deve prevalecer a colaboração e o espírito de solidariedade de modo a garantir um melhor equilíbrio federativo. A permanente tensão causada pela ausência de laços de colaboração e cooperação, essenciais para a preservação da unidade federativa, foi um dos fatores que contribuiu para a crise do modelo dual (SCAFF; ROCHA, 2013).

O modelo dual tem origem na Federação norte-americana, o assim denominado federalismo de primeira geração e se radica na forma de Estado Liberal. Apesar de ser fundado nos princípios de maior autonomia dos estados federados, as transformações sociais e econômicas que repercutem no sistema político, forjaram uma nova modalidade de relação dentro dos limites do federalismo, redefinindo a teoria do estado federal. Esse processo consistiu no crescimento das necessidades nacionais e na ampliação das atribuições da União, em detrimento da capacidade de atuação autônoma dos estados federados. A partir do final do século XIX, entre os principais fatores relacionados às transformações do sistema capitalista que contribuíram para a emergência do *federalismo cooperativo*, estão:

[...] ii) a crise dos anos 1930 (a grande depressão), acompanhada das formulações keynesianas sobre a importância do papel do Estado para reativar a economia e expandir o emprego; iii) o avanço e consolidação do *welfare state* que resultou dessa situação e que se transformou num importante instrumento de solidariedade para garantir a sobrevivência do capitalismo; iv) as duas grandes guerras mundiais que deixaram claro a necessidade de um Poder Central mais fortalecido e organizado para lidar com maior eficiência e agilidade com essas situações; e v) as evidências de desigualdades econômicas e tributárias entre as esferas subnacionais, que desvelaram a importância da implementação de políticas globais voltadas para a redução das disparidades existentes, com o objetivo de fortalecer as bases da federação (OLIVEIRA, 2007, p. 11).

O próximo subitem aborda o federalismo cooperativo a partir de duas referências: a teoria desenvolvida por Grodzins e Elazar na década de 1960³⁸, no contexto norte americano, e as teorias hegemônicas da economia do setor público resenhadas por Affonso (2003) e Oliveira (2007).

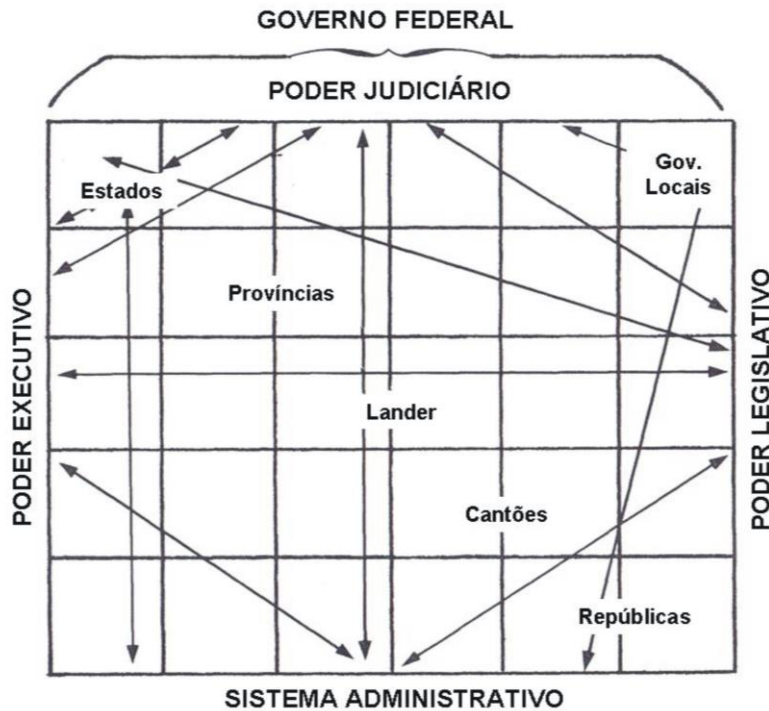
1.2.3.2 Federalismo cooperativo: a Welfare Economics (1950/60)

Buscando fornecer elementos para explicar o funcionamento do sistema federativo, dentro da ideia de não-centralização das práticas governamentais, Grodzins (1966) e Elazar (1962) desenvolveram como um desdobramento da teoria do *federalismo como pacto*, a teoria do *federalismo cooperativo*. Essa teoria tem origem na experiência do federalismo norte-americano que, de acordo com Franzese (2010, p. 37), ficou bastante conhecido pela metáfora do *marble cake*. Essa metáfora ilustra “[...] a ideia de que o cidadão americano, ao observar o governo em ação, não conseguiria distinguir exatamente a função de cada esfera de governo, dado o grau de imbricamento que ocorre na produção de políticas públicas”.

Os autores utilizam a figura de uma matriz para representar o compartilhamento de poder entre os entes federativos. Na matriz, o quadro estrutural é desenhado pela Constituição Federal e preenchido por *arranjos institucionais* formais e informais, que frequentemente se sobrepõem. As linhas que cruzam o quadro são linhas de comunicação entre os centros de poder, que partem em todas as direções. “Nesse sentido, podemos dizer que as linhas de comunicação constituem os nervos do sistema” (ELAZAR, 1990, p. 63, tradução nossa), como ilustra a figura 1, a seguir.

³⁸ O mentor desta teoria é reconhecidamente Morton Grodzins. Porém, buscando aperfeiçoar seus escritos, Grodzins retardou a publicação da obra que se tornou a principal referência teórica do federalismo cooperativo: *The American System: a new view of Government in the United States*. Essa obra foi publicada postumamente em vista de seu falecimento em 1964, somente em 1966, editada por Daniel Elazar, seu aluno. Daniel Elazar publicou em 1962 o livro *The American Partnership*, fruto de uma pesquisa coordenada por Grodzins.

Figura 1 — O modelo matricial



Fonte: Elazar (1990, p. 62).

Para que o sistema funcione, como ilustra a matriz acima, deve haver interação entre as diferentes células. A dimensão das regras compartilhadas leva à existência de uma necessária interação nas federações e é em razão dessa interação que o sistema recebe o nome de *federalismo cooperativo*. O modelo da matriz cooperativa concretiza-se, portanto, nas relações de *parceria*. A negociação é a base para o compartilhamento de poder entre as partes envolvidas. Por isso, são enfatizados três elementos nessa teoria: a) parcerias; b) relações de cooperação; e c) negociação como base para o compartilhamento de poder. Essas relações pressupõem uma necessária interação entre as esferas de governo no âmbito da matriz federativa. Nesse sentido, “[...] o federalismo não significa apenas a afirmação de autonomia entre os entes, mas uma combinação de autonomia (*self rule*) com interdependência (*shared rule*)” (FRANZESE, 2010, p. 21).

A partir da visão de seus idealizadores, como exposto, a teoria do federalismo cooperativo tem como principal característica um padrão de interação entre as esferas de governo baseado no respeito à integridade mútua e na cooperação desenvolvida por meio de negociação. Os autores ressaltam que a cooperação não significa plena harmonia entre os entes federativos, admitindo que pode haver competição e coerção, com predomínio federal sobre os demais entes, ou, inversamente, o fortalecimento dos governos subnacionais.

No âmbito da Ciência Econômica, as bases teóricas que fundamentaram o federalismo cooperativo, de acordo com Affonso (2003), são resultado de uma elaboração teórica produzida a partir da visão Keynesiana sobre o Estado e a escola neoclássica, o que deu origem à chamada síntese neoclássica, a qual foi hegemônica até os anos de 1970. O objetivo desta síntese foi o de corrigir as falhas do mercado e aumentar a eficiência do sistema capitalista. Essa construção teórica ficou conhecida como a *Welfare Economics* (economia do bem-estar). O Estado, nessa perspectiva, era necessário para complementar o sistema, corrigir as desigualdades e garantir a estabilidade econômica (AFFONSO, 2003; OLIVEIRA, 2007).

Na proposição neoclássica, portanto, o federalismo é reduzido à dimensão fiscal³⁹, em que se teoriza sobre as características ideais que um sistema federativo deveria ter em termos fiscais para ser qualificado como “federal”. Federalismo nesse sentido, significa essencialmente descentralização de gastos públicos e eficiência fiscal. A política foi concebida como um elemento externo nas relações fiscais, e não como parte integrante do processo.

A partir de 1970, o mundo assistiu a vários fenômenos convergentes que impactaram o processo de reestruturação do capitalismo, a saber: a crise econômica mundial, a crise do *Welfare State* nos países centrais, o colapso do Estados socialistas e a crise do Keynesianismo como instrumento de política econômica dos Estados nacionais. O encerramento da era de ouro do capitalismo com a falência de Bretton Woods⁴⁰ abriu um flanco ataque neoliberal à teoria Keynesiana.

Nesse cenário, o modelo cooperativo foi fortemente criticado sob os argumentos de que inviabilizava a concorrência entre as esferas governamentais, além de provocar déficits públicos e endividamento, em razão dos excessivos e crescentes gastos governamentais. A teoria keynesiana e o *welfare state* que davam suporte ao modelo cooperativo, de igual modo, sofreram fortes críticas, principalmente pela ortodoxia liberal e pela *Public Choice Theory*⁴¹. À essas críticas, outro modelo de federalismo foi elaborado tendo em vista o novo papel

³⁹ Entre os autores que se posicionam nessa visão e citados por Affonso (2003), estão: Musgrave (1980), Oates (1990) e Wheare (1963).

⁴⁰ O sistema de Bretton Woods foi criado com as propostas definidas entre os participantes da Conferência Monetária e Financeira Internacional das Nações Unidas e Associadas, realizada entre 1 e 22 de julho de 1944, que elaborou regras para o sistema monetário internacional.

⁴¹ A teoria da Escolha Pública pode ser definida como uma disciplina que se situa entre a economia e a ciência política e cujo objeto de estudo deixa de ser as decisões individuais ocorridas dentro do mercado para se transformar nos processos decisórios coletivos que se dão extramercado. Nesse sentido, pode-se falar também em ‘Teoria Econômica da Política ou em ‘Nova Economia Política’. Quanto ao método de análise, essa teoria emprega o individualismo metodológico no estudo da ação pública, ou seja, a esfera política é determinada pela ação individual dos atores políticos que tomam parte em seus processos (MORAES, 2001, p. 38).

recomendado ao Estado para aumentar a eficiência do sistema e, ao mesmo tempo, promover a desregulamentação das atividades econômicas, reduzir o poder do Governo Federal e desmontar o *welfare state*. A descentralização foi a principal estratégia para atribuir maior responsabilidade aos entes subnacionais na oferta de políticas públicas como contraponto à centralização do período anterior em um momento de consolidação das políticas de cunho neoliberal.

1.2.3.3. Federalismo competitivo: Neoliberalismo e Escolha Pública (1970/80)

O modelo do federalismo competitivo foi forjado visando à competição entre as esferas de governo para garantir maior eficiência das políticas públicas sob a justificativa da ineficiência do Poder Central. A *descentralização* e a *autonomia* das unidades subnacionais tornam-se, nesse modelo, “[...] variáveis centrais para barrar a expansão do Estado e, ao mesmo tempo, para garantir a competição entre as esferas de governo capaz de garantir a eficiência” (OLIVEIRA, 2007, p. 16).

Os argumentos que fundamentaram esse modelo, no plano teórico, equipararam o Estado ao mercado e os agentes públicos aos agentes privados. A esfera política foi deslocada do campo estatal e considerada falha, e a competição/concorrência foi nela introduzida para garantir uma suposta eficiência. Como consequência desse modelo, houve um progressivo esvaziamento do Poder Central e aumento da disputa entre as esferas subnacionais. Dessa maneira, ao invés de maior eficiência, esse processo resultou no aumento da fragmentação e conflitos internos, bem como das desigualdades, “[...] minando as bases da unidade nacional” (OLIVEIRA, 2007, p. 17).

A teoria da *Public Choice*, que suporta esse modelo, tem como principais representantes James Buchanam e Gordon Tullock, que criam um novo campo de estudos para a economia: a análise, a partir de modelos racionais da teoria econômica, da democracia constitucional, ou em termos do federalismo fiscal, como a sociedade, nas suas relações com o sistema político, decide sobre quais bens e serviços públicos lhe serão oferecidos em cada nível de governo. O federalismo, com sua divisão radical de poder, é uma solução contra a monopolização do poder político.

A hegemonia das políticas neoliberais de ajuste macroeconômico se confirma nos anos 1980 e 1990 pela desregulamentação dos mercados, em especial o de trabalho e o financeiro, privatização de empresas estatais e serviços públicos e a desestruturação do *Welfare State* (e suas variações). Porém, em meados dos anos de 1990, esse modelo se

mostrou totalmente inviável, tanto do ponto de vista político-social quanto econômico. Vários países do mundo assistiram à interrupção do processo de crescimento econômico, ao aumento do desemprego, da pobreza e o enfraquecimento das instituições públicas, o que colocou em risco o próprio funcionamento do mercado e a reprodução do sistema capitalista.

Esse cenário trouxe de volta a ideia da necessidade do Estado na regulação do mercado, na garantia de coesão social e na reprodução global do sistema, bem como colocou sob suspeição a validade das políticas de reajustamento macroeconômico inspiradas no pensamento neoliberal. Para tanto, novos instrumentos foram pensados para aumentar o controle sobre as ações do Estado.

Essa mudança de concepção levou a teoria do federalismo a receber novos contornos, em que a temática institucional será o núcleo central dessa alteração, a qual foi traduzida pelo Neo-Institucionalismo e pela Nova Economia Política Positiva, tema do próximo subitem.

1.2.3.4 A centralidade das instituições e o Federalismo Institucional

De acordo com Affonso (2003), o *neoclassicismo* foi aprimorado pelas novas correntes do neo-institucionalismo e *pela Nova Economia Institucional (NEI)*, não promovendo uma ruptura, portanto, com aquele. Essa vinculação tem relação com o fato de o *neoclassicismo* se estabelecer como um “[...] corpo analítico que visa dar uma explicação do complexo processo de troca que se convencionou chamar economia – na qual o comportamento dos agentes individuais na atividade de mercado [...], permite ser relacionado com os resultados obtidos para a comunidade como um todo”. Essa mesma perspectiva está presente na NEI.

Nesse diapasão, o mercado é considerado uma instituição como outra qualquer que, para funcionar com eficiência, precisa contar com regras claras. O Estado deve prover, pelos poderes que esse dispõe, dessas regras para os agentes econômicos. O Estado deve, ainda, para também operar com eficiência, contar com instituições fortes, para garantir tanto o cumprimento dessas regras, quanto a criar/estabelecer e respeitar regras próprias, claras e transparentes. Esta ponte forjada entre o mercado e o Estado, que abriga regras para o funcionamento de ambos, acaba despolitizando as relações mantidas entre eles.

A ideia de que o Estado precisa ser modernizado/reformado advém dessa perspectiva, pois, para desempenhar o papel de agente “estruturador” do mercado, bem como contar com mecanismos próprios de controle de suas atividades, ele necessita capacitar-se por meio das instituições. Por isso, “[...] regulação, supervisão, acompanhamento, responsabilização transformam-se em ingredientes essenciais neste novo quadro, em que o próprio Estado cria

mecanismos de controle - também por parte da sociedade - para definir, atuar com eficiência e autolimitar suas atividades” (OLIVEIRA, 2007, p. 20).

De acordo com Oliveira (2007, p. 21), emerge dessa concepção teórica um “*federalismo institucional*” que imprime um novo formato às relações intergovernamentais. O Governo Central, nesse modelo, deve ser capaz de promover um desenho adequado das instituições, visando a regular e coordenar as ações dos governos subnacionais e criar condições para que a própria descentralização seja benéfica para aumentar a eficiência do setor público. As instituições garantem a convergência entre os interesses dos governos subnacionais e os de âmbito nacional. Logo, “[...] a estruturação de ‘marcos regulatórios’ confiáveis em diversos campos da economia e nas relações intergovernamentais torna-se, assim, condição *sine qua non* para garantir a concorrência e permitir ao sistema operar com eficiência” (OLIVEIRA, 2007, p. 29).

Tal abordagem pressupõe a existência de vários *arranjos* que devem ser revistos permanentemente para que se adaptem à diversidade de situações existentes na federação com tratamentos e abordagens que levem em conta essas diferenças. A concorrência é aceita desde que não seja predatória ou prejudicial à eficiência, tampouco a garantia de uma “competição saudável”.

Nessa visão, ainda, a autonomia limita-se aos fins da *accountability*. Por isso princípios, como os de transparência, clareza e divulgação dos orçamentos, juntamente com a criação de canais de participação e representação da sociedade aparecem como instituições vitais para otimizar a utilização dos recursos públicos e garantir o atingimento de resultados eficientes. Para tanto, são incentivados procedimentos para a melhoria da gestão pública, como treinamento dos quadros técnicos e programas de modernização da administração. Essa visão orientou a Reforma do Estado brasileiro nos anos de 1990, como abordaremos no próximo item.

1.3 FEDERALISMO COOPERATIVO NO BRASIL NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO

Conforme abordamos no item anterior, as noções de federalismo e descentralização foram “desfiguradas” no âmbito acadêmico pelas teorias econômicas hegemônicas do setor público, baseadas na *Public Choice* e na NEI. Apesar das diferenças apontadas nos períodos indicados, em relação à teorização dos modelos cooperativo e competitivo, podemos afirmar que a linha que separa o primeiro, com tendências centralizadoras, do modelo segundo -

descentralizador em sua essência - está no papel que as instituições exercem na regulação e controle por meio das regras prescritas. Essas regras não se restringem às unidades de governo, mas são estendidas para todos os poderes (Legislativo, Judiciário, Executivo), visando a limitar/controlar seus atos. Ao Estado cabe exercer poder regulatório sobre as diversas áreas da economia para que o sistema opere com eficiência.

Dessa maneira, consideramos que essas teorias vão de encontro ao sentido mais amplo de federalismo, que pressupõe *pactuação* coletiva, política e solução de conflitos territoriais. As noções de *cooperação* e *coordenação*, portanto, carregam sentidos diversos, por vezes antagônicos, nem sempre condizentes com esses princípios.

Nosso argumento é que essas inflexões teóricas ocorrem no processo de circulação da produção científica, facilitada pelas redes de conhecimento internacionais compostas por atores diversos, como agências internacionais, acadêmicos, políticos e administradores. Tais redes operam no sentido de exercer influência nas agendas de pesquisa das comunidades acadêmicas. Como demonstrou Affonso (2003) em sua tese, a desfiguração das noções de federalismo e descentralização ocorreu tanto no âmbito acadêmico, quanto nos organismos multilaterais, “como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal). A influência dessas organizações estendeu-se a vários outros processos concretos de descentralização e federalização na América Latina e nos chamados países “em transição”⁴² (para a economia de mercado), bem como em alguns países desenvolvidos.

Nesta tese, identificamos com relação à produção acadêmica sobre o federalismo brasileiro, a influência de várias Fundações, entre as quais destacamos a Fundação Konrad Adenauer,⁴³ a qual tem especial relevância no processo de uniformização do pensamento em torno de uma “receita” para o Brasil, traduzida na Reforma dos anos de 1990 em que as instituições federativas tiveram um papel fundamental. Essa ideia é claramente exposta no livro *Reforma do Estado e o contexto federativo*, publicado por essa Fundação em 1999, de autoria de Fernando Abrúcio e Valeriano Costa. Destacamos na argumentação dos autores a importância que é dada ao federalismo como uma instituição produtora de impactos no processo de reforma, expressa no objetivo da publicação:

⁴² Para Affonso (2003, p. 87), os países em transição são aqueles egressos do socialismo.

⁴³ Camargo (2001) credita à Fundação Adenauer o mérito de ter inaugurado, juntamente com o Ipea, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e a Fundap, estimulantes discussões sobre o federalismo alemão e o federalismo brasileiro.

[...] analisar o *efeito da estrutura federativa* sobre a questão mais importante da agenda política brasileira: *a reforma do Estado*. Tal proposta parte do fato de que não é possível entender as mudanças que estão sendo realizadas no aparelho estatal, bem como as resistências a este processo, sem se *estudar a influência do federalismo* no sistema político do país (ABRÚCIO; COSTA, 1999, p. 01, grifos nossos).

Consoante os princípios que orientaram a Reforma dos anos 1990, os autores do referido texto entendem que a introdução da participação na gestão pública não decorre de uma mera opção programática ou preferência ideológica, mas de uma imposição da realidade. Nessa perspectiva, Abrúcio e Costa (1999, p. 4) argumentam que as reformas se justificam na medida em que há um esgotamento do antigo modelo de desenvolvimento econômico-social montado no pós-guerra, quando aquele formato de Estado perdeu parte de seu poder econômico em vista das transformações estruturais do sistema produtivo capitalista, especialmente com a “[...] ampliação da competição industrial e a intensificação dos fluxos financeiros e comerciais em escala global”. Tais transformações impõem aos Estados mudanças no seu modo de atuar.

Dessa forma, para Abrúcio e Costa (1999), as principais mudanças deveriam ocorrer nas formas de gestão governamental. A partir dessa visão, os procedimentos da administração pública precisariam ser alterados nos seguintes aspectos:

- [...] a) orientar a administração cada vez mais *por resultados* [...] como ocorria no modelo burocrático weberiano (BRESSER PEREIRA, 1998);
- b) voltar a prestação dos serviços públicos para o atendimento das necessidades do *cidadão/consumidor*, aumentando a participação da sociedade na avaliação das políticas públicas e, por conseguinte, o *accountability* e a transparência governamental;
- c) *flexibilização do funcionamento interno do setor público*, em termos de gestão e contratação de pessoal. Essa flexibilização deve [...] tornar o setor público eficaz e efetivo [...];
- d) ampliação do conceito de público, fazendo com que o Estado não seja o único provedor de serviços públicos. *Parcerias* com a comunidade ou com o *setor privado* e a criação de organizações públicas não-estatais (BRESSER PEREIRA & GRAU, 1998) (OSBORNE & GAEBLER, 1994).
- e) *descentralização de serviços públicos básicos* - como saúde, educação, saneamento, habitação - para a administração local ou governos subnacionais. (ABRÚCIO; COSTA, 1999, p. 4, grifos nossos).

Em tal panorama, os autores asseveram ainda que o aparelho governamental deve caminhar em direção ao modelo de Estado Rede, “[...] e uma das redes fundamentais encontra-se nas *relações intergovernamentais*: os entes federativos precisam constituir mecanismos de parceria e cooperação para a realização de suas políticas” (ABRÚCIO; COSTA, 1999, p. 5, grifos nossos)”. “Seguindo esta linha, os níveis de governo brasileiros terão de fortalecer suas capacidades estatais, redefinindo suas funções no pacto federativo, e criar mecanismos de cooperação intergovernamental” (p. 6). Nessa direção, os autores optam

por “[...] analisar como a reforma do Estado brasileiro está conseguindo ou não montar redes que guiem o funcionamento da Federação. [E ainda], estudar a reforma do Estado em seu aspecto intergovernamental” (p. 6).

Outra obra emblemática é a tese desenvolvida na Alemanha e defendida em 2000 no Brasil, na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, pelo economista Marcos Ribeiro de Moraes, intitulada: *Arranjos Federativos e Instituições - analisando as Relações Intergovernamentais na República Federal da Alemanha (RFA)*, publicada como livro em 2001, cujo título é *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha*, também pela Fundação Konrad Adenauer.⁴⁴ Assim, na conclusão do terceiro capítulo do livro, denominada *Que contribuições a história do Estado Federal Alemão nos traz?*, o autor assinala: “Da revisão histórica do federalismo alemão, podemos apreender elementos mais gerais, relativos à sua *qualidade institucional*, assim como traços específicos — que tornam o arranjo federativo alemão distinto de outros modelos existentes” (MORAES, 2001, p. 195, grifos nossos).

A qualidade institucional a qual o autor se refere está fundamentada em uma “análise em Economia Institucional” que, como assinalamos, coaduna-se com as inflexões feitas pela *mainstream* no âmbito das teorias do federalismo. Moraes (2001, p. 375) destaca, como balizadores para o arranjo federativo brasileiro, “[...] a expansão do marco legal subjacente a relações federativas, a legitimidade das regras formais, a coordenação intergovernamental, a capacidade de resolução de conflitos, e a de adaptação institucional”. De acordo com o autor, essa qualidade não se verifica no Brasil, posto o “[...] imobilismo institucional, a descoordenação intergovernamental e a irresponsabilidade na gestão pública” (p. 376).

Vale ainda mencionar a publicação da obra *Federalismo na Alemanha e no Brasil*, subscrita a partir do V Simpósio Brasil-Alemanha, realizado em maio de 2000, um evento internacional promovido pela Fundação Konrad Adenauer e pela Sociedade Brasileira Alemã, com apoio da Embaixada do Brasil na Alemanha, que teve como objetivo discutir a evolução e os desafios do federalismo na Alemanha e no Brasil. Esse livro conta com a autoria de vários pesquisadores do federalismo e foi bastante citado nos estudos analisados. Uma das questões levantadas nessa obra é bastante elucidativa de seu projeto: [...] que experiências internacionais selecionar e como absorvê-las, através dos modelos teóricos e das

⁴⁴ O Fórum das Federações do Canadá, realizado em outubro de 1999, e a 1ª Conferência sobre o Federalismo Cooperativo, realizada em Brasília, em maio de 2000, são apenas dois exemplos recentes que se acrescentam a inúmeros outros encontros, promovidos pela Fundação Konrad Adenauer. (CAMARGO, 2001, p. 76)

práticas sociais que nos pareçam mais condizentes com as necessidades internas de nossos próprios países? (CAMARGO, 2001, p. 77).

Do exposto, compreendemos que a emergência dos estudos sobre o federalismo não está dissociada do cenário das reformas implementadas no Brasil e na América Latina. A ideologia dominante que antecedeu as ações reformistas propriamente ditas teve como meta uma *contrarrevolução* calcada na implementação de uma “democracia de baixa intensidade” em prol de uma “modernização conservadora”, úteis ao enfraquecimento da “soberania precária dos países latino-americanos” (NEF, 2010). Eis a missão da Reforma Administrativa do Estado iniciada nos anos 1990, tendo o “novo federalismo” brasileiro modelado pela CF/88, primordial papel neste processo.

1.3.1 Neoliberalismo e Pós-neoliberalismo no Brasil (1990-2016): rupturas ou continuidades?

O contexto de redemocratização brasileira foi marcado pela hegemonia neoliberal, contudo, além das particularidades históricas e culturais, a atuação e o perfil político-ideológico dos governos brasileiros do período pós CF/88 imprimiram diferentes nuances a esse projeto e à dinâmica federativa. Em nossa visão, enquanto os governos do período de 1990 a 2002 estiveram mais alinhados ao “Consenso de Washington”, portanto ao neoliberalismo ou, ainda, à Terceira Via⁴⁵, os governos do período seguinte (2003-2016) estiveram mais próximos do Pós-neoliberalismo.

Não há um consenso na literatura sobre essa forma de interpretação, porém, nosso objetivo será o de expor como as inflexões político-ideológicas influenciaram a dinâmica federativa brasileira, considerando a conjuntura econômica e sociopolítica mais ampla. Para essa exposição tomamos como referências principais, os trabalhos de Sader (2013) e Pochmann (2013).

De acordo com Sader (2013), em comparação com outros países da América Latina, o neoliberalismo foi implementado tardiamente no Brasil. Uma das razões foi o *impeachment* de Collor, o qual iniciou as ações desse projeto. Assim, o receituário neoliberal foi de fato introduzido, no governo FHC por meio da desregulamentação da economia, abertura do

⁴⁵ A terceira via é uma corrente ideológica que nasceu a partir da década de 1990 dentro da social-democracia (renovada). Conserva elementos de direita (política econômica conservadora - neoliberal) e de esquerda (política social progressista) em uma tentativa de conciliar e subsumir a luta de classes. Nas palavras de Giddens (2000, p. 36), um de seus principais ideólogos, a terceira via, é uma opção “para além da esquerda e da direita”. Essa ideologia ficou conhecida como “centrismo radical”, pois defende a teoria do “Estado necessário”, em que sua interferência não seja nem máxima, como no socialismo, nem mínima como no liberalismo.

mercado interno, precarização das relações de trabalho, privatização do patrimônio público sem critérios e submissão da política externa aos EUA.

O projeto baseado na ideia de que a “[...] estabilidade monetária, por si mesma, geraria modernização econômica e distribuição de renda” (SADER, 2013, p. 138), após três crises, fez a economia brasileira entrar em profunda e prolongada recessão, dando abertura para que os governos do PT ganhassem as eleições em 2002.⁴⁶ A partir desse momento, o Brasil iniciou um processo de construção do pós-neoliberalismo, cujos elementos centrais decorreram da prioridade dada: a políticas sociais em detrimento das de ajustes fiscal; a processos de integração regional e intercâmbios Sul-Sul e não os tratados de livre comércio com os EUA; ao papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, em vez do Estado mínimo e da centralidade do mercado.

De acordo com Pochmann (2013, p. 150), na construção de um projeto “pós-neoliberal” o Estado atuou como uma peça fundamental pela via do “[...] planejamento estratégico de coordenação dos investimentos no país”. O autor destaca como estratégias principais de planejamento: a) aumento do volume de recursos destinados à Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP); b) O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); formação de corporações transnacionais (nas áreas de construção civil, alimentos, energia, siderurgia, transportes e outras), cujo objetivo é se recolocar no espaço restrito da ultramonopolização da competição capitalista mundial. Essas políticas visaram a reduzir a dependência e a subordinação do capitalismo brasileiro.

Tratava-se, de acordo com o autor, de reorganizar um novo projeto de desenvolvimento nacional para o Brasil, calcado especialmente na forte ênfase às políticas sociais. Assim, “[...] o gasto social, ao mesmo tempo em que representa uma ferramenta fundamental na promoção da coesão social brasileira, torna-se cada vez mais o multiplicador da incorporação pelo mercado de consumo” (POCHMANN, 2013, p. 155). Ademais, o fortalecimento da gestão operacional e técnica do Estado conduziu a paralisação da privatização e reativou o planejamento, que, por sua, reorganizou o investimento público e a “coordenação das expectativas do setor privado”. Tais medidas induziram a “[...] transição da *macroeconomia da financeirização* da riqueza para a *macroeconomia do produtivismo*” (p. 155), reposicionando, dessa maneira, o país em frente “[...] ao estabelecimento de uma nova geopolítica mundial” (p. 155).

⁴⁶ Considerando que a dinâmica eleitoral tem suas regras, outros fatores explicam a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nessa eleição. Ver: Sader (2013).

A retomada das políticas de desenvolvimento com o ativo protagonismo estatal, coordenada pelo Governo Federal, foi interpretada por muitos intelectuais como um avanço no Estado de bem-estar social⁴⁷ preconizado pela CF/88. Ainda que não consensuais, as interpretações sobre esse protagonismo, reconhecem o impacto dessas mudanças na dinâmica federativa brasileira, motivando os estudos sobre federalismo e políticas públicas.

Em frente ao exposto, o próximo item abordará a emergência do federalismo como objeto de pesquisa e a influência do paradigma neo-institucional no cenário brasileiro, indicando como esse processo foi marcado tanto por confluências com a tendência internacional quanto pelas peculiaridades da realidade nacional. De igual modo, a adesão a essa agenda de pesquisa pelo Cape contribuirá para a emergência do Federalismo Educacional a partir de meados da primeira década dos anos 2000, o que será abordado no próximo capítulo.

1.4 O NEO-INSTITUCIONALISMO NO BRASIL: A REDESCOBERTA DAS INSTITUIÇÕES E O CAMPO DE ESTUDOS DO FEDERALISMO

A reforma da Federação promovida pela Constituição de 1988 e uma nova sensibilidade para a dimensão institucional na vida política, trazida pelo neo-institucionalismo, parecem ter contribuído igualmente para que o federalismo ganhasse espaço na agenda de pesquisa da ciência política nacional (ALMEIDA, 2001, p. 13, grifos nossos).

Como descrito na epígrafe, Almeida (2001) entende que esse interesse pelo federalismo foi motivado pela centralidade da dimensão institucional na análise dos fenômenos políticos. Tal centralidade tem relação com a predominância do paradigma Institucionalista nas Ciências Sociais a partir da década de 1980, como abordamos. Nesse caso, em especial, do Neo-institucionalismo na Ciência Política brasileira.

No Brasil, a redescoberta das instituições ocorreu no bojo do debate muito concreto sobre os caminhos possíveis para voltar à democracia. Apesar da experiência brasileira do federalismo iniciar com os diversos embates consagrados na Constituição Republicana de

⁴⁷ Em razão da diversidade de modelos de Estados de bem-estar social e de sua localização geográfica e histórica, não existe um consenso conceitual sobre esse tipo de Estado, tampouco se, no caso brasileiro, ele chegou um dia a se configurar.

1891, tivemos vários e longos períodos de vigência de regimes autoritários, a saber: entre 1937-1945 (Estado Novo de Vargas) e em 1964 (golpe militar), os quais repercutiram fortemente na questão federativa. Nesses períodos, houve forte centralização, não deixando margens para a atuação autônoma dos demais entes federativos.

Diante disso, durante todo o ciclo autoritário, o federalismo não figurou como tema de destaque na agenda de pesquisa dos cientistas políticos nacionais (ALMEIDA, 2001; ARRETICHE, 2005; PAPI, 2016; SALES, 2006; LIMONGI; ALMEIDA; FREITAS, 2016; SOARES, 1998). Em fins dos anos 1980, porém, a transição política, a reforma implementada pela Constituição de 1988 e a consolidação da mudança de regime trouxeram o federalismo de volta à agenda de pesquisa da CPB.

A respeito de tal lacuna na CPB, Soares (1998, p. 137) argumenta que essa ausência, por si só, justificaria o empreendimento de estudar a federação privilegiando a perspectiva político-institucional, pois devem ser enfatizadas as relações de poder. Nesses termos, foram lançadas as bases de um novo paradigma⁴⁸ que dominaria a Ciência Política: o Neo-Institucionalismo. No Brasil, esse movimento está intimamente ligado ao processo de autonomização dessa disciplina, principalmente em relação à sua concorrente mais próxima, a sociologia política.

De acordo com Limongi, Almeida e Freitas (2016, p. 64), essa foi uma das estratégias apontadas pelos intelectuais que vivenciaram o período de crise dos regimes democráticos para superação desse dilema. Um exemplo são os estudos das transições entre regimes políticos, acompanhados por essa nova abordagem, em que são enfatizados, de um lado, “as estratégias dos agentes [e, de outro], o peso das variáveis institucionais e seus efeitos sobre os incentivos que delimitam o campo de escolhas disponíveis para os agentes individuais e coletivos movidos por interesses”.

Mais adiante, na Constituinte (1986-1988), os estudos focalizaram algumas variáveis institucionais tomadas como chaves dentro do neo-institucionalismo como a “forma de governo” e as “leis eleitorais”. Essas variáveis, progressivamente, “[...] acabaram ocupando a posição de primeiros princípios a partir dos quais tudo o mais poderia ser deduzido” (LIMONGI; ALMEIDA; FREITAS, 2016, p. 76).

Um dos temas mais polêmicos dessa nova agenda de pesquisa foi o sistema presidencialista, pois, mesmo considerando as controvérsias levantadas em relação a opção

⁴⁸ Ressaltamos que a ideia de paradigma, nesta tese, foi utilizada para se referir ao Institucionalismo de forma mais abrangente, como abordamos no primeiro item. Porém na CPB parte significativa da literatura compreende o neo-institucionalismo como um paradigma (PERES, 2008; LIMONGI; ALMEIDA; FREITAS, 2016).

adotada no plebiscito de 1993, os autores tinham como principal referência o presidencialismo norte-americano, a partir do qual foram construídas as “[...] teorias e modelos existentes: sistema eleitoral majoritário, bipartidarismo, equilíbrio de poderes, Legislativo forte, governo unipartidário” (LIMONGI; ALMEIDA; FREITAS, 2016, p. 71). Ao contrário desse arranjo considerado “ideal” no Brasil, nosso “Presidencialismo de coalisão” (ABRANCHES, 1988)⁴⁹ é resultado da combinação de nossas peculiares instituições: presidencialismo, *federalismo*, bicameralismo, multipartidarismo e representação proporcional. Como resultado, temos um poder legislativo segmentado e fraco, ao contrário do modelo norte-americano.

Na esteira da contextualização exposta aqui, foi a partir dos anos de 1990 que o debate ganhou novos rumos, passando a focar no funcionamento da democracia. Considerando, portanto, que o neo-institucionalismo se constituía, a partir desse período, em uma das principais abordagens para a análise dos fenômenos políticos, Limongi, Almeida e Freitas (2016) realizaram um levantamento da produção do campo da CPB. Nessa pesquisa, buscaram identificar os núcleos sobre os quais o debate institucionalista caminhou, indicando a existência de sete subáreas: 1) Eleições e sistemas partidários; 2) Relação entre poderes e os poderes individualmente; 3) Federalismo; 4) Relações intergovernamentais; 5) Políticas públicas; 6) Regimes políticos e transição de regimes; e, por fim, 7) artigos que discutem a abordagem neo-institucionalista. A tabela 06 abaixo mostra a posição dessas subáreas neste campo de estudos:

Tabela 1 — Número de artigos publicados na CPB por subárea (1988-2014)

SUBÁREA	Nº DE ARTIGOS
Relações entre poderes e os poderes individualmente	149
Federalismo, Relações Intergovernamentais e Políticas Públicas	59
Eleições e sistemas partidários	47
Regimes políticos e transição	17
Neo-institucionalismo	7
TOTAL	279

Fonte: Limongi; Almeida; Freitas (2016, p. 79, grifos nossos).

⁴⁹ Para esse autor, esse modelo é resultado da heterogeneidade social e regional e, assim como as demais formas de organização política, busca resistir aos desafios de uma sociedade desigual e conflitiva.

Notamos que, apesar de os autores citarem sete subáreas, as subáreas “Federalismo, Relações Intergovernamentais e Políticas Públicas” foram agrupadas. Esse agrupamento retrata a tendência dos estudos no campo das políticas públicas, cujas dinâmicas e resultados serão entendidos a partir do desenho e funcionamento da organização federativa do Estado brasileiro, o que caracterizou a constituição do campo de estudos sobre federalismo no Brasil, objetivo do próximo subitem.

1.4.1 Os estudos das instituições federativas após a Constituição de 1988: a descentralização das políticas sociais

De acordo com o levantamento realizado por Limongi, Almeida e Freitas (2016), a primeira leva de estudos sobre o federalismo no pós-1988 enfatizou o impacto negativo das estruturas produzidas no processo de transição e consagradas pela Constituição de 1988 (CF/88). Para a literatura da época, a nova estrutura federativa brasileira – descentralizada, estadualista e incompleta (no que se refere à atribuição de competências e responsabilidades) – impactou negativamente a capacidade do Governo Federal de aprovar e executar sua agenda.

O texto pioneiro mais influente nessa discussão foi o artigo de Fernando Luiz Abrúcio, *Os barões da federação* (1994), reproduzido no livro de mesmo título em 1998. Esse texto enfatizava o poder de veto dos governadores, logrado por seu papel na etapa final da transição, como consagrado na CF/88 (SALES, 2006; LIMONGI; ALMEIDA; FREITAS, 2016). Tendo exercido grande influência na predileção pelo Neo-institucionalismo entre os pesquisadores da época, essa obra tem como base teórica a vertente do Neo-institucionalismo Histórico. As noções de herança institucional (*path dependence*), “[...] de momentos críticos que marcaram a vida política do país (*critical junctures*), além da ênfase sobre as relações assimétricas de poder e a combinação de análises institucionais com outros fatores, tais como a engenharia eleitoral do país” (SALES, 2006, p. 154), são explicitamente referenciadas pelo autor nessa obra.

Também no mesmo caminho teórico-analítico, Celina Souza (1997),⁵⁰ em sua tese sobre as mudanças na engenharia constitucional brasileira, afirmou que os políticos locais e regionais foram trazidos para o centro do processo decisório nacional. Esse novo arranjo, de

⁵⁰ Trata-se de uma publicação originária de sua tese de Doutorado em Ciência Política pela London School of Economics and Political Science, intitulada: *Constitutional change in Brazil: political and financial decentralisation (1981-1991)*, obtida em 1995. Essa tese resultou no citado livro *Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization*, que foi publicado em inglês pela Macmillan, New York em 1997.

acordo com a autora, acarretou algumas dificuldades para o processo de governo, que ela sintetiza em cinco indicadores considerados mais frequentes:

a) a guerra fiscal entre os estados; b) a dificuldade, até de 1994, de implementar medidas anti-inflacionárias eficazes; c) a complicada negociação entre governo federal e governos estaduais, dos termos do ajuste fiscal nas duas esferas, incluindo a situação dos bancos estaduais, o encontro de contas e o equacionamento das dívidas dos estados; d) a lentidão da transferência de competências e atribuições na área social da União para as unidades subnacionais, em especial para os municípios; e) os percalços à aprovação de legislação reformista que atingisse direta ou indiretamente os interesses dos estados, como as reformas previdenciária, administrativa e, sobretudo, a tributária (SOUZA, 1997, apud LIMONGI; ALMEIDA; FREITAS, 2016, p. 86).

Com efeito, na avaliação de Limongi, Almeida e Freitas (2016, p. 86-87), o federalismo foi, nesse período, qualificado, pela maioria dos estudos, com adjetivos negativos, como: “predatório” (ABRÚCIO; COSTA, 1998); “Fragmentado” (CAMARGO, 1991); “Regional” (CAMARGO, 1999); “Incompleto” (KULGEMAS; SOLA, 1999); “Desequilibrado” (CAMARGO, 1993); “Estadualista” (ABRÚCIO, 1998; KULGEMAS; SOLA, 1999).

Essa tendência foi se alterando a partir do final dos anos de 1990 com os estudos realizados na grande área “Descentralização”, principalmente na análise de políticas sociais específicas. Assim, os juízos negativos assinalados pela literatura do período foram contrapostos por uma visão mais nuançada, em que eram ressaltadas as condições que possibilitavam ou dificultavam o estabelecimento de mecanismos de coordenação e cooperação entre entes federativos de forma a assegurar ou travar um amplo leque de reformas do sistema de proteção social. Nessa linha de argumentação, destacam-se os artigos *Federalismo e políticas sociais* (1995) de Maria Hermínia Tavares de Almeida e outros dois artigos de Marta Arretche: *Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?* (1996) e *Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo* (1999), ambos escritos ainda na década de 1990 (LIMONGI; ALMEIDA; FREITAS, 2016).

A influência dessa produção na constituição de um campo de estudos próprio foi mensurada por Limongi, Almeida e Freitas (2016) a partir do número de citações registradas no Google Acadêmico, conforme indicado no Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 — Artigos por número de citações (1988-2014) incluindo o ano de 2020

TÍTULO	AUTOR	ANO	2014	2020
Federalismo e políticas sociais	Almeida, M.	1995	420	698
Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo	Arretche, M.	1999	393	743
Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?	Arretche, M.	1996	383	658
A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula	Abrúcio, F.	2005	243	628
Recentralizando a Federação?	Almeida, M.	2005	169	424
Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais	Arretche, M.	2002	154	304
Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988	Souza, C.	2005	143	460
Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização	Souza, C.	1998	134	186
Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças	Souza, C.	2001	123	210

Fonte: Adaptado de Limongi; Almeida; Freitas (2016, p. 80-82). Citações em 2020 com acesso em 03/11/2020.

Fizemos o mesmo levantamento em 2020 (indicado na última coluna do Quadro 2) ao qual observamos a permanência da tendência de crescimento ascendente no número de citações de todos os textos, visto que seus índices foram significativamente aumentados. Notamos, ainda, que o texto de Arretche, publicado em 1999, passa a ocupar a primeira posição. Justifica-se essa alteração, porque essa autora manteve, ao longo do tempo, em relação à Almeida (até o ano de 2014), uma média de publicações maior e mais atual sobre o tema.

Na conclusão de Limongi, Almeida e Freitas (2016, p. 87, grifos nossos), com o tempo, a discussão passou a tratar mais diretamente “[...] a natureza da estrutura federativa adotada pelo país e como esta permite conciliar centralização sobre decisões relativas ao desenho e financiamento das políticas com descentralização de sua implementação”.

Essa questão, conforme será analisado nos próximos capítulos, permeou os estudos sobre o Federalismo Educacional no Cape brasileiro.

1.5 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Este capítulo abordou o federalismo como um campo teórico constituído a partir do paradigma Institucionalista em suas variadas versões e vertentes. Historicamente, como descrito, a oscilação de concepções sobre os modelos de federalismo esteve associada às visões sobre o papel do Estado em sua relação com o mercado e com a própria reprodução do sistema capitalista. Nessa variação de concepções sobre os modelos de federalismo, ora centralizadores, ora descentralizadores ou combinando elementos que favorecem o equilíbrio

dessas tendências, noções fundamentais, como descentralização, democratização, autonomia, cooperação e coordenação, ganharam novos contornos e significados para consagrar as fórmulas sugeridas a partir de modelos idealizados. Por trás dessas formulações viceja, portanto, um diverso e complexo sistema de conceitos que somente podem ser apreendidos e explicados por meio de seus usos nas pesquisas produzidas a partir dessas abordagens.

Destacamos a influência que o Neo-institucionalismo exerceu na síntese entre o modelo competitivo e o cooperativo. As instituições ocupam uma centralidade nesta síntese teórica, denominada por Oliveira (2007) e Oliveira e Chieza (2018) de *Federalismo institucional*. O conceito de instituição, neste caso, tornou-se sinônimo de regras, controle, regulação e supervisão.

A temática institucional emerge, pois, como pano de fundo para reintroduzir a importância do Estado na teoria econômica como regulador do mercado. O Governo Central, nesse modelo, deve ser capaz de promover um desenho adequado às instituições, visando a regular e coordenar as ações dos governos subnacionais e criar condições para que a própria descentralização seja benéfica para aumentar a eficiência do setor público. As instituições garantem, assim, a convergência entre os interesses dos governos subnacionais e os de âmbito nacional.

Do exposto, concluímos que a emergência do federalismo na agenda de pesquisas no Brasil do pós-1988 está diretamente vinculada à adesão ao paradigma Neo-institucionalista como principal abordagem teórica. À luz da interpretação de autores da CPB, o estudo das instituições políticas brasileiras, pela ótica institucionalista, tem originalidade e características próprias, resultantes de estímulos provenientes tanto do debate político (agenda política do país) quanto da dinâmica propriamente acadêmica, impulsionada pelas influências internacionais e pela interação entre pesquisadores e instituições nacionais.

Como vimos argumentando até aqui, a porosidade entre as fronteiras dos campos disciplinares e a hegemonia do paradigma Institucionalista nas Ciências Sociais possibilitaram essas interações com outros campos, por exemplo, o Cape. Assim, ao longo das duas primeiras décadas do século XXI, o estudo das instituições, que se desdobrou em temas variados, desmembrando as diferentes dimensões da experiência democrática brasileira, possibilitou a emergência de um campo específico de investigação, a saber, o Federalismo Educacional, objeto do próximo capítulo.

CAPÍTULO 2

A CONSTITUIÇÃO DO FEDERALISMO EDUCACIONAL NO CAMPO ACADÊMICO DA POLÍTICA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Um fato só se torna verdadeiramente um fato científico se for reconhecido. O fato científico só se realiza completamente como fato científico quando é feito pela totalidade do campo e quando toda a gente colaborou para fazer dele um conhecido e reconhecido (BOURDIEU, 2001a, p. 102-103).

Este capítulo tem como objetivo apresentar o contexto acadêmico de constituição do Federalismo Educacional no Cape brasileiro a partir do mapeamento de sua produção.

Portanto, nesta tese, compreendemos o Federalismo Educacional como um campo acadêmico que vem se constituindo a partir da primeira década dos anos 2000. No entanto, o Federalismo Educacional se configura, ainda, como uma fenômeno jurídico-político, atualmente delineado pela CF/88, o que será abordado no primeiro item deste capítulo.

O segundo item aqui apresentado retoma o contexto histórico e científico em que o federalismo insurge como fenômeno global, bem como suas articulações com a conjuntura econômica, social e política brasileira do final dos anos de 1980. A partir dessa concepção e tomando como referência a promulgação da CF/88, delineamos as principais políticas educacionais dos governos do período (1994-2016), com destaque para a suas dimensões federativas.

No terceiro item, apresentamos um mapeamento geral da produção acadêmica sobre o Federalismo Educacional no Cape, considerando os diversos tipos de natureza de trabalho, como artigos, eventos (Anpae e Anped), teses e dissertações e os principais livros publicados sobre o tema no período analisado.

Por fim, apresentamos uma síntese do debate a partir das principais categorias temáticas, objetos empíricos e analíticos que foram articulados ao Federalismo Educacional, identificados no total das publicações do período (1998-2018).

2.1 FEDERALISMO EDUCACIONAL COMO FENÔMENO JURÍDICO-POLÍTICO

Nesta tese, compreendemos o Federalismo Educacional como um campo acadêmico que vem se constituindo a partir da primeira década dos anos 2000. Porém, como fenômeno jurídico-político, para Cury (2007), sua gênese antecede à própria formalização da República Federativa que ocorreu apenas em 1889. Isso porque a Constituição Imperial de 1824, bem como a Lei Geral da Educação Primária de 1827 estabeleceram um sistema imperial e centralizado de poder, mas de caráter nacional, que efetivava a gratuidade do ensino primário aberto a todos aqueles considerados cidadãos. Esse quadro, contudo, foi alterado com o Ato Adicional de 1834 (Lei nº 16, 12 de agosto de 1834)⁵¹ que conferiu certa autonomia às províncias, dando-lhes funções legislativas e financeiras. Às províncias foram atribuídas as competências de promover e legislar sobre a instrução pública, exceto o ensino superior (art. 10, § 2º).

Assim, de acordo com Cury (2007), o Federalismo Educacional nasce no Brasil, ainda no Império, mais especificamente, com o Ato Adicional de 1834, modelado pela centralização política, fiscal e financeira, bem como pela dualidade de redes. Apesar da descentralização que vai ocorrer após o advento da República⁵² e que seguiu até a atualidade, essa é uma marca do sistema educacional brasileiro. Não por acaso, a bandeira das Conaes (2010 e 2014) foi a constituição de um SNE. O clamor pela constituição e/ou consolidação de um SNE tem como base essa forma dual e assimétrica em que fora forjada a educação básica brasileira desde os tempos do Império e que se mantém atualmente. Mesmo com a adoção de um federalismo de base cooperativa na CF/88, a educação brasileira ainda carrega a desigualdade como seu signo.

Essa forma assimétrica e dual vai de encontro ao pressuposto da interdependência que deveria prevalecer na relação entre os entes subnacionais e o Governo Federal, tanto na elaboração quanto na execução das políticas educacionais, como previsto no modelo alemão, que criou regime de colaboração (ARAÚJO, 2013b). Conforme ressalta Araújo (2013b, p. 792), o regime de colaboração na Alemanha está amparado em arcabouço infraconstitucional (legislações), garantindo estabilidade ao “princípio da *equalização* das condições de vida em todo o território nacional”. A autora ressalta, ainda, que a *interdependência* é assegurada por mecanismos como a “[...] Comissão União-Estados para o *Planejamento* Educacional e a

⁵¹ A rigor, esse ato pode ser considerado uma EC.

⁵² Com o advento da República, o modelo federativo se constituiu de forma mais descentralizada, visto que os Estados (entes federativos) tiveram seus poderes ampliados, porém com suas autonomias condicionadas às assimetrias econômicas, militares e políticas. Nos termos de Cury (2007, p. 118), a Velha República federativa foi “dual e assimétrica”.

Promoção da Pesquisa, cuja regulamentação quanto a sua atuação é dada por meio de lei federal, com a aprovação do Conselho Federal”, principal instância de pactuação federativa que corresponde a uma segunda Câmara Legislativa Federal (p. 792, grifos nossos).

No Brasil, a configuração do regime de colaboração é, em grande medida, resultado da concentração de poder na União, bem como de sua débil atuação para equalizar essas disparidades. Todavia, conforme também lembra Cury (2007, p. 118), esse signo é consequência de um “[...] sistema sociopolítico oligárquico e elitista” que vigia naquele período. Estamos falando de uma sociedade que foi debelada pelo colonialismo, pela escravidão e por grupos localistas (coronéis)⁵³. Esse é o contorno da forma centrífuga que deu origem à Federação brasileira.

Nessa perspectiva, o Federalismo Educacional foi sendo delineado na história política e constitucional do Brasil em consonância com a forma federativa de Estado adotada em cada período. Portanto, os contornos do Federalismo Educacional estão diretamente relacionados com a própria dinâmica da Federação brasileira. Essa dinâmica está, sobretudo, fundamentada na Constituição Federal, que estabelece os parâmetros e princípios que fundamentam o pacto federativo e, por conseguinte, dá forma e materialidade à Federação.

Dentro dessa visão, uma primeira definição de Federalismo Educacional advém do lugar que este ocupa no *framework* da Constituição Federal. No Brasil, devido às mudanças nos regimes políticos desde a Proclamação da República, em 1889, principalmente nos períodos de regimes autoritários, foram promulgadas seis Constituições⁵⁴ e, como consequência, as leis ordinárias e infraconstitucionais também passaram por alterações⁵⁵. Tais mudanças impactaram a configuração do Federalismo Educacional. Vale ressaltar que não necessariamente essas alterações promoveram rupturas integrais com o previsto na legislação antecedente. Trata-se de um processo marcado por avanços e retrocessos, permanências e descontinuidades no que concerne à consolidação de um sistema de educação, bem como a garantia do direito à educação. Eis a relevância desse campo de estudos, pois, dada a sua multidimensionalidade, possibilita uma visão mais abrangente da política educacional como fenômeno sociopolítico.

⁵³ Ver Santos (2006).

⁵⁴ A Constituição de 1824 foi substituída pela Constituição de 1891, criada dois anos depois da Proclamação da República. A Revolução de 1930 levou à Constituição de 1934, que foi revogada com o golpe do Estado Novo e a imposição da Constituição de 1937. Em 1946, com o fim da ditadura Vargas, veio a Constituição de 1946, que ficou em vigor até que a ditadura militar de 1964 impusesse uma nova Constituição, a de 1967. O fim da ditadura militar de 1985 gerou uma Assembleia Nacional Constituinte, que deu origem à Constituição Federal de 1988, que está em vigor até hoje.

⁵⁵ Para uma descrição dessas mudanças, ver: Cury (2007, 2010), Araújo (2005, 2013).

Neste estudo nos ateremos às mais recentes mudanças introduzidas pela CF/88 com o objetivo de esboçar, de forma sistemática, como o Federalismo Educacional está configurado nesse ordenamento jurídico. Nesses termos, o Federalismo Educacional tem sua configuração associada à delimitação das competências dos entes federativos no provimento da educação como direito social.

2.1.1 A configuração jurídico-institucional do Federalismo Educacional na CF/88: uma primeira definição

Entendemos que o sistema de repartição de competências é a mola mestra de sustentação constitucional, inclusive definindo o tipo de federalismo adotado. Por isso esse sistema funciona como norteador das ações dos entes federados, buscando evitar e/ou minimizar os conflitos entre elas (REIS, 2000). As competências são, dessa maneira, tanto um mecanismo de delimitação de poder como um pressuposto da autonomia dos membros das unidades federadas. O reconhecimento dos poderes dos entes federativos é, assim, conjugado com a atribuição de seus encargos.

De acordo com Silva (2010), as competências podem ser classificadas de diversas formas, segundo diferentes critérios, dentro dos quais ele destaca dois tipos: a legislativa e a administrativa ou material. A primeira diz respeito à capacidade de estabelecer normas gerais, leis em sentido estrito. A segunda cuida da atuação concreta do ente, que tem o poder de editar normas individuais, ou seja, atos administrativos. Essas competências foram ainda agrupadas pelo autor em classes a partir dos seguintes critérios: natureza, vinculação cumulativa a mais de uma entidade, vinculação conforme a função de governo, sintetizadas no quadro a seguir:

Quadro 3 — Síntese dos tipos e classes de competências constitucionais definidas na CF/1988⁵⁶

(continua)

TIPOS	CLASSES	REFERÊNCIA CONSTITUCIONAL
COMPETÊNCIA MATERIAL	Exclusiva	Art. 21. apresenta um rol exaustivo de competências exclusivas da União. Citamos como exemplo, a competência de manter relações internacionais; manter a segurança interna; a titularidade em declarar a guerra ou celebrar a paz; decretar estado de sítio, dentre outras competências
	Comum, cumulativa ou paralela	Art. 23. competências comuns da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Citamos como exemplo os serviços de a saúde e assistência pública; proteção do meio ambiente; <i>o acesso à cultura, educação e à ciência</i> , dentre outros

⁵⁶ Os artigos foram resumidos nesse quadro, não se tratando de citações diretas da CF/88.

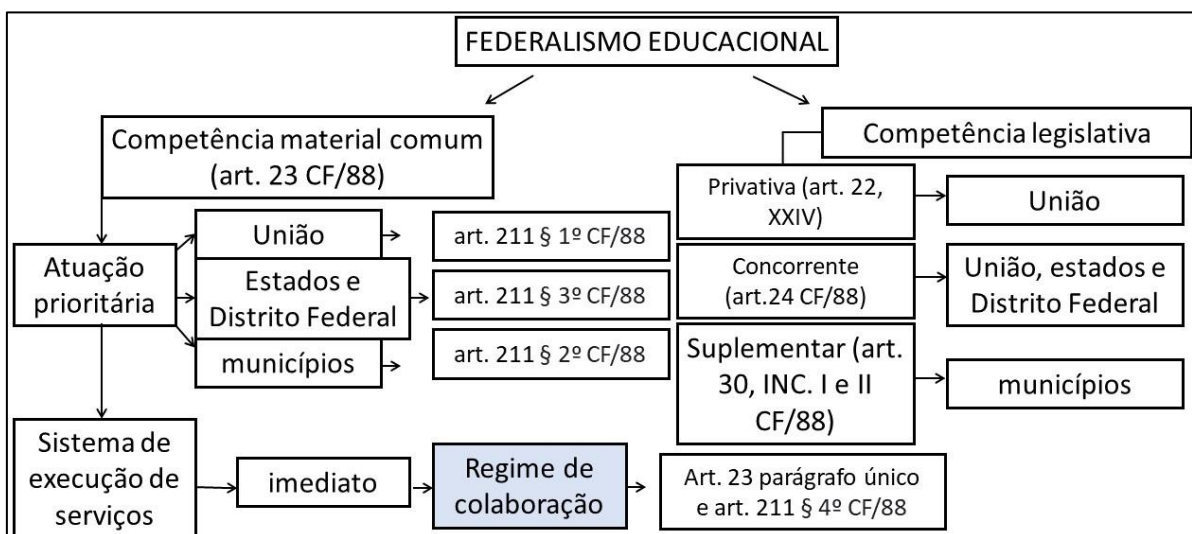
(conclusão)

TIPOS	CLASSES	REFERÊNCIA CONSTITUCIONAL
COMPETÊNCIA LEGISLATIVA	Exclusiva	Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. § 2º - Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação”.
	Privativa	Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXIV - diretrizes e bases da educação nacional; Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo
	Concorrente	Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação. § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.
	Suplementar	Art. 24, § 2º: A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Fonte: Elaboração da autora com base em Silva (2010) e na CF/88, 2021.

A CF/88 está estruturada em uma combinação de competências exclusivas, privativas com competências concorrentes e comuns. A cooperação é o resultado dessa combinação de competências comuns e concorrentes. Nessa organização, o “[...] regime de colaboração recíproca supõe normas e finalidades gerais, mediante competências privativas, concorrentes e comuns” (CURY, 2007, p. 125), conforme sistematizado na figura a seguir.

Figura 2 — Configuração jurídico—institucional do Federalismo Educacional na CF/88



Fonte: Adaptado de Cassini, 2011, p. 70.

A partir dessa configuração, o regime de colaboração - a matriz do Federalismo Educacional é um instituto jurídico-político que traduz o federalismo cooperativo no campo da educação. Não é por acaso que esta é uma das categorias de maior destaque nos estudos sobre o Federalismo Educacional. Esse termo apareceu nas pesquisas do Cape ainda na década de 1990, enquanto o vocábulo “federalismo” somente foi introduzido na primeira década do século XXI. A inclusão desse termo, como vimos, está relacionada com a adesão ao campo teórico do federalismo, como chave analítica para o estudo das políticas educacionais. Essa ponderação é importante, porque, como mencionamos, o Federalismo Educacional, como fenômeno jurídico-político e institucional, tem sua configuração mais atual com a CF/88. A seguir, abordaremos as recentes mutações do regime de colaboração.

2.1.2 Mutações no regime de colaboração e a (re)configuração do Federalismo Educacional

Considerando que o regime de colaboração é um instituto criado para promover a equalização dos territórios nacionais, sua inscrição na CF/88 está disposta nos incisos II e III do art. 3º (II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais), no inc. VII do art. 170 (VII - redução das desigualdades regionais e sociais), no parágrafo 1º do art. 174 (§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento) e, mais especificamente no caso da educação, como exposto, no parágrafo único do art. 23 (Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional).

O termo “regime de colaboração”, contudo, foi inicialmente previsto na CF/88 somente para o campo da educação, inscrito no título “Da Ordem Social”, no capítulo III, em sua primeira Seção – “Da Educação”, especificamente no caput do art.211: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em *regime de colaboração* seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Apesar de não conter este termo na versão original da Constituição, o art. 214, citado *in verbis*: “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à [...]”, após alteração introduzida pela EC 59/2009, passa a

contê-lo. Essa alteração inclui outros termos que destacamos: “sistema nacional de educação”, “ações integradas” e “esferas federativas”, tal como exposto no quadro a seguir.

Quadro 4 — Configurações no regime de colaboração na CF/88 de 1988 a 2020

ANO	ATO	MODIFICAÇÃO
1996	EC 14/1996, inclui o § 4º no art.211	§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão <i>formas de colaboração</i> , de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.
2009	EC 59/2009, altera o § 4º do art. 211	§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão <i>formas de colaboração</i> , de modo a assegurar a <i>universalização</i> do ensino obrigatório
	EC 59/2009, altera o § 4º do art. 214	Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o <i>sistema nacional de educação</i> em <i>regime de colaboração</i> 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 <i>ações integradas</i> dos poderes públicos das diferentes <i>esferas federativas</i> que conduzam a:
2020	EC 108/2020, altera o § 4º do art. 211	§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão <i>formas de colaboração</i> , de forma a assegurar a universalização, a <i>qualidade e a equidade</i> do ensino obrigatório
	EC 108/2020, inclui o § 7º no art. 211	§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em <i>regime de colaboração</i> na forma disposta em <i>lei complementar</i> , conforme o parágrafo único do <i>art. 23</i> desta Constituição.

Fonte: Elaboração da autora com base na CF/88 e suas alterações (2021)

Como observamos no quadro anterior, ao longo das três décadas que sucederam à promulgação da CF/88, o regime de colaboração sofreu alterações claramente atreladas aos projetos de educação e societários em disputa. A primeira alteração feita por meio da EC 14/1996 ocorreu no contexto da Reforma Gerencial do Estado, cuja orientação neoliberal advoga tanto a retração do papel do Estado no provimento das políticas sociais quanto uma maior focalização e flexibilização dessas políticas. Essa visão pode ser constatada na própria flexibilização da ideia originária de regime de colaboração que passa a ser confrontada com a noção de “formas de colaboração”. Essa noção se manteve até a segunda década dos anos 2000, apesar de a EC 108 de 2020 trazer a associação necessária entre o art. 211 e o art. 23, no qual se estabelece que o regime de colaboração deve ser regulamentado por meio de lei complementar, como demonstramos na Figura 2.

Tais alterações são, portanto, importantes para a produção do conhecimento sobre o regime de colaboração. Dessa forma, se podemos afirmar que houve uma mudança na configuração desse instituto que não contribuiu para a sua efetiva implementação, também é possível notar que, nessas décadas, houve uma disputa em torno de sua configuração que produziu efeitos tanto legais quanto práticos. Certamente, a produção acadêmica e as mobilizações políticas dos agentes do Cape contribuíram para isso.

O regime de colaboração que estava originalmente inscrito apenas na Seção “Educação” foi também incorporado na Seção “Cultura”, mas somente em 2012, por meio da inclusão do art. 216-A pela EC 71/2012, tal como descrito a seguir:

Art. 216-A. O *Sistema Nacional de Cultura*, organizado em **regime de colaboração**, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os *entes da Federação* e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no *Plano Nacional de Cultura*, e rege-se pelos seguintes princípios:

IV - *cooperação* entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural (BRASIL, 1988, grifos nossos).

O mesmo também ocorreu no capítulo IV – “Da Ciência, Tecnologia e Inovação”. Porém, tal inclusão aconteceu dois anos antes daquela, por meio da EC 85/2015, que inseriu os arts. 2019 A e B, com a seguinte redação:

Art. 219-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar instrumentos de *cooperação* com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei.

Art. 219-B. O *Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação* (SNCTI) será organizado em *regime de colaboração* entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Observamos a prevalência do planejamento, por meio da elaboração e implementação de planos, bem como a organização dessas políticas (Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação) em torno de um Sistema Nacional. Esse padrão coaduna-se com a forma de organização e distribuição de competências concernentes ao modelo de federalismo cooperativo instituído pela Constituição brasileira em 1988.

Contudo, apesar do consenso em torno desse modelo, lógicas distintas e antagônicas serão disputadas no plano político e acadêmico, em vista dos diversos interesses em jogo, a começar pela disputa já secular entre público e privado. Destacamos, a partir da legislação exposta, que, se na seção “Educação” os termos “público e privado” não aparecem de forma explícita, o mesmo não pode ser dito em relação aos artigos e capítulos destinados às políticas de Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação. No entanto, a produção acadêmica sobre o Federalismo Educacional indica que a ideia “formas de colaboração”, além de não contribuir para uma definição mais clara a respeito do regime de colaboração, pois se

materializa por meio de ações pontuais e pulverizadas, vem servindo para que os setores empresariais se apropriem e/ou disputem os recursos públicos destinados à educação.

Mesmo existindo essa separação em relação a tais políticas (Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação) na estrutura da Constituição, consideramos que estas são tanto indissociáveis quanto parte do campo educacional de forma mais abrangente, o que reforça a importância do Regime de colaboração.

Desse modo, a trajetória histórica e institucional é fundamental para explicar a configuração do Federalismo Educacional na atualidade e, por conseguinte, do próprio sistema educacional brasileiro. Identificamos, portanto, um esforço voltado à interpretação da educação como parte e com base no desenho federativo brasileiro. Em outras palavras, observamos que há um movimento de construção e demarcação do lugar da educação no federalismo, porquanto essa matéria é estratégica para o campo do direito à educação.

Esta tese busca elucidar, a partir da produção acadêmica do Cape, os elementos que configuram o Federalismo Educacional e que tornam crível a possível constituição de um subcampo. Compreendemos, pois, que o Federalismo Educacional vem se constituindo na fronteira e em diálogo com o Direito Educacional⁵⁷. Todavia, sua particularidade está na utilização de outros referenciais teóricos, além daqueles já consagrados naquele campo. A complexidade que envolve o campo teórico do federalismo reverbera na configuração do Federalismo Educacional. Por isso, a hipótese de que o Federalismo Educacional possa se configurar como um subcampo do Cape está diretamente relacionada com a noção de federalismo que assumimos bem como com o fato de abordá-lo como um campo teórico plural e peculiar.

2.2 O PLANEJAMENTO COMO BASE PARA A EMERGÊNCIA DO FEDERALISMO EDUCACIONAL

O contexto de emergência e consolidação, ou seja, a posição do Federalismo Educacional no Cape brasileiro, é resultado de um extenso e complexo processo histórico que transcende as fronteiras do Estado brasileiro em vista da intensificação do processo de globalização mundial, desencadeado, principalmente, a partir do final dos anos de 1970, como assinalamos no capítulo anterior. Nesse contexto, o federalismo foi alçado como a melhor *forma* de organização do Estado. Entendemos o termo *forma* como configurações dinâmicas que vão se alterando, não necessariamente de modo linear.

⁵⁷ Consideramos que o Direito Educacional se constitui como um campo de estudos específico.

Ademais, como abordamos no capítulo anterior, não podemos perder de vista que o protagonismo estatal do período (2003-2016) tem relação com a orientação político-ideológica dos governos, na qual o modelo desenvolvimentista tem no planejamento estratégico sua âncora. Assim, apesar de a conjuntura educacional indicar a necessidade de elaboração de um novo PNE em razão do término da vigência do anterior (2001-2010), as políticas baseadas em planos⁵⁸ já vinham sendo implementadas desde pelo menos 2007, com o PDE, o PAR e o PDE-Escola. Tal como nos demais setores da economia e das políticas sociais, os planos foram elaborados como “estratégia de coordenação” para o desenvolvimento social e econômico do país (POCHMANN, 2013).

Como exemplos dessa atuação estratégica do Estado, pelos governos vinculados ao PT (2003-2016), Pochmann (2011, p. 17) cita:

[...] a recomposição das empresas e bancos estatais, a ampliação do universo de funcionários públicos por substituição dos terceirizados na execução das políticas de Estado e a inovação nas ações públicas, como nos casos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para infraestrutura, do Programa Nacional de Habitação Popular (Minha Casa, Minha Vida), da exploração do petróleo no pré-sal, do alargamento da saúde, da educação, eletrificação, entre tantos outros exemplos.

Todavia, o Federalismo Educacional será abordado de forma mais explícita, bem como ensejará amplos debates nos meios acadêmicos a partir do movimento de elaboração do novo PNE (2014-2024), que se iniciou ainda em 2008, na Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB) e vai se aprofundar com as Conaes (2010, 2014) e suas versões estaduais e municipais (2009, 2013). Consoante a essa assertiva, Araújo (2010, p. 750) entende que:

A organização da Conferência Nacional de Educação (CONAE), visando à ampla mobilização em torno da elaboração do novo Plano Nacional de Educação (PNE), buscou enfrentar esses entraves federativos, propondo-se a debater a construção de um ‘Sistema Nacional Articulado de Educação’. Para tanto, associou a organização da educação nacional com a necessidade da regulamentação do regime de colaboração, previsto no parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal de 1988.

Interessante destacar o alerta que a autora faz em relação à “[...] falta de acúmulo teórico e histórico sobre o instituto jurídico do regime de colaboração na área de educação”. Notamos uma relevância política naquela conjuntura, quase singular, não somente em relação ao debate acadêmico sobre o Federalismo Educacional, mas, sobretudo, no que se refere às

⁵⁸ Ressaltamos, contudo, que, antes desse período, foi criado pelo governo de FHC, o Plano de Desenvolvimento da Escola sob a égide do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), oriundo de um acordo internacional entre o Banco Mundial e o Ministério da Educação (MEC), como uma ferramenta gerencial de planejamento estratégico.

possibilidades de se concretizar uma dinâmica federativa condizente com o disposto na Constituição de 1988 (ARAÚJO, 2010, p. 751).

Os conceitos de federalismo e de SNE são o núcleo central desse debate, pois ambos correspondem, respectivamente, às *formas* de organização do Estado e da educação nacional. Nessa configuração, o Regime de colaboração - matriz do Federalismo Educacional - é a forma que traduz o federalismo para o campo da educação.

Nesse sentido, argumentamos que essa conjuntura balizou a emergência do Federalismo Educacional do Cape brasileiro, como corroboram suas produções acadêmico-científicas, conforme será abordado no item 3. A partir desse contexto e tomando como referência a promulgação da Constituição de 1988, delineamos de forma bastante sumária, as principais políticas educacionais dos governos do período, com destaque às dimensões legais, do financiamento, da gestão e do planejamento, bem como, ainda, buscamos cotejá-las com a questão federativa.

2.2.1 “O PNE na articulação do SNE: participação popular, cooperação federativa e Regime de colaboração”⁵⁹

Desde a promulgação da CF/88, dois PNEs foram aprovados. O primeiro plano (PNE/2001-2011) foi sancionado após a redemocratização em 2001; o segundo, somente em 2014, três anos após a vigência do primeiro. Destacamos em relação ao primeiro plano, que a dimensão federativa foi mencionada a partir da divisão de competência entre os entes federados — com ênfase nas funções próprias de cada um deles — e na premissa do “aprimoramento do Regime de colaboração”, não só entre os entes federados, mas também, “sempre que possível”, entre entes da mesma esfera federativa, mediante ações conjuntas e realização de fóruns e de planejamento regionais, interestaduais e intermunicipais (BRASIL, 2001, p. 76).

Esse plano tratou a questão da regulamentação e concretização do regime de colaboração, de acordo com Araújo (2018, p. 914), como mera prescrição, visto que não teve “efeitos práticos”. A Coneb, realizada em 2008 traduziu essa demanda em seu objetivo: construir “um Sistema Nacional Articulado de Educação, como consequência de um regime de colaboração” (BRASIL, 2008), o que foi reiterado nas décadas seguintes, como já exposto, no contexto de elaboração e aprovação do segundo PNE.

⁵⁹ Tema da Conae 2014 (BRASIL, 2014).

Esse contexto, como assinalamos, foi palco de uma ampla mobilização social que envolveu as diversas esferas federativas, as duas Conaes (2010 e 2014), bem como as versões estaduais e municipais (2009 e 2013), os principais espaços de discussão. Do ponto de vista normativo, esse processo tem como base a EC nº 59/2009, que altera o art. 214⁶⁰ da CF/88, dispondo que o PNE tem como objetivo articular o SNE em regime de colaboração.

Os temas das duas Conaes acompanharam esse dispositivo, expressando as demandas educacionais para aquela década. A primeira Conae teve como tema “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação” (BRASIL, 2010). Esse tema foi revisto na segunda edição, ficando com a seguinte redação: “O Plano Nacional de Educação (PNE) na articulação do Sistema Nacional de Educação (SNE): participação popular, cooperação federativa e Regime de colaboração” (BRASIL, 2014). Tal mudança reforça o disposto na EC 59, pois indica que o PNE tem a função de articular o SNE. Ao referido tema foram ainda acrescentados outros subtemas: a participação popular, a cooperação federativa e o Regime de colaboração, sublinhando a relevância do pacto federativo para o alcance das metas propostas no PNE.

Importante salientar que o debate em torno da necessária instituição e consolidação de um Sistema Nacional de Educação (SNE) foi fortalecido em vista da abrangência e alcance das discussões sobre o planejamento da educação nacional. A criação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), no âmbito do Ministério da Educação, com o objetivo de viabilizar a instituição do SNE em regime de colaboração, em 2012, por meio da articulação dos sistemas de ensino, corrobora esse esforço.

Antes, contudo, da realização das referidas conferências, foi também criado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) instituído pelo Decreto nº 6.094/2007 (BRASIL, 2007). O PDE introduziu mecanismos de planejamento entre os entes federados por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR)⁶¹, bem como a definição de um índice de aferição da qualidade: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). De acordo com Ferreira (2014), o PAR pretendeu ser um mecanismo de estabelecimento do regime de colaboração entre os entes federativos com o objetivo de viabilizar a autonomia institucional e a qualidade da educação brasileira. A análise do impacto dessas políticas sobre a dimensão federativa

⁶⁰ Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à (Redação anterior à EC 59/2009).

⁶¹ Instituído pela Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, como responsável por definir, monitorar e revisar as ações, os programas e as atividades que serão objeto de apoio técnico ou financeiro da União, tendo em vista sua função supletiva.

pelo campo acadêmico apresenta distintas interpretações, conforme será abordado mais adiante nesta tese.

Identificamos, portanto, um ambiente favorável ao debate sobre a questão federativa. Mais do que isso, trata-se de uma conjuntura histórica propícia às iniciativas voltadas para a concretização de um ideal de educação presente desde os Pioneiros da Educação Nova. A publicação intitulada *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares, 80 anos após o manifesto*,⁶² editada pelo MEC/Sase, em 2014, retrata essa relevância. Destacamos com o termo “federalismo” no título, entre os capítulos, o de autoria de Fernando Abrucio e sua orientanda de doutorado, Catarina Segatto, intitulado: “O Manifesto dos pioneiros e o *federalismo* brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação”.

Tal como no período em que foi escrito o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”,⁶³ observamos, nesse contexto, um grande protagonismo de intelectuais com diferentes posições ideológicas dispostos a influenciar o curso das políticas de educação, vinculados tanto às instituições públicas, como às privadas, interessados no debate sobre a organização da educação nacional. Assim, a (dis)posição que alguns intelectuais brasileiros já ocupavam no campo acadêmico do federalismo, como exemplo, a de Fernando Abrúcio, foi responsável pelo realce conferido a eles bem como às suas publicações. Essa dis(posição) tem relação, ainda, com a trajetória acadêmica, mas, sobretudo, com a trajetória institucional desses intelectuais. O que será abordado no capítulo 5.

Dessa forma, o debate no campo acadêmico sobre o Federalismo Educacional foi embalado por diferentes perspectivas epistemológicas, porém aparentemente consensuais, dificultando o discernimento dessas diferenças. Ademais, havia, por parte dos governos, a necessidade de conciliar os diversos interesses, tendo os intelectuais um importante papel no processo de legitimação, adesão e no resultado esperado em relação às políticas que se pretendiam implementar.

⁶² Organizada por: Célio da Cunha, Moacir Gadotti, Genuíno Bordignon e Flávia Nogueira, publicada pelo MEC/Sase em 2014.

⁶³ O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, datado de 1932, foi escrito durante o governo de Getúlio Vargas e consolidava a visão de um segmento da elite intelectual que, embora com diferentes posições ideológicas, vislumbrava a possibilidade de interferir na organização da sociedade brasileira do ponto de vista da educação. Redigido por Fernando de Azevedo, dentre os 26 intelectuais, entre os quais Roldão Lopes de Barros, Anísio Teixeira, Afrânio Peixoto, Lourenço Filho, Antônio F. Almeida Junior, Roquette Pinto, Delgado de Carvalho, Hermes Lima e Cecília Meireles. Ao ser lançado, no meio do processo de reordenação política resultante da Revolução de 30, o documento tornou-se o marco inaugural do projeto de renovação educacional do país. Além de constatar a desorganização do aparelho escolar, propunha que o Estado organizasse um plano geral de educação e defendia a bandeira de uma escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita.

Importante salientar que esse período foi caracterizado por uma grande atuação do Governo Central por meio de ampliação das políticas sociais de caráter mais abrangente. Fato é que esse processo permitiu a criação de instâncias de pactuação federativa no âmbito dessas políticas, abrindo a possibilidade para um ambiente mais dinâmico do ponto de vista das relações entre os entes federados.

Esse quadro motivou a realização de estudos sobre as políticas públicas, principalmente articuladas ao impacto do federalismo sobre seus resultados. Na educação não foi diferente, pois, como descrito, suas demandas foram diretamente articuladas à dimensão federativa e sumarizadas nos temas das Conaes. Nesse sentido, é possível sustentar que o federalismo ganhou destaque na agenda de pesquisas do Caeo.

Todavia, argumentamos que não se trata apenas de mais um tema que será adicionado a essa agenda, pois a adesão ocorrerá por meio da inclusão das perspectivas epistemológicas desse campo teórico para analisar os mais diversos objetos da Política Educacional. Afirmamos, portanto, que esse ambiente, onde “[...] o planejamento toma lugar privilegiado”, no cenário educacional brasileiro, foi favorável à emergência do Federalismo Educacional (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 15). Nesse contexto, emergiram as questões motivadoras das pesquisas sobre o Federalismo Educacional, repercutindo, principalmente, nas áreas do Financiamento, da Gestão, Avaliação, Planejamento, Gestão e Implementação das políticas educacionais e Relações Intergovernamentais (RIGs). As formulações teóricas giraram em torno das categorias: “coordenação federativa”, “cooperação federativa”, “colaboração federativa”, descentralização/centralização e relações interfederativas, como será indicado no mapeamento da produção no item 3 deste capítulo.

Compreendemos, ainda, que não se trata de um mero fato derivado de uma coincidência conjuntural, visto que o planejamento não é somente um instrumento técnico de gestão e, sim, como lembra Saviani (2013, p. 10), existem diferentes racionalidades que permeiam o processo de elaboração de um plano. Esse processo vai desde a “racionalidade científica, tecnocrática, financeira e empresarial à racionalidade social”. Neste contexto, portanto, distintos projetos de educação foram disputados, em vista da inserção de diferentes atores e racionalidades na luta pela hegemonia no campo da educação. Assistimos, pois, a movimentos ambíguos, na medida em que os segmentos empresariais também se mobilizam por meio das chamadas ONGs, reivindicando a hegemonia do campo educacional, bem como “disputando os recursos do fundo público para a educação” (ARAÚJO, 2012; 2013b; ABICALIL, 2013; SAVIANI, 2013).

Um exemplo que deslinda a incursão desses movimentos a partir do campo da produção acadêmica e que merece destaque refere-se ao livro *Justiça pela Qualidade na Educação*⁶⁴. O ponto de partida do livro revela o quanto os diversos atores mobilizaram-se nesse cenário: “No momento em que um novo Plano Nacional de Educação tramita no Congresso Nacional é mais que oportuno reeditar esse movimento“ (ABMP, TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2013, capa).

Antes, porém, da publicação deste livro, neste mesmo contexto, outro livro assinala a emergência do Federalismo Educacional no CAPE brasileira, expondo a sua *doxa*. No campo científico, os querelantes, para validar ou invalidar esta ou aquela teoria, utilizam-se de critérios rigorosos de interpretação, avaliação e validação. Essas são as regras das disputas, elaboradas e aceitas por todos os jogadores – é a *illusio* do campo, ou simplesmente a *crença* nas regras que o fundam e o fundamentam, ou seja, sua *doxa* (BOURDIEU, 1998).

A imposição de um princípio legítimo de dominação torna-se um desafio peculiar aos campos. Em face a esse desafio, as estratégias de reprodução implementadas pelos dominantes dos diversos campos comportam uma dimensão simbólica que visa legitimar a espécie de capital em que repousa seu poder. Conforme lembra Denord (2017, p. 76), “[...] o poder tem necessidade de ser legitimado, de se tornar irreconhecível enquanto arbitrário para se perpetuar”.

Situado entre os conceitos mais heurísticos propostos por Bourdieu, o capital simbólico não constitui uma espécie particular de capital, mas atua como força, poder ou capacidade de exploração, reconhecido como legítimo. Bourdieu (1998, p. 149-150) assim o designa:

[...] qualquer tipo de capital (econômico, cultural, escolar ou social) quando ele é percebido segundo categorias de percepção, princípios de visão e divisão, sistemas de classificação, esquemas classificatórios, esquemas cognitivos que são, pelo menos em parte, o produto da incorporação das estruturas objetivas do campo considerado, ou seja, da estrutura da distribuição do capital no campo considerado. [...] O capital simbólico é um capital com base cognitiva, apoiado sobre o conhecimento e o reconhecimento.

Assim, a *crença* no federalismo como uma instituição da qual não se prescinde nos estudos das políticas educacionais torna-se a *illusio* do Federalismo Educacional, e o

⁶⁴ Essa publicação é um produto do projeto criado pelo movimento Todos Pela Educação (TPE) em parceria com a Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude (ABMP). Destacamos na composição desse livro, além de uma parte (2) dedicada ao federalismo, intitulada *Federalismo: autonomia e responsabilidades* (ABMP, TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2013, p. 5), um capítulo ainda na primeira parte - O direito à educação e o dever de educar, intitulado: *A coordenação federativa da Educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais*. As demais partes e capítulos do livro tratam do Financiamento, da Gestão Escolar e Qualidade da Educação Básica.

federalismo, por meio de suas teorias - um *capital simbólico*, que confere prestígio e poder, dada a sua capacidade analítica e explicativa no campo das políticas públicas. Fato este que será abordado a seguir.

2.3 FEDERALISMO — “ESSE DESCONHECIDO”: A GÊNESE E A *DOXA* DO FEDERALISMO EDUCACIONAL

[...] a investigação e a análise de políticas educacionais não podem se alhear das incumbências que esse regime [federalismo] impõe à União, aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal (CURY, 2010, p. 152).

A epígrafe de autoria do professor Cury encontra-se no livro *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*, publicado em 2010 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Esse livro pode ser considerado um marco histórico referente à emergência do federalismo no Cape brasileiro. Além de trazer nominalmente o termo “federalismo” em seu título, expõe as problemáticas que orientaram as pesquisas no campo durante as três últimas décadas, traduzidas nas questões expostas em seu prefácio:

[...] em que medida é possível garantir padrões de unidade e qualidade na oferta educativa em nível nacional, levando-se em conta as diversidades regionais e locais? Quais são as estratégias de coordenação intergovernamental viáveis considerando os marcos legais existentes? É possível articular autonomia e interdependência na gestão dos sistemas educativos? Regulamentar um Regime de colaboração entre os entes federativos é tarefa política viável? Quais são os ordenamentos institucionais necessários para que a oferta educativa no país não seja tão desigual? (DEFOURNY, 2010, p. 7).

O autor do prefácio, Vicent Defourny (2010),⁶⁵ destaca que essas questões são ainda mais relevantes posto que a construção de um novo PNE está no centro da agenda das políticas educacionais, como discutimos no primeiro item deste capítulo. Porém, a revelação de forma mais explícita concernente à *doxa* do Federalismo Educacional foi realizada no primeiro capítulo do referido livro, de autoria de Abrúcio.⁶⁶ No capítulo intitulado *A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnósticos e propostas de aperfeiçoamento*, Abrúcio (2010) defende a ideia de que é muito difícil entender o atual modelo educacional e

⁶⁵ Vicent Defourny foi representante da Unesco no Brasil na ocasião da publicação desse livro.

⁶⁶ Trata-se do autor mais citado nas referências analisadas no *corpus* da pesquisa desta tese, esse texto foi também o mais citado, como será exposto no Capítulo 5.

buscar seu aperfeiçoamento sem compreender a dinâmica federativa, tanto a mais geral como a que atua especificamente no setor da educação. Tal assertiva ganha a adesão do Cape brasileiro em suas investigações, conforme será demonstrado nesta tese.

Reforçando o argumento acima exposto, Abrúcio (2010) assevera, ainda, que o federalismo não vinha sendo estudado pelo Cape.⁶⁷ Sobre isso o autor salienta o seguinte:

Vários fatores influenciam as políticas educacionais brasileiras. Alguns têm obtido maior destaque nas pesquisas da área, mas outros são ainda pouco estudados. Esse é o caso do *impacto do federalismo no funcionamento e nos resultados da educação no país* (ABRÚCIO, 2010, p. 39, grifos nossos).

O prenúncio, contudo, dessa *doxa* estava presente na tese de doutorado defendida por Araújo ainda em 2005,⁶⁸ na qual a autora considerou que não havia um movimento de articulação conceitual com a produção acadêmica sobre o federalismo brasileiro, sendo este um “desconhecido” do campo. A autora assevera que, apesar disso, a questão do pacto federativo esteve na base de todo o debate e de toda a produção acadêmica sobre a temática da municipalização do ensino, desde, pelo menos, o ideário de Anísio Teixeira. A referida tese foi publicada como livro em 2013, período em que o federalismo ganha destaque nas produções acadêmicas do Cape, com o seguinte título: *Políticas Educacionais e Estado Federativo: conceitos e debates sobre a relação município, federação e educação no Brasil*. Fica bastante evidente o destaque que é dado à articulação entre o federalismo e as políticas educacionais.

Na mesma direção, apresenta-se o livro *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*,⁶⁹ resultado do intercâmbio de pesquisadores do Grupo de Trabalho, Estado e Educação (GT 05) da Anped, realizado em 2010, em articulação com pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), publicado por esta instituição em 2011, cujo objetivo é:

[...] este livro pretende de forma modesta ser provocação para nossa agenda política de *intervenção* no sistema educacional, mas também de *intervenção na construção da pesquisa sobre a política*. Os desafios são tantos para a ação acadêmica e para a intervenção cidadã nos enfrentamentos que visem superar urgentemente as condições desiguais em que a população brasileira cotidianamente constrói sua existência (GOUVEIA; PINTO; CORBUCCI, 2011, p. 12, grifos nossos).

Também em 2011, foi publicado o livro *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*, resultado da tese de doutorado de Paulo de Sena Martins. Dentro ainda do tema

⁶⁷ O autor aponta que há algumas exceções, referindo-se a trabalhos que consideraram o federalismo como uma variável-chave para análise das políticas educacionais, quais sejam: Cury (2007, 2008), Werle (2006), Oliveira (1997) e, o mais completo de todos, segundo ele, a tese de doutorado de Gilda Cardoso de Araújo (2005).

⁶⁸ Autora da primeira tese sobre o Federalismo Educacional no CAPE.

⁶⁹ O livro foi organizado por: Andréa Barbosa Gouveia (UFPR), José Marcelino de Rezende Pinto (USP-RP) e Paulo Roberto Corbucci (Ipea).

do financiamento, destaca-se a publicação do livro *Federalismo, Financiamento e Educação Básica no Brasil: a assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais*”, em 2019, também resultado da tese de doutorado de Cacilda Rodrigues Cavalcanti, como ilustra a figura das capas dessas obras, a seguir.

Figura 3 — Capas dos livros publicados sobre federalismo educacional de 2010 a 2019



Fonte: Elaboração da autora, 2021.

Tais publicações elucidam o destaque que o federalismo alcançou entre os pesquisadores do Cape, principalmente a partir de 2010. Desde então, o livro *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade* vem se constituindo em uma das principais referências teóricas dos estudos sobre o Federalismo Educacional no Cape brasileiro, citado em 99% das produções (*corpus* da pesquisa) analisadas neste trabalho.⁷⁰ Por consequência, seus autores, bem como as referências utilizadas por eles em seus estudos, também se tornaram a base das investigações que foram realizadas ao longo das duas últimas décadas no Cape. Vale ressaltar que, apesar de o livro ter sido organizado por dois pesquisadores do campo da educação, seis autores no total de 16, são vinculados a outras áreas acadêmicas.

Os dados sobre a produção acadêmica concernente ao Federalismo Educacional das duas últimas décadas indicam que o federalismo não só deixou de ser um “ilustre desconhecido” como refletem, nesse âmbito de estudos, o seu processo de institucionalização no Cape brasileiro. Mostram, ainda, a diversidade de instituições, bem como o protagonismo e as disputas institucionais nos debates sobre o Federalismo Educacional, como será apontado no item a seguir.

⁷⁰ Um trabalho não citou nenhuma referência do campo do federalismo, apesar de abordar o regime de colaboração.

2.4 MAPEAMENTO DA PRODUÇÃO: PUBLICAÇÕES, INSTITUIÇÕES E TEMAS

[...] no domínio da pesquisa científica, os pesquisadores ou as pesquisas dominantes definem o que é, num dado momento do tempo, o conjunto de objetos importantes, isto é, o conjunto das questões que importam para os pesquisadores, sobre as quais eles vão concentrar seus esforços e, se assim posso dizer, ‘compensar’, determinando uma concentração de esforços de pesquisa (BOURDIEU, 2004a, p. 24-25).

Esta pesquisa se concentra nas produções acadêmicas do Cape brasileiro. Antes dessa delimitação, realizamos um amplo levantamento incluindo outras áreas. Nesse levantamento, verificamos que as políticas educacionais sob a ótica do federalismo foram também objeto de outras áreas e campos disciplinares,⁷¹ como vem indicando a literatura (KRAWCZYK, 2013). Esse dado foi relevante para esta pesquisa, pois a análise das referências utilizadas nos trabalhos analisados indicou que o Cape estabeleceu um diálogo com a produção já existente sobre o federalismo, principalmente com a ciência política e o direito.

Considerando que um dos nossos objetivos era identificar em que momento o federalismo passou a ser um objeto de interesse do Cape, não delimitamos um período de análise *a priori*, bem como incluímos trabalhos de várias naturezas, nos quais foram priorizados: eventos (Anpae e Anped),⁷² periódicos (todos que foram localizados nas bases SciELO, Periódicos Capes, além da ferramenta de busca do Google, o Google Acadêmico)⁷³ bem como teses e dissertações (Banco de teses e dissertações da Capes)⁷⁴.

⁷¹ Foram localizadas 321 produções, entre artigos, teses e dissertações e trabalhos apresentados na Anpae e Anped (GT 05). As publicações se concentraram em cinco áreas principais, além da educação (77, 7%), como administração, direito, ciências sociais (especialmente a ciência política), economia e políticas públicas.

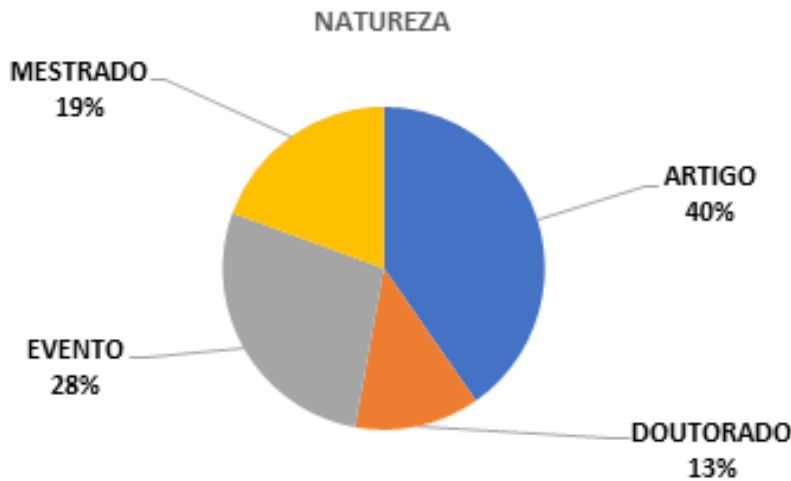
⁷² Estas associações são referidas por Stremel (2016) como as principais entidades do Cape brasileiro. Por isso foram eleitas para este levantamento. Contudo, conforme indicaremos, o Federalismo Educacional será também abordado em publicações de outros eventos de grande relevância para o campo da educação, os quais serão listados no mapeamento inicial que orientou a elaboração desta tese. De todo modo, constatamos que, a despeito da presença desses trabalhos em outras instituições do campo da educação, a maioria foi identificada nesses dois espaços. Foram considerados os trabalhos publicados nos anais dos eventos, disponíveis nos sítios eletrônicos das entidades.

⁷³ Como nem todas as revistas são indexadas no SciELO e no Portal de Periódicos Capes, pesquisamos no Google Acadêmico também.

⁷⁴ Utilizamos o descritor “Federalismo and Políticas Educacionais” para seleção das teses e dissertações

Identificamos um total de 278 produções: 89 teses e dissertações, 112 artigos e 77 trabalhos apresentados nos eventos da Anpae (69) e da Anped (8), representadas no gráfico a seguir.

Gráfico 1 — Percentual do total de trabalhos, por natureza (1998-2018)



Fonte: Elaboração da autora: banco de dados (1998-2018) da pesquisa (2020).

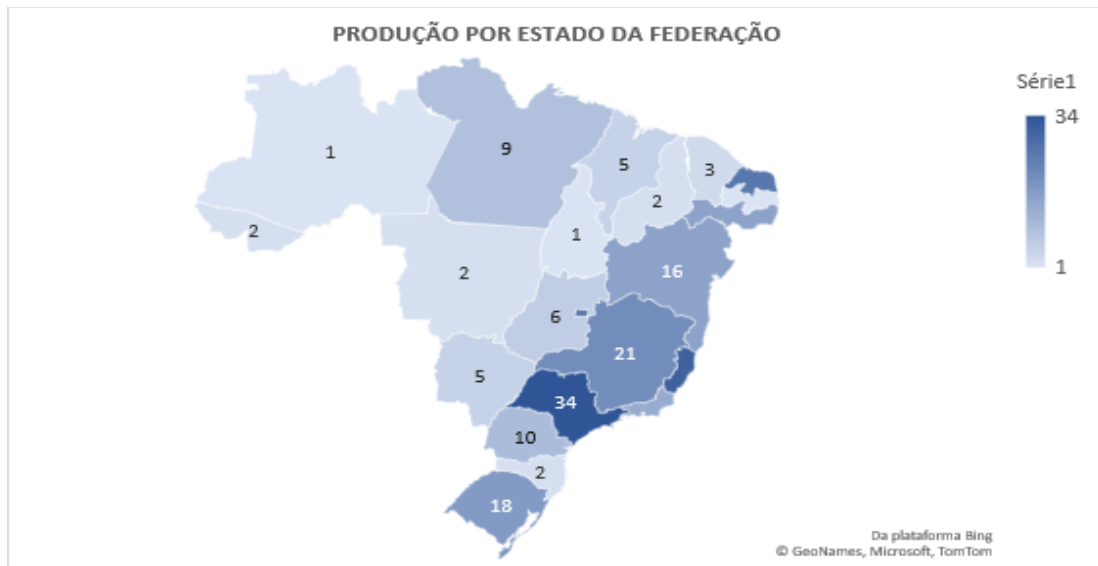
Como ilustra o Gráfico 1, a maioria dos trabalhos são artigos, com 40% do total das produções, porém é também significativa a produção de teses e dissertações, com 32%. As publicações em eventos representam 28% desse total, com a maioria dos trabalhos apresentados na Anpae. Reiteramos que, apesar de serem produções com naturezas distintas, as características e tendências repetiram-se na maior parte dos trabalhos, tendo em vista que tais produções, geralmente, surgem a partir de teses e dissertações de seus próprios autores, possibilitando, assim, demonstrar as tendências gerais do campo. Isso pode ser constatado no APÊNDICE H, no qual estão relacionadas essas produções, considerando autor, título, origem, local, ano e natureza da publicação, em ordem alfabética.

2.4.1 Dispersão, protagonismo e disputas institucionais na constituição do Federalismo Educacional

Em relação ao local da produção, constatamos uma representatividade de grande parte dos Estados da Federação brasileira, com destaque para os Estados da Região Sudeste e Nordeste e ainda o Centro-Oeste com uma quantidade pouco acima da encontrada na Região Sul. Dentre os Estados da Região Sudeste com maior quantidade de produção, estão, respectivamente, São Paulo (34), Espírito Santo (31) e Minas Gerais (21). Já na Região Nordeste, aparecem empatados os Estados do Pernambuco (16) e Bahia (16). O Distrito

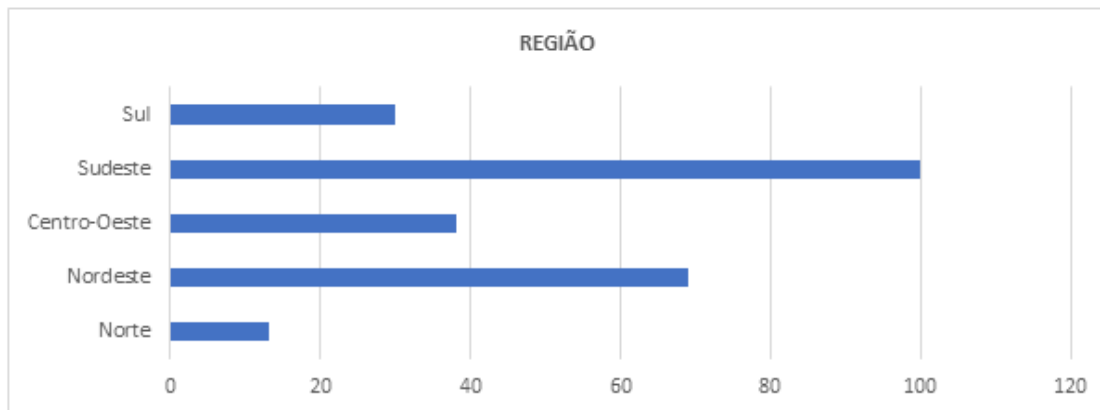
Federal apresenta maior quantitativo em relação aos Estados de sua região, com um total de 25. É ainda bastante expressiva a produção em dois estados da Região Norte, o Rio Grande do Norte (26) e o Pará (9), conforme destacamos nos Gráficos 2 e 3 a seguir.

Gráfico 2 — Mapa coroplético: distribuição do total da produção por Estado da Federação brasileira (1998-2018)



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (1998-2018) da pesquisa (2020).

Gráfico 3 – Distribuição do total da produção por Região brasileira (1998-2018)

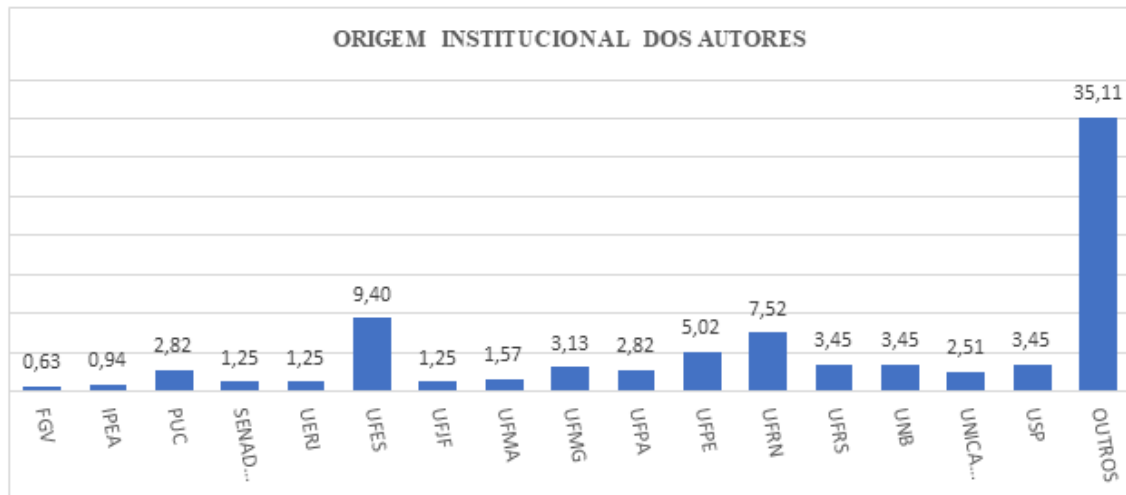


Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (1998-2018) da pesquisa (2020).

O destaque da produção nos Estados citados é, em grande medida, resultado da produção docente e discente nos programas de pós-graduação localizados nesses estados, como será abordado no próximo capítulo. Assim, quanto mais próximo dos temas e problemas abordados por este campo, maior o quantitativo da produção. Por outro lado, quanto maior a distância entre esses objetos, maior a dispersão da produção entre os PPGs e, conseqüentemente, entre os Estados.

Além da mencionada capilaridade geográfica, a produção apresenta uma dispersão em relação à origem institucional⁷⁵ dos autores, visto que foram identificadas 70 instituições. Apesar disso, desse total, 69,89% das produções se concentraram em 16 instituições, como pode ser observado no Gráfico 4.

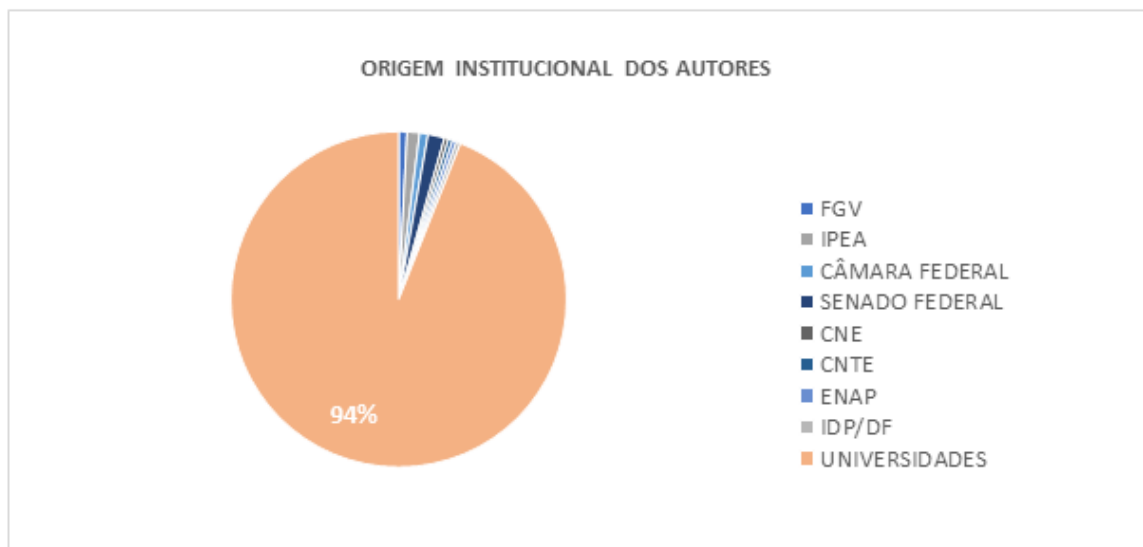
Gráfico 4 — Percentual de autores do total da produção, por instituição (1998-2018)



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (1998-2018) da pesquisa (2020)

A origem institucional dos autores, na maioria dos casos, está associada à inserção na pós-graduação, seja como docente, seja como discente, como demonstra o Gráfico 5:

Gráfico 5 — Origem institucional dos autores do total das produções (1998-2018)



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (1998-2018) da pesquisa (2020)

⁷⁵ A origem institucional dos autores foi identificada no texto dos artigos, das teses e dissertações e eventos. Em apenas um caso foi necessário consultar o lattes do autor.

Observamos no gráfico anterior, que 94% dos autores estão vinculados às universidades. Porém, apesar de não serem quantitativamente expressivas, as demais instituições – Ipea, Fundação Getúlio Vargas (FGV), Conselho Nacional de Educação (CNE), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Senado Federal e Câmara Federal – possuem significativa representatividade política e acadêmica em relação ao Federalismo Educacional. Todas tiveram um ativo protagonismo no contexto histórico de debate e produção das políticas educacionais do período.

O Ipea e a FGV publicaram, nessa época, um grande volume de trabalhos sobre o federalismo brasileiro, o que pode ser constatado em suas bibliotecas e repositórios.⁷⁶ Tais publicações tornaram-se importantes referências sobre o tema. Reiteramos que essas publicações não constam neste levantamento, porque, como informamos, foram selecionados apenas periódicos vinculados ao campo estrito da educação. A FGV, em especial, além de atuar na formação, por meio dos cursos de mestrado e doutorado, abriga os pesquisadores que se constituíram como as referências⁷⁷ mais utilizadas no campo do Federalismo Educacional, conforme já mencionamos no início deste capítulo, bem como será demonstrado nos próximos. É também relevante destacar a atuação dessa instituição no campo da administração pública e sua influência histórica na área das políticas públicas.⁷⁸

Como não poderia ser diferente, o CNE é um ator de extrema relevância política para o campo da educação, agregando várias entidades representativas do governo e da sociedade civil. Como órgão que possui atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministério da Educação, participou dos debates em torno do Federalismo Educacional. Fato que, por seu turno, pode ser constatado tanto no exame de suas normativas quanto na atuação de seus conselheiros em diversas frentes.⁷⁹

Igualmente, podemos fazer referência à atuação do Senado e da Câmara Federal. Em especial, destacamos a posição de seus agentes no debate acadêmico sobre o Federalismo Educacional. É notória a participação e contribuição de Paulo de Sena Martins⁸⁰ nos debates, estudos, pesquisas e publicações nos seguintes temas: financiamento da educação básica, federalismo e educação, políticas públicas e direito à educação. Nesse período, identificamos,

⁷⁶ Disponíveis nos sítios eletrônicos: <https://portal.fgv.br/sistema-bibliotecas-fgv>; <https://www.ipea.gov.br/portal>

⁷⁷ O autor mais citado nas teses e dissertações analisadas – Fernando Luiz Abrúcio – possui vínculo institucional com a FGV até a presente data, conforme consta na Plataforma *Lattes*. Além das muitas publicações sobre federalismo, tem orientado muitos discentes no mestrado e doutorado.

⁷⁸ Ver estudo de Farah (2016). A autora aborda a constituição do campo das políticas públicas no Brasil, situando a importância da FGV tanto no contexto de emergência, quanto no de consolidação.

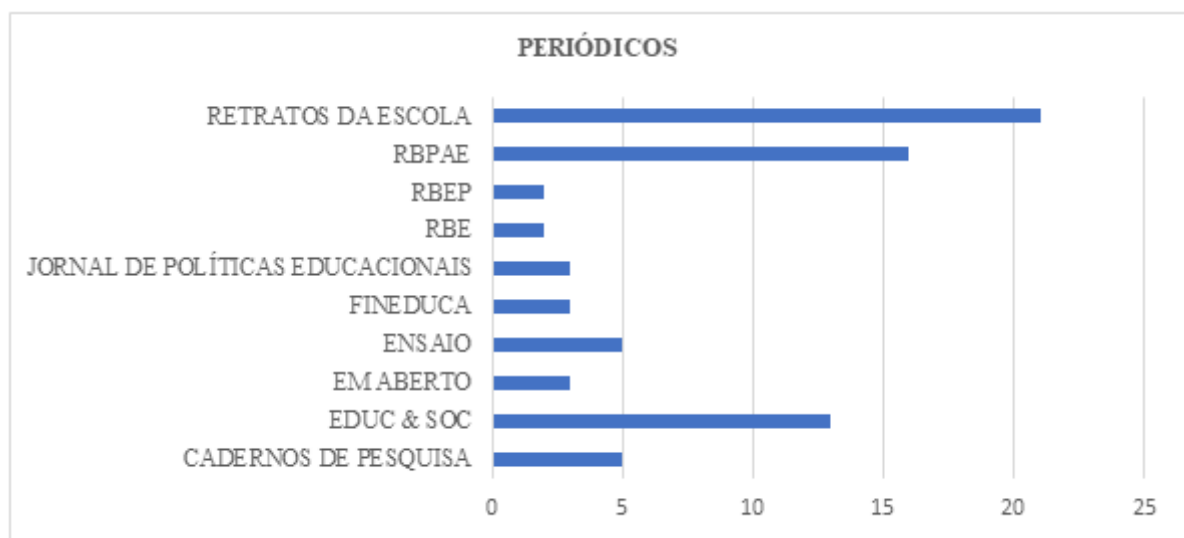
⁷⁹ Sua atuação no período foi também alvo de análise por parte de pesquisadores.

⁸⁰ É funcionário público federal pela Câmara dos Deputados, atuando como consultor legislativo da área de Educação, Cultura e Desporto. Possui doutorado em Educação pela UNB.

ainda, a participação do professor Carlos Augusto Abicalil e, na ocasião, também, deputado, em conferências, seminários etc., além da publicação de artigos em diversos periódicos do campo da educação (ver APÊNDICE H).

A CNTE é um importante ator político que participa ativamente dos debates da educação pública brasileira e, no caso em análise, destacou-se, pela publicação de um dossiê intitulado *Federalismo e Educação*, além de artigos em outras edições de sua revista Retratos da Escola, como indica, a seguir, o Gráfico 6.

Gráfico 6 — Distribuição do total da produção, por periódico (1998-2018)



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (1998-2018) da pesquisa (2020).

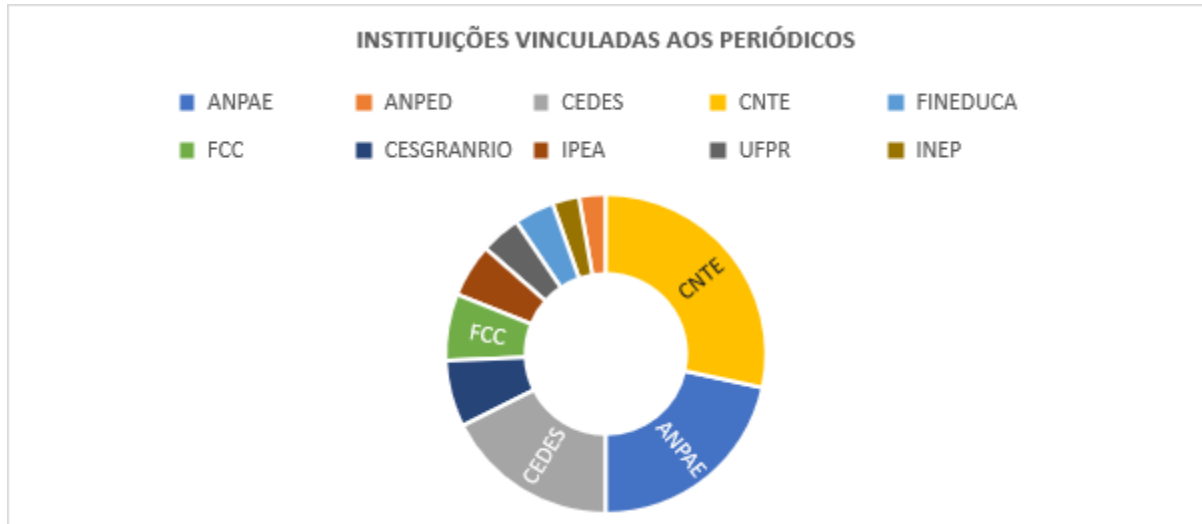
Entre os periódicos com maior quantidade de publicações, podemos citar: Retratos da Escola – CNTE (21), RBP AE (16), Educ & Soc (13)⁸¹, Ensaio (5) e Caderno de Pesquisa (5). Apesar de essas revistas concentrarem 54% da produção total, outros 37 periódicos da educação publicaram pelo menos um artigo. Dessa forma, como já assinalamos, a capilaridade que abrange o Federalismo Educacional é evidenciada na elevada quantidade de periódicos.

É importante, ademais, dar relevo às instituições às quais os periódicos estão vinculados. No Gráfico 7, a seguir, a partir da disposição das instituições, é possível observar a preeminência da CNTE (Retratos da Escola), da Anpae (RBP AE) e do Cedes (Educ & Soc), além de outras associações como a Anped, a Associação Nacional de Pesquisa em financiamento da Educação (Fineduca), bem como Institutos (Inep e Ipea) e Fundações,

⁸¹ Essa revista publicou, em 2013, nas edições 124 e 125, nove artigos especificamente sobre o federalismo, a partir dos debates em torno da elaboração do novo PNE, como bem ilustra o título da edição nº 124: *Desafios à Educação brasileira: PNE, responsabilização, colaboração e sistema Nacional de Educação*.

como a Cesgranrio e Fundação Carlos Chagas (FCC). Todavia, apesar de reconhecermos a relevância dessas instituições no campo da produção acadêmica sobre o Federalismo Educacional, não é possível posicioná-las em relação ao *campo do poder*,⁸² considerando apenas esses dados (quantitativo de artigos publicados).

Gráfico 7 — Vinculação institucional dos periódicos referente ao total da produção (1998-2018)



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (1998-2018) da pesquisa (2020).

Com efeito, o protagonismo dessas instituições pode ser observado por meio de suas participações nos eventos e debates que ocorreram no contexto de aprovação do novo PNE (2014-2024). Os temas e subtemas das Conaes estiveram presentes em seus eventos, com destaque para o ano de 2013, conforme exibe o Quadro 5.

Quadro 5 — Eventos realizados em 2013 pelas principais Associações Científicas do Cape

INSTITUIÇÃO	EVENTO	TEMA
Cedes	IV SEB	O PNE em foco: políticas de responsabilização e Sistema Nacional de Educação
Anped	36ª Reunião Nacional	Sistema Nacional de Educação e Participação Popular: desafios para as políticas educacionais
Anpae	XXVI Simpósio	Políticas, Planos e Gestão da Educação, democratização e qualidade social

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (1998-2018) da pesquisa (2020).

Segundo demonstrado no Gráfico 7, a Anpae destaca-se nesse campo de estudos em razão do quantitativo de artigos publicados em seu periódico, além dos eventos não contabilizados no mesmo gráfico. Porém, o primeiro trabalho na modalidade comunicação

⁸² No sentido adotado na teoria social de Bourdieu, como foi abordado no capítulo 2.

oral foi apresentado ainda em 2003, na 26ª Reunião da Anped, trazendo o termo “federalismo” em seu título: *Federalismo e direito à educação no Brasil - entre a autonomia e a igualdade de oportunidades*, de autoria da professora da UFES, Gilda Cardoso de Araújo.

Na Anpae, os primeiros trabalhos relacionados ao Federalismo Educacional foram apresentados no ano de 2007,⁸³ por meio das discussões sobre o regime de colaboração nas modalidades comunicação oral e painel, por ocasião do seu XXIV Simpósio, na cidade de Porto Alegre.⁸⁴ Todavia, somente em 2009, o termo “federalismo” é explicitado nos títulos de dois trabalhos publicados na modalidade comunicação oral, no seu XXV Simpósio. Vale aqui reiterar que esses eventos ocorreram próximos à Coneb/2008, cuja tônica do debate foi o regime de colaboração.

Esse simpósio contou com a mesa redonda *Sistema Nacional de Educação: políticas de Estado e Regime de colaboração* com a participação de Francisco das Chagas Fernandes (secretário executivo adjunto do MEC), Carlos Roberto Jamil Cury (professor titular da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais), Carlos Abicalil (deputado federal, membro da Comissão de Educação, Câmara dos Deputados, Brasil) e Luiz Fernandes Dourado (professor titular da Universidade Federal do Goiás, Brasil). Já em 2013 ocorreu, no XXVII Simpósio da Anpae, *Políticas, planos e gestão da educação: democratização e qualidade social*, a mesa redonda *Federalismo e gestão da educação*.

Em 2015, a Anpae criou o Eixo 4 – *Planejamento da Educação, cooperação federativa e regime de colaboração entre sistemas na educação*. Além desse eixo, duas mesas redondas com temas específicos foram realizadas nesse mesmo ano: mesa redonda 20, com o tema *O Regime de colaboração, o federalismo brasileiro e o Sistema Nacional de Educação*⁸⁵ e a Mesa Redonda 25 - *Cooperação Federativa e Regime de colaboração entre Sistemas na Educação*.⁸⁶

⁸³ De acordo com o levantamento que realizamos, no qual foram pesquisadas todas as edições e artigos publicados anteriores à versão digital da RBPAAE, referentes ao período de 1983 a 2005 (digitalizados e disponíveis em sua página na internet), a análise de conteúdo e de indexação dos textos publicados nesse período não permite afirmar relevância e/ou aprofundamento conceitual e teórico sobre o Federalismo Educacional, conforme publicado em nosso artigo na RBPAAE, em 2020, intitulado *O debate sobre federalismo na Anpae (2007-2018)*. Ressaltamos, ainda, que os anais dos eventos da Anpae só foram disponibilizados de forma digital a partir de 2007, porém as edições de seus Congressos, publicadas em sua revista, e seus artigos, encontram-se disponíveis no formato digital, na página da RBPAAE, fato que permitiu esta análise.

⁸⁴ No Painel 06 – *Regime de colaboração, autonomia e gestão local da educação*, coordenado por Luiz Fernandes Dourado (UFG, Anape).

⁸⁵ Essa mesa foi composta por: Maria Beatriz Luce – UFRGS; Maria Couto Cunhas – UFBA; Pedro Ganzeli – Unicamp; Coordenação: Cleiton de Oliveira – Unimep.

⁸⁶ Essa mesa foi composta por: Francisco Aparecido Cordão – CNE; Ieda Nogueira – Presidente do Conselho Estadual de Educação de Pernambuco - CEE/PE; Maria Luiza Aléssio – UFPE; Coordenação: Flavia Werle – Unisinos.

À vista disso, a Anpae publicou, em 2016, as Coletâneas e Cadernos Temáticos, conforme expõem a coordenadora geral, professora Márcia Ângela da S. Aguiar (UFPE), e o então Presidente dessa associação, professor João Ferreira de Oliveira (UFG):

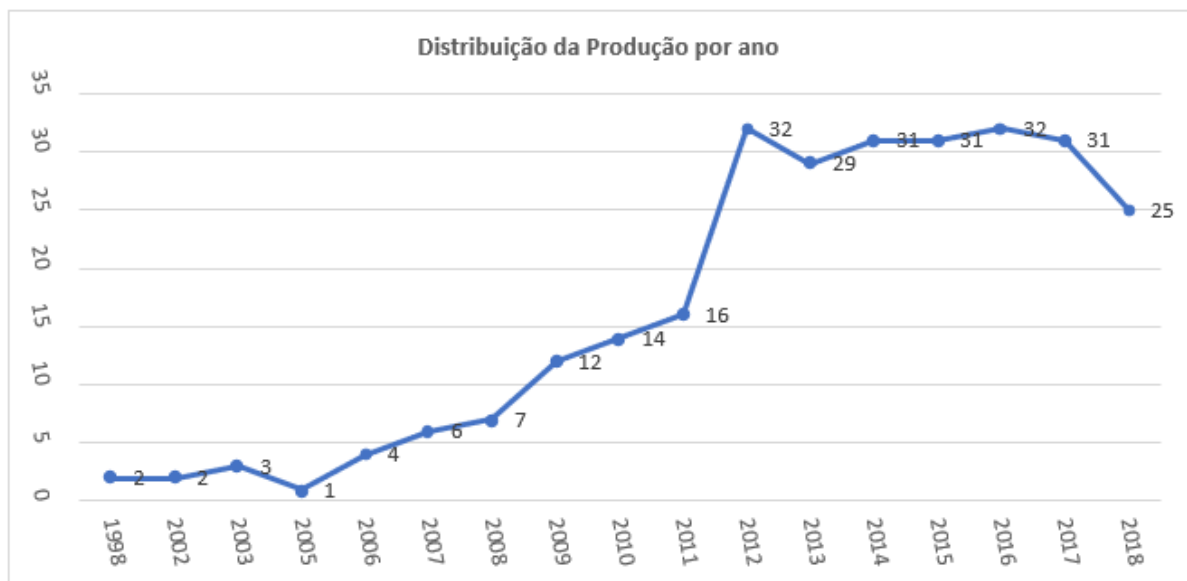
Com a participação de pesquisadores de várias universidades, foram organizados [...] um conjunto de Coletâneas e Cadernos Temáticos, congregando resultados de estudos e pesquisas sobre os seguintes temas: *relações federativas e Sistema Nacional de Educação, planos de educação, qualidade social da educação básica, política nacional de formação e valorização dos profissionais da educação, regime de colaboração, gestão democrática da educação e financiamento da educação* (Anpae, 2018, grifos nossos).

Vale destacar que essas temáticas foram discutidas no âmbito da colaboração estabelecida entre a UFPE e a Sase/MEC. Os Cadernos e Coletâneas produzidos no âmbito da colaboração estabelecida entre essas instituições “[...] desenham um mosaico dos temas que têm mobilizado educadores e sociedade no debate sobre a educação brasileira no contexto de construção do Sistema Nacional de Educação e implementação do Plano nacional de Educação (2014-2024)” (Anpae, 2018)⁸⁷. Dos cinco volumes, três (1, 3 e 5) foram dedicados às questões diretamente associadas ao tema do federalismo, como indicadas nas referências.

Reiteramos, a partir do protagonismo dessas instituições, o poder simbólico que elas exerceram em relação ao Federalismo Educacional, formalizando-o como um campo de estudos relevante, por meio dos espaços a ele dedicados, nos eventos, nos periódicos, nas publicações, nos eixos e seções.

A natureza dos veículos de publicação e a distribuição institucional da produção na área, conforme apresentamos, refletem, nesse âmbito de estudos, o seu processo de institucionalização no Cape. Desse modo, mostram não só o crescimento das publicações, mas também maior diversidade de instituições dedicadas ao estudo do Federalismo Educacional. A evolução temporal, indicada no gráfico 8, também corrobora esse processo de institucionalização.

⁸⁷As coletâneas estão disponíveis no sítio eletrônico da Anpae.

Gráfico 8 — Distribuição do total das produções, por ano (1998-2018)

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (1998-2018) da pesquisa (2020).

A curva acentuada a partir de 2010 indica que houve um maior crescimento das produções a partir dessa década. Todavia, vale destacar que foram publicados dois trabalhos na modalidade artigo ainda em 1998: *A Constituição de Weimar: um capítulo para a educação*, de autoria de Cury, publicado na revista *Educ & Soc* e o texto de autoria de Freitas, *A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal*, pela revista da faculdade de educação da USP.

Notamos, ademais, que, em 2012, houve um pico no crescimento, explicado, como já citado, pelo grande número de artigos publicados pela revista *Retratos da Escola*. Em 2013, a *Educ & Soc* também publicou uma edição com vários artigos sobre o Federalismo Educacional.

Constatamos até aqui que a natureza dos veículos de publicação e a distribuição institucional e temporal apontam para o processo de institucionalização do Federalismo Educacional no Cape brasileiro. No próximo item, demonstraremos como as categorias teóricas e analíticas do federalismo foram articuladas aos diversos objetos da Política Educacional, por meio da categorização temática, objetos empíricos e analíticos presentes nas produções analisadas.

2.4.2 A capilaridade do Federalismo Educacional: temas, categorias, objetos empíricos e analíticos

A sistematização dos temas, categorias, objetos empíricos e analíticos foi produzida a partir da análise dos títulos, palavras-chave e resumos do conjunto da produção indicada neste mapeamento. Nesse processo, foi valiosa a contribuição da Bibliometria com o conceito de indexação temática, pois o sistema de busca em bases de dados seleciona os trabalhos de acordo com sua indexação temática (OLIVEIRA; CUNHA; VIEIRA, 2018). A partir desse referencial, o processo de indexação ocorre no âmbito temático, considerando o assunto do item representado em palavras-chave que melhor o descrevam. A indexação, assim compreendida, pressupõe um trabalho de análise da informação e uma ocasião de tradução, a partir da qual se adaptam os termos dentro da linguagem documentária estabelecida. De modo geral, “[...] a indexação envolve ações interpretativas complexas” (LIMA; MACULAN, 2014, p. 24), mediante as quais será dado acesso às informações contidas nos documentos.

Ainda de acordo com Duarte (2007, s. p.), a indexação “é uma forma de representação do conhecimento que faz uso da análise de assunto para identificar e selecionar os conceitos que representam a essência de um documento”. Indexar consiste, dessa forma, no “[...] ato de identificar e descrever o conteúdo de um documento com termos representativos dos seus assuntos e que constituem uma linguagem de indexação” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 1992, p. 2).

Nesse sentido, a indexação além de ter sido uma importante ferramenta no processo de identificação dos trabalhos, auxiliou-nos na delimitação do *corpus* da pesquisa. Nosso levantamento aponta que o termo “federalismo”, além de aparecer nominalmente nos títulos, palavras-chave e resumos, foi envolvido por um conjunto de conceitos dotados de conteúdo específicos.

A partir desta análise, realizamos um agrupamento das temáticas, considerando seus objetos empíricos e categorias analíticas. Após o agrupamento realizado, as principais temáticas abordadas foram: Associativismo Territorial, Descentralização /Municipalização, Direito À Educação, Federalismo e Educação (Ensaio Teóricos), Financiamento, Modalidades da Educação Básica, Planejamento e Gestão, Políticas e Programas, Regime de Colaboração, Sistemas de Educação/Ensino, como descritas na Tabela 2:

Tabela 2 — Quantitativo de categorias temáticas, analíticas objetos empíricos, do total da produção (1998-2018)

(continua)

TEMA	OBJETOS EMPÍRICOS	CATEGORIAS TEÓRICAS	QTD	%
ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL	Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs)/ Consórcios Públicos/ Arranjos Produtivos Locais (APLs)/ Consórcios Públicos/ Arranjos Cooperativos/ Arranjos Territoriais	Colaboração/Cooperação Federativa Governança/ Governos Locais/ Políticas Públicas/ Regime de colaboração/ RIGs	17	6,3
DESCENTRALIZAÇÃO/MUNICIPALIZAÇÃO	Município/ Federação/ Poder local/ Regime de colaboração	Autoritarismo/ Competências Constitucionais/ Coordenação/ Descentralização Político-Administrativa/ Federalização/ Políticas Sociais/ Regime de Colaboração/ Regulação Federal/ Repartição das Fontes de Receitas Tributárias/ Repartição do Produto da Arrecadação Tributária / Separatismo	18	6,5
DIREITO À EDUCAÇÃO (LEGISLAÇÃO)	Legislação/ Educação Infantil, Educação Básica, Financiamento/ Ativismo Judicial/ Direito Comparado/ Constitucional/ Educacional/ Direitos Sociais/ Sistemas de Ensino/ Municipalização/ Qualidade/ Judicialização/ Distribuição de Competências Educacionais/ Financiamento Educacional (Fundef/ Fundeb) / PDE/ Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)/ Ensino Domiciliar/ Reforma Tributária/ PNE	Cidadania/ Cooperação Federativa/ Estado/ Estado Social/ Federação/ Federalismo Cooperativo/ Gratuidade e Compulsoriedade Escolar/ Políticas Públicas/ Rede/ Regime de Colaboração	17	6,1
ENSAIOS TEÓRICOS SOBRE FEDERALISMO E EDUCAÇÃO	Sistema Nacional de Educação, Cooperação, Coordenação e Colaboração	Federalismo, Cooperação, Colaboração, Federação, Autonomia, Regime de Colaboração, Pacto Federativo	12	4,3

(continuação)

TEMA	OBJETOS EMPÍRICOS	CATEGORIAS TEÓRICAS	QTD	%
FINANCIAMENTO	Fundeb, Fundef, FNDE, Políticas de Financiamento	<i>Accountability/</i> Autonomia Local/ Centralização/ Descentralização/ Cidadania/ Colaboração Federativa/ Controle Social/ Cooperação Intergovernamental/ Descentralização/ Desconcentração/ Equidade/ Iniquidade Fiscal/ Federalismo Cooperativo/ Fiscal e Territorial/ Gestão Justiça Distributiva/ Liberdade Substantiva/ Municipalização/ Pacto Federativo/ Participação/ Políticas Públicas/ Qualidade/ Regime de Colaboração/ Cooperação/ RIGs	15	18,4
MODALIDADES DA EDUCAÇÃO BÁSICA	Educação do Campo, Especial, Indígena, Profissional, de Jovens e Adultos	Cooperação federativa/ RIGs/ Regime de colaboração, Políticas Públicas	17	6,1
PLANEJAMENTO E GESTÃO	PAR - Educação Básica/ Gestão de Sistemas Municipais de Educação/ PDE - Administração Municipal/ Educação Básica/ PNE/PME ; Gestão da Educação - Administração de Sistemas/ Descentralização/ Gestão Metropolitana/ Gestão Sistêmica da Educação/ SNE/ Educação Básica/ Infraestrutura/ PME/ Política de Formação de Professores/ Projeto Político-Pedagógico / Recursos Pedagógicos/ Regime de Colaboração/ Regiões Metropolitanas/ Sistemas de Educação/ Legislação/ Planos/ Programa/ políticas	<i>Accountability/</i> Autonomia/ Avaliação de Políticas Públicas/ Controle governamental/ Estado/ Federalismo cooperativo/ Federalização da Educação/ Gestão Democrática/ Gestão pública/ Governança// NG)/ Pacto federativo/ Participação social/ Poder Local/ Políticas Públicas/ centralização/ descentralização/ Qualidade na/da Educação/Reforma/ Regime de colaboração/ RIGs/ <i>Soft Power/</i> Urbanização	65	23,5

(conclusão)

TEMA	OBJETOS EMPÍRICOS	CATEGORIAS TEÓRICAS	QTD	%
POLÍTICAS E PROGRAMAS	Avaliação - Políticas de avaliação; Sistemas de Ensino/ Ensino Médio - Programa Ensino Médio Inovador (Proemi)/- Programa Brasil Profissionalizado (PBP)/ Educação Técnica e Profissional/ Ensino Médio Politécnico/ Política de Formação dos Profissionais do Magistério/ PAR/ Parfor/ Plano de Cargos, Carreira e Remuneração; Piso salarial; Educação à distância/ Programa Bolsa Família (PBF)	Articulação federativa/ Cooperação/ Coordenação Federativa/ Descentralização/ Desigualdade/ Estado/ Gestão/ Intersetorialidade/ Pacto federativo/ Poder Local/ Políticas Públicas/ Políticas Sociais/ Público e privado/ Regime de colaboração/ RIG'S/	43	15,5
REGIME DE COLABORAÇÃO	estados/municípios, PAR, entes federativos Sistemas de educação/município/estados/ Entes federados/ Federação/ Legislação/ Regime de colaboração	Articulação institucional/ Colaboração/ Cooperação/ Entes federados/ Federação/ Regime de colaboração/ Relações de poder/ RIG'S	9	3,2
SISTEMAS DE EDUCAÇÃO/ ENSINO	Gestão, Sistemas Municipais, Sistema Nacional de Educação	Autonomia/ colaboração e cooperação federativa/ Regime de colaboração/ descentralização/ centralização/ cooperação federativa	28	10,1
TOTAL			277	100

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (1998-2018) da pesquisa (2020).

Essa Tabela vai ao encontro do que Souza (2021, p. 146-147) expõe sobre a movimentação que ocorre no Cape em relação ao permanente “processo de disputa pela inclusão de temas” e abordagens em sua agenda de pesquisa. Isso acontece, de acordo com o autor, principalmente porque a produção do Cape está articulada, predominantemente, ao estudo do papel e ação do Estado diante das demandas sociais por educação, por isso o que se estuda no campo não está definido *a priori*. Um exemplo entre os temas acima indicados é o do Associativismo Territorial, pois os consórcios públicos e os Arranjos de Desenvolvimento são fenômenos recentes, em vista dos demais.

Todavia, também percebemos que, apesar da diversidade de seus objetos, as fronteiras do Cape estão, na atualidade, mais bem definidas. Isso pode ser constatado quando observamos a presença mais duradoura de áreas temáticas como:

Financiamento, Gestão e Planejamento, Direito à Educação, Avaliação e Implementação de Políticas e Programas, como indicam os estudos recentes com a revisão da literatura que aborda a produção do Cape (GUIMARÃES, 2018; MAINARDES, 2018; SOARES, 2018; 2019; STREMEL; MAINARDES, 2019).

Em torno dessas áreas, são mobilizados objetos, temas e abordagens na agenda de pesquisa dos investigadores do campo. Como indica a Tabela 4, a temática com maior percentual de estudos foi a de “Planejamento e Gestão”, com 23,5% do total, seguida pelo Financiamento, com 18%. A categoria “Políticas e Programas” segue próxima, com 15,5%.

Ademais, a forma como está organizada a estrutura institucional da educação brasileira repercute na delimitação dos problemas e objetos analisados pelos pesquisadores. Assim, os níveis, as etapas e as modalidades da educação constituem-se em elementos previamente definidos pelo ordenamento legal e que, portanto, são mobilizados nas pesquisas. Dessa maneira, um desses elementos, geralmente, é escolhido pela necessidade de delimitar o objeto em razão das suas especificidades e problematizações correlatas. De igual modo, os sistemas de ensino/educação são também parte dessa estrutura institucional. Nesse contexto em que analisamos as produções, essa forma de organização foi intensamente problematizada, especialmente focalizando os sistemas municipais e o SNE.

Conforme pode ser observado ainda na Tabela 2, a classificação das temáticas levou em conta os objetos eleitos como centrais pelos pesquisadores em suas investigações. Porém, tais objetos são atravessados por outras temáticas ou ainda poderiam ser classificados como estudos “fronteiriços” (SOUZA, 2021, p. 150),⁸⁸ como o Regime de Colaboração que aparece na maioria das demais temáticas. Outro exemplo pode ser dado em relação aos sistemas de ensino que também são considerados nas análises do Financiamento, da Gestão, dos Planos e Programas etc.

A Formação Docente também poderia ser incluída tanto na modalidade Políticas e Programas quanto no Planejamento e Gestão, em razão de os estudos sobre o PAR focalizarem essa dimensão. De igual modo, as análises sobre o Financiamento

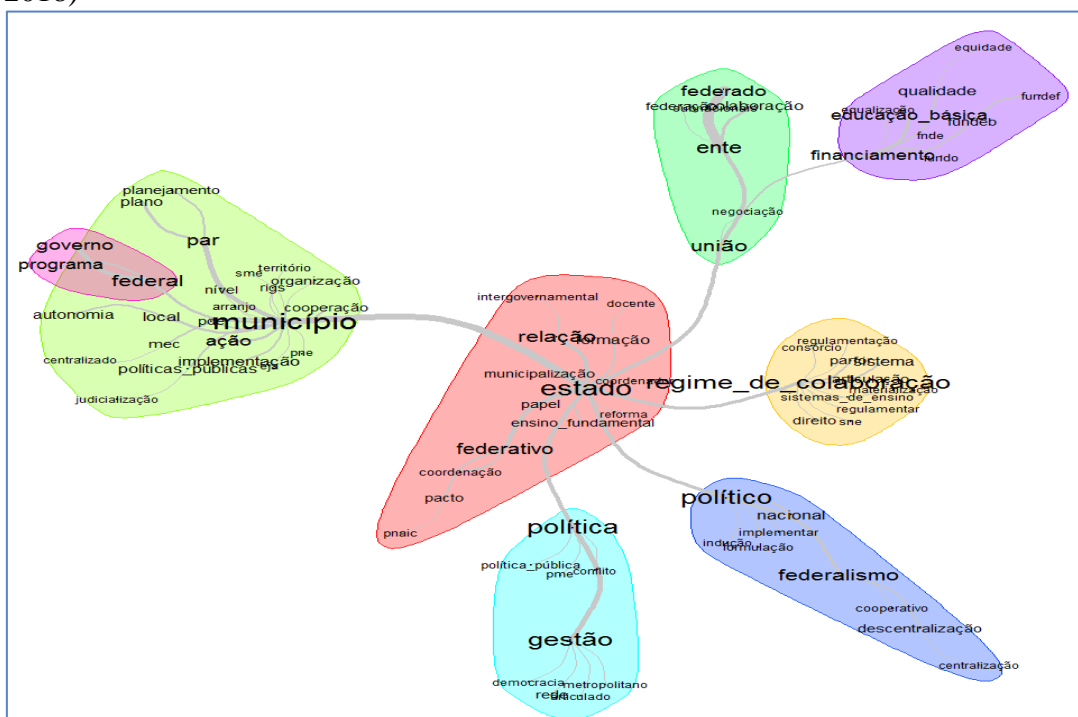
⁸⁸ Concordamos com Souza (2021), quando afirma que essa forma de classificação dos estudos possivelmente ampliaria a compreensão dos “movimentos da pesquisa do campo”. Porém, também entendemos que esse movimento fica bem evidente quando identificamos as subcategorias temáticas, os objetos empíricos e as categorias analíticas. A diferença no caso desse levantamento em relação à pesquisa de Souza (2021), é que focalizamos os estudos que abordaram o federalismo. Ainda assim, observamos confluências relativas às categorias temáticas presentes mais recorrentes no campo nos últimos anos.

perpassam as mais variadas temáticas, dada a relevância desse tema no debate sobre o direito à educação. Os temas também se relacionam no que tange aos seus objetos empíricos.

Os estudos sobre a municipalização aparecem mais diretamente associados à descentralização. Assim, optamos por agrupá-los em uma mesma categoria. Contudo, vale neste caso, a mesma observação feita no que concerne à presença da categoria “descentralização” em vários outros objetos abordados. Todavia, conforme salientamos no capítulo anterior, essa categoria está presente nos estudos porque se trata de um fenômeno alavancado principalmente nos anos de 1990 e que influenciou o curso das políticas sociais no Brasil e na América Latina. No caso da educação, tal processo ocorreu de forma mais acentuada por meio da municipalização do ensino fundamental.⁸⁹

A análise de similitude, representada abaixo, ilustra bem os imbricamentos entre as categorias, pois os segmentos dos textos são agrupados por afinidade, permitindo uma análise de associação entre eles.

Figura 4 — Grafo de Similitude: Agrupamentos temáticos do total da produção (1998-2018)



Fonte: Elaboração da autora a partir do software IRaMuTeQ com base nos dados (1998-2018) da pesquisa (2020).

⁸⁹ Além do ensino fundamental, é importante lembrar ainda que o ensino infantil é competência dos municípios. O aumento das matrículas nessa etapa da educação básica é bem recente, apresentando maior crescimento nas duas últimas décadas.

Nessa representação acima, além dos agrupamentos temáticos, é possível estabelecer as aproximações que existem entre esses agrupamentos e as categorias centrais do federalismo. Nessas relações, destacam-se os estudos sobre o PAR, que são na maioria dos casos, focados no Poder Local, nos municípios em seus respectivos sistemas. É, também, notória a centralidade do Regime de Colaboração nessas relações.

O debate central sobre a relação entre os entes federativos transcorreu em torno dos binômios - centralização *versus* descentralização, autonomia *versus* dependência - pois houve no período uma atuação do Governo Federal por meio de diversos programas e planos, entre os quais se destacaram: PBF, PBP, Pnate, PME, Parfor,⁹⁰ PDE e o PAR direcionados aos entes subnacionais.

Mesmo considerando o recorte desta pesquisa, a tabela anterior expõe a diversidade de temáticas e objetos empíricos que foram analisados a partir das categorias teóricas do federalismo. Entendemos que uma categoria teórica é um conceito que permite a análise de um determinado conjunto de fenômenos e faz sentido apenas no corpo de uma teoria. Portanto, ao invés de descrevermos o conteúdo das produções analisadas partindo tão somente de suas categorias temáticas e objetos empíricos, já sintetizados no quadro anterior, nosso objetivo será analisar o modo como as categorias teóricas do campo do federalismo foi articulado aos objetos de investigação mobilizados nas pesquisas.

Destacamos a recorrência em todas as temáticas das seguintes categorias: “cooperação federativa”, “coordenação federativa”, “colaboração federativa”, “Regime de colaboração”, “pacto federativo”, “descentralização/centralização”, “autonomia” e “Relações intergovernamentais”. Certamente que a ênfase colocada nas categorias está relacionada com o objeto eleito em cada pesquisa. Mas, considerando que tais categorias conformam o campo teórico do federalismo, a maioria foi mencionada em todos os trabalhos. A própria configuração do Federalismo Educacional como fenômeno jurídico-político, conforme assinalamos, exige esse aprofundamento.

Ademais, a configuração do Federalismo Educacional no intervalo recente de aproximadamente vinte anos (1996 a 2016) — passou por pelo menos duas formas diversas de colaboração entre os entes federados. A primeira, denominada de “mecanismos de colaboração compulsória”, foi introduzida com o Fundef e

⁹⁰ Instituído para atender ao disposto no art. 11, III do Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009 e implantado em regime de colaboração entre a Capes, os Estados, Municípios e o Distrito Federal e as Instituições de Educação Superior (IES).

disseminada a partir de 2006 com o Fundeb, na qual a colaboração se faz de modo automático e não voluntário, mediante a definição de critérios a serem observados por todos os governos presentes nos entes federados. A segunda, chamada de “colaboração pela via do planejamento normativo e estratégico”, foi introduzida a partir de 2009, com a EC nº59/2009, pela qual o PNE passa a ter por objetivo articular um SNE em regime de colaboração entre os entes.

A materialização, portanto, dessa forma de colaboração, acha-se condicionada à implementação do PNE, cuja lei foi aprovada apenas em 2014 (BRASIL, 2014). Todavia, antes da aprovação dessa lei, foi lançado, em 2007, o PDE, que operou dentro do segundo modelo acima citado, como um grande guarda-chuva, pois abrigava praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC. A sua amplitude se revelou tanto na quantidade de ações (52 ações) quanto na abrangência dos níveis e etapas da educação – a educação básica, o ensino superior, a educação profissional e a alfabetização. Essas ações tinham como base seis pilares: visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social (BRASIL, 2007).

Do exposto, fica evidente que o referido plano foi formulado paralelamente e sem levar em conta o PNE/2001, que ainda estava vigente (BRASIL, 2001), tratando-se de uma estratégia política para dar maior visibilidade ao MEC e ao então ministro da Educação (MALINI, 2011). Não negamos, contudo, a amplitude e complexidade da engenharia institucional desse plano, bem como o alcance que suas ações tiveram em todo o território nacional. Não por acaso, esse plano foi um objeto de destaque no campo acadêmico. Assim, os pesquisadores elegeram, como seus objetos empíricos, os mais diversos programas contidos no PDE. Na medida em que as questões problematizadas giraram em torno das categorias do campo teórico do federalismo, esse campo de estudos começa a ser imprescindível para os investigadores do Cape. Para tanto, esses pesquisadores estabeleceram um diálogo com a produção já existente sobre o federalismo, mas articulando às especificidades do campo da educação.

2.5 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Em frente ao exposto, verificamos que, no contexto de aprovação do novo PNE e das Conaes houve um maior destaque no Cape para os estudos sobre os seus principais objetos de pesquisa (já inventariados pela literatura especializada do campo),

quais sejam: os sistemas de ensino, os diversos programas, os planos, as modalidades da educação básica, o financiamento, a avaliação, o trabalho docente, a formação e carreira docente, a qualidade, a descentralização, a participação, a gestão democrática, o direito à educação, os conselhos e fóruns de participação. Tais objetos foram abordados a partir dos conceitos centrais que conformam o campo teórico do federalismo, indicando a adesão do Cape às novas abordagens teóricas para explicar e analisar as políticas educacionais, como demonstrado no mapeamento apresentado neste capítulo.

Essa articulação ocorreu a partir de dois movimentos: o primeiro deu-se pela adesão ao pressuposto de que o federalismo, como variável, instituição e/ou sistema, interfere no funcionamento e resultado das políticas educacionais; o segundo, pela incorporação do arcabouço teórico desse campo às investigações do Cape.

Ademais, essa confluência entre o contexto social e político mais amplo e a agenda de pesquisa no Cape revela, ainda, que os pesquisadores estão conectados, como ressaltam Jacomini e Silva (2021, p. 190), “[...] com a relação entre o lugar social da investigação e os seus desafios históricos”. Como exposto na introdução desta tese, o desafio no contexto de desenvolvimento das pesquisas analisadas era fazer avançar o sistema educacional brasileiro na direção da qualidade e da equidade. Atualmente, frear os retrocessos é o maior desafio.

Apesar de serem constatadas ampliações das políticas educacionais, esse contexto também foi caracterizado por algumas contradições e limites que, certamente, dificultaram a universalização da oferta educacional com qualidade socialmente referenciada aos cidadãos brasileiros. As principais são: participação do setor privado na definição de políticas educacionais, bem como na disputa pelos recursos públicos; políticas baseadas em modelos gerencialistas, de eficiência e eficácia; limitada participação substantiva na definição das políticas universalistas etc.

Essas questões serão analisadas no próximo capítulo a partir das perspectivas epistemológicas empregadas nas teses e dissertações.

CAPÍTULO 3

FEDERALISMO EDUCACIONAL: UMA ANÁLISE DAS PERSPECTIVAS EPISTEMOLÓGICAS EM TESES E DISSERTAÇÕES (2005-2018)

Estudar não os cientistas, mas a ciência, mais precisamente a ciência que se faz e a vida do laboratório (BOURDIEU, 2001a, p. 21).

Este capítulo identifica as perspectivas epistemológicas adotadas como referencial teórico das teses e dissertações sobre o Federalismo Educacional no Cape brasileiro, no período de 2005 a 2018. A opção metodológica desta análise amparou-se na metapesquisa. Visando à operacionalização dos estudos baseados na metapesquisa, Tello e Mainardes (2015, p. 154) desenvolveram um esquema analítico dentro dos fundamentos do EEPE. Os autores entendem que o EEPE é um “[...] posicionamento crítico-analítico e uma perspectiva epistemológica pluralista”, tratando-se de um enfoque interpretativista em que se busca revelar e compreender tanto o conteúdo manifesto, como o conteúdo latente dos textos analisados. Esse esquema inclui os seguintes aspectos: a) Temática; b) Abordagem/Natureza; c) Marcos Teóricos/Conceitos-Chave; d) Perspectiva Epistemológica; e) Posicionamento Epistemológico; f) Enfoque Epistemológico; g) Abordagem (descrição, análise, compreensão); h) Autores de Base; i) Abrangência; j) Argumentação; k) Citações Relevantes.

O conjunto de textos foi inicialmente organizado em planilhas do Excel, a partir dos seguintes itens: autoria, título, ano, instituição, natureza, formação do autor/graduação, linha de pesquisa, palavras-chave, temáticas, abordagem, marcos teóricos/conceitos-chave, perspectiva epistemológica, posicionamento epistemológico, síntese teórica, enfoque epistemológico, nível de abordagem, autores de base e abrangência geográfica. Os autores foram relacionados nessas planilhas por ordem alfabética e numerados em ordem crescente. Assim, nas análises que serão apresentadas neste capítulo, será considerada essa numeração para a identificação dos trabalhos.

Tomamos o EEPE como um ponto de partida para analisar a produção acadêmico-científica sobre o Federalismo Educacional nas teses e dissertações, todavia,

nosso objetivo principal foi identificar as perspectivas epistemológicas adotadas como referencial teórico, com foco nas teorias do federalismo. Dessa maneira, não foi possível aprofundar todos os aspectos presentes no EEPE, principalmente os componentes “Posicionamento Epistemológico”, “Enfoque Epistemológico” e “Nível de Abordagem”. Trata-se de um esforço exploratório que requer adensamentos futuros. Ao mesmo tempo, caracterizamos a produção de forma abrangente e geral.

Esta produção está inserida, como já abordado nesta tese, em um campo, no qual estão situados “[...] os agentes e as instituições que produzem, reproduzem, ou difundem [...] a ciência”. Os agentes sociais de um campo “criam o espaço [...], e o espaço só existe (de alguma maneira) pelos agentes e pelas relações objetivas entre os agentes que aí se encontram”. As instituições são, dessa maneira, relevantes no processo de estruturação dos campos. Porém, além das estruturas materiais, os campos são constituídos por estruturas subjetivas: o seu *habitus*. No caso em questão referimo-nos ao *habitus* científico - um lugar de lógicas práticas, mas com a diferença de ser uma *teoria realizada, incorporada*. (BOURDIEU, 2004a, p. 20, 23).

Compreendemos, dessa maneira que, a escolha por um determinado objeto de pesquisa não é individual, ela envolve o *habitus* próprio do campo (BOURDIEU, 2008, p. 61, grifos nossos). Portanto, um passo inicial importante para analisar as perspectivas epistemológicas do Federalismo Educacional no Cape foi caracterizar esse espaço de produção acadêmica, no qual estão inseridos seus agentes e instituições.

Como demonstrado no capítulo anterior, por meio do mapeamento da produção do Cape, entre os anos de 1998 e 2018, a natureza dos veículos de publicação e a distribuição institucional e temporal apontam a capilaridade do Federalismo no Cape brasileiro. A análise temática da produção indicou, ainda, que as categorias do campo teórico do federalismo foram articuladas aos diversos objetos da Política Educacional, apresentando diferentes interpretações.

A diversidade de perspectivas adotadas nas pesquisas explicita as lutas que ocorrem no campo científico. Estudos baseados na metapesquisa são, portanto, imprescindíveis para mensurarmos tanto o grau de autonomia de determinado campo quanto a sua capacidade para produzir conhecimento com níveis de compreensão que colaborem com o processo de elaboração de novas teorias no campo de forma geral. Partimos da compreensão de que o avanço do conhecimento científico só é possível quando há um esforço coletivo nesta direção.

3.1 CARACTERIZAÇÃO EPISTEMOLÓGICA DAS TESES/DISSERTAÇÕES (2005-2018)

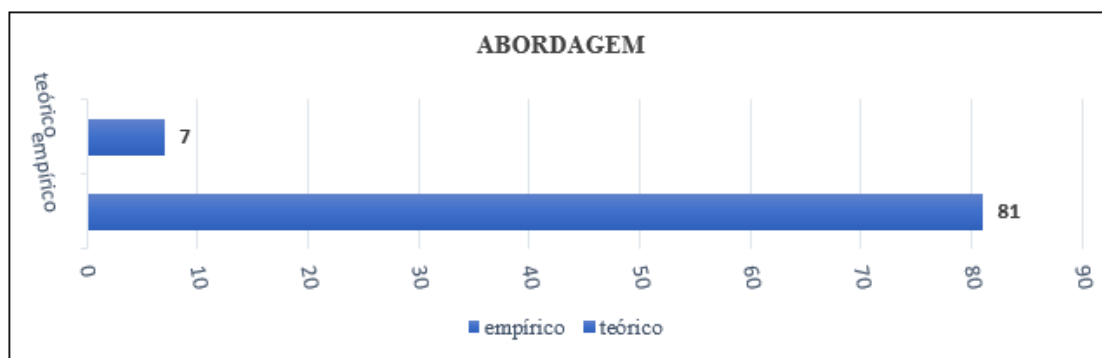
Este item tem como objetivo caracterizar as teses e dissertações, a partir dos seguintes elementos: a) Distribuição Espaço-Temporal e Institucional das teses e dissertações; b) Tipo de Abordagem (teórico ou empírica); c) Os Níveis de Abordagens (descrição, análise e compreensão); d) Abrangência Geográfica; e) Referencial Metodológico. Considerando que esses elementos não estão dissociados das perspectivas epistemológicas, eles serão retomados no item 2, quando essa análise será realizada de forma mais específica.

3.1.1 Distribuição espaço-temporal e institucional das teses e dissertações

Consoante ao exposto no capítulo anterior, a distribuição espaço-temporal e institucional das teses e dissertações não destoam dos demais tipos de produção. Identificamos que 94,5% do total de teses e dissertações foi defendido a partir de 2009, tendo o maior quantitativo em 2016 (15 trabalhos). Concernente à dimensão institucional, quatro universidades concentraram 31,5% do total da produção, são elas: UFES (8), UFRN (8), UFPE (6) e UFPR (6). Apesar disso, entre o total de 32 instituições, 16 apresentaram pelo menos um trabalho, representando 50% do total das IES. De igual modo, as Regiões Sudeste (31) e Sul (18) produziram juntas 55% desse total. Porém, é significativa a produção nas Regiões Nordeste (16) e Norte (15), com 34,83% do total. Reiteramos que esses dados corroboram a capilaridade do Federalismo Educacional nas diversas regiões brasileiras, no que diz respeito à produção de teses e dissertações.

3.1.2 Tipo de abordagem

Como demonstram os dados expostos no Gráfico 9, apenas 7 dos 89 trabalhos são de natureza teórica.

Gráfico 9 — Tipos de abordagens nas teses e dissertações (2005-2018)

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (2005-2018) da pesquisa (2020).

O fato de serem classificadas como pesquisas de natureza empírica não significa, contudo, ausência de teoria, até porque, cabe destacar, rejeitamos a dicotomia entre teoria e dados e entre teoria e metodologia, pois há, entre estes, uma relação de influência mútua. A grande maioria dos trabalhos analisados possuem referencial teórico, ainda que o pesquisador não tenha explicitado sua perspectiva e posicionamento epistemológico. O que variou foi o grau de aprofundamento desse referencial, bem como o nível de abstração em relação ao objeto analisado. As teses, em geral, possuem um nível de abstração mais próximo do nível “compreensão” que as dissertações. Acreditamos que esse resultado tem relação com o tempo para a elaboração do trabalho, com a trajetória acadêmica e institucional de cada pesquisador e com o próprio amadurecimento teórico e epistemológico como profissional da pesquisa.

3.1.3 Níveis de Abordagem

De acordo com Tello e Mainardes (2015), as pesquisas em Política Educacional podem ser analisadas considerando três níveis, os quais percorrem um caminho desde as descrições até as reflexões teórico-conceituais mais complexas:

O *primeiro* nível refere-se às pesquisas sobre políticas e programas às quais se vinculam aos ‘eventos’. O *segundo* nível refere-se às pesquisas de políticas educacionais que objetivam identificar mecanismos, regularidades e a lógica de intervenção (mecanismos). O *terceiro* nível refere-se às políticas de educação, formado por pesquisas que conseguem apreender os processos e as estruturas, ou seja, os condicionantes mais gerais das políticas. Este último seria o nível de pesquisa de maior profundidade teórica, por meio da criação de conceitos, categorias e explicações teóricas mais desenvolvidas (TELLO; MAINARDES, 2015, p. 156, grifos nossos).

Considerando os níveis de abordagens, conforme acima definidos, após análise sistemática das teses e dissertações, localizamos 29 trabalhos na categoria descrição⁹¹; 54 na categoria análise⁹² e 6 no nível compreensão.⁹³ Essa análise abrangeu a leitura aprofundada de todo o conteúdo, pois “[...] não é algo que está localizado em um ponto do texto” (MAINARDES; TELLO, 2016, p. 9).⁹⁴ Essa leitura requereu uma análise do conjunto, relacionando o uso do referencial teórico, a análise de dados (no caso da pesquisa empírica), a argumentação e as conclusões.

Ressaltamos, ainda, que há diferentes níveis de descrição, análise e compreensão, não sendo, portanto, internamente homogêneos, o que reforça o caráter contingente deste tipo de “classificação”. Por isso nos limitamos às aproximações dentro desta escala de níveis, conforme indicadas por Mainardes e Tello (2016).

Os estudos situados no nível “descrição” apresentam um conjunto de ideias ou dados empíricos, com pouca análise dessas dimensões, principalmente na integração entre teoria e dados, não demonstrando argumentos ou análises originais (MAINARDES; TELLO, 2016). Em relação ao federalismo, observamos um nível de detalhamento de seus aspectos históricos, porém, sem que os mesmos, fossem aprofundados teoricamente ou articulados à abordagem epistemológica adotada nesta pesquisa.

Importa destacar, ademais, em relação aos níveis de abstração, que, como já elucidamos, os trabalhos do nível “compreensão”, no período em que pesquisamos, constituíram-se nas principais referências para o Cape no que concerne ao Federalismo Educacional, conforme será abordado no Capítulo 5.

A trajetória e o empenho de agentes do campo para tornar o federalismo um objeto relevante para a análise das políticas educacionais corrobora o resultado de suas investigações. Assim, o nível de domínio do pesquisador em relação ao “[...] conhecimento especializado do campo da política educacional (teorias, abordagens,

⁹¹ São estudos que apresentam um conjunto de ideias ou dados empíricos, com pouca análise dessas dimensões. Apresentam, ainda, pouco nível de integração entre teoria e dados, não demonstrando argumentos ou análises originais (MAINARDES; TELLO, 2016).

⁹² “Os estudos analíticos são caracterizados por uma maior integração entre teoria e dados, em que estes são categorizados e comparados. Há um esforço de análise do referencial teórico que resulta na geração de conceitos, categorias, tipologias, portanto, com maior nível de generalidade empírica” (MAINARDES; TELLO, 2016, p. 07).

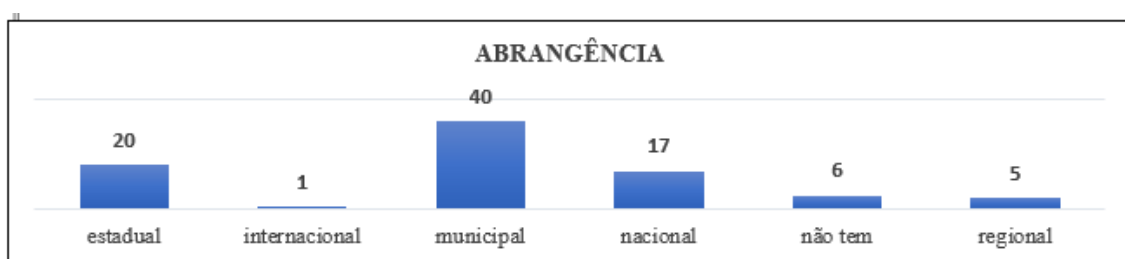
⁹³ “São estudos que buscam abordar a temática de forma mais totalizante, aprofundando as relações e determinações envolvidas na política investigada ou na questão problematizada. Apresentam geração de teoria, em diversos graus, com a elaboração de conceitos, categorias, argumentações, explicações, as quais, em virtude de seu nível de generalidade e coerência, constituem-se em avanços para o campo, podendo servir, inclusive, de base para outras pesquisas” (MAINARDES; TELLO, 2016, p. 07-08).

linguagens de descrição), sua experiência e envolvimento com as pesquisas desse campo são elementos decisivos no sentido de direcionar o foco que o pesquisador dará para a sua pesquisa e o nível de abstração que poderá atingir” (MAINARDES, 2018, p. 192).

3.1.4 Abrangência Geográfica

Em relação à abrangência geográfica dos trabalhos, conforme o Gráfico 10, 35,6% das pesquisas focalizaram os municípios. Em geral, são estudos de caso, pesquisas qualitativas (questionário, entrevistas, grupo focal) sobre os sistemas municipais e a implementação de políticas e programas, com destaque para o PAR. As pesquisas de abrangência estadual e regional abordaram, em sua maioria, a relação entre mais de um ente federado ou entre sistemas de ensino. Já as nacionais, privilegiaram estudos sobre: a) o financiamento da educação (infantil, fundamental, superior, da educação básica e as políticas de fundos), de natureza quantitativa e documental; b) estudos teóricos e documentais sobre os planos (PDE/PAR e PNE); c) estudos de natureza teórica e bibliográfica com abordagem histórica e conceitual sobre o federalismo.

Gráfico 10 — Abrangência geográfica das pesquisas desenvolvidas nas teses e dissertações (2005-2018)



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (2005-2018) da pesquisa (2020).

Embora alguns trabalhos classificados como abrangência nacional, estadual ou local estabelecessem relações com o contexto internacional/global, as pesquisas dessa categoria eram a minoria, visto que localizamos apenas uma pesquisa de abrangência internacional. Contrariamente, como indicam os dados, além dessa escassez, identificamos apenas três trabalhos que realizaram estudo comparativo, seja de abrangência regional ou nacional.

3.1.5 Referencial Metodológico

Como a literatura vem indicando, verificamos que as teses e dissertações que adotaram perspectivas epistemológicas consistentes com os objetivos da pesquisa apresentaram um nível de coerência mais adequado entre os referenciais teóricos e metodológicos e, conseqüentemente, com as análises e resultados. Como exemplo, citamos a análise histórica e conceitual, incluindo estudos baseados na história cultural, a etnografia interpretativa, o método compreensivo e interpretativo de Weber e a dialética marxiana. Fato esse que demonstra uma tendência ao plano de abordagem mais próximo do nível de “análise” nestas pesquisas.

Apesar disso, o esforço teórico identificado em alguns estudos não resultou em uma articulação entre o método propriamente dito, a análise dos dados e a construção do objeto. Como pode ser observado no Quadro 6, a seguir, em algumas pesquisas, os procedimentos metodológicos foram indicados como referencial metodológico, principalmente no caso da análise documental. Em alguns trabalhos, a pesquisa bibliográfica foi também confundida com a Revisão Bibliográfica.

Quadro 6 — Referenciais Metodológicos e objetos empírico-analíticos indicados pelos autores das teses e dissertações (2005-2018)

(continua)

REFERENCIAL METODOLÓGICO	TRABALHOS	OBJETOS RELACIONADOS
Abordagem cognitiva das políticas	11, 63, 64	PAR, Transporte Escolar
Análise de políticas públicas	8, 10, 20, 22, 27, 31, 32, 37, 43, 46, 47, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 58, 59, 64, 68, 73, 75, 81, 86, 87	PAR, sistema municipal, Municipalização, PBA, PBF, Consórcios, PDE/PAR, PME/RC, Fundeb, EJA/RC, ADE, Parfor, Políticas de formação, Educação Profissional/RC, Proemi, Ensino politécnico, Educação Especial, PBP, EJA
Análise do Discurso	6, 10	Sistemas, políticas de avaliação
Análise documental	4, 13, 19, 21, 29, 30, 32,33, 35, 36, 58, 68, 70, 71, 73, 75, 76, 81	Sistemas estaduais, salário educação, Fundeb, Regime de Colaboração, conselho, Transporte Escolar, Legislação, STF, PAR, Ensino Politécnico, SME, educação especial, judicialização da educação infantil
Análise estatística	9, 19, 25, 26, 40, 53, 56, 19	Fundeb, conselho Fundeb, FNDE, financiamento, Parfor
Análise histórica e conceitual	2, 7, 44, 49, 76, 77, 78, 88	PAR, municipalização, política de fundos, SME, produções de Rui Barbosa, FNP
Avaliação de políticas	11, 65, 87	PAR, EJA
Ciclo de Políticas	3,10,16,23, 41, 42, 48, 61	Pnaic, sistema, Parfor, PAR, PDE, Regime de Colaboração /Estado e Município

(conclusão)

REFERENCIAL METODOLÓGICO	TRABALHOS	OBJETOS RELACIONADOS
Etnografia Interpretativa	39	Regime de Colaboração
Hermenêutico	34, 67	Gestão, SME
Materialismo Histórico-Dialético/Dialética/Materialismo Dialético	1, 11, 12, 15, 24, 28, 38, 50, 57, 60, 62, 66, 69, 74, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 85	PAR, relação estado municípios, PDE/PAR, PME), Formação Docente, financiamento, PAR/Projeto Político Pedagógico, PBP, Parfor, FNDE, sistemas/Regime de Colaboração, Gestão, Sistema, PEE
Método comparativo/ Estudo comparado	14, 72	Escolarização obrigatória, Região metropolitana (municípios)
Método compreensivo e interpretativo de Weber	17, 18, 89	Projetos de lei/Regime de Colaboração; ADEs/ oferta de matrículas no ensino fundamental
Neo-institucionalismo	32	PDE, PAR, Municipalização
Regulação das Políticas Educacionais	22,23,32	PDE, PAR, Municipalização
Pesquisa bibliográfica	5, 45, 58, 71, 88	PAR, PNE, STF

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (2005-2018) da pesquisa (2020).

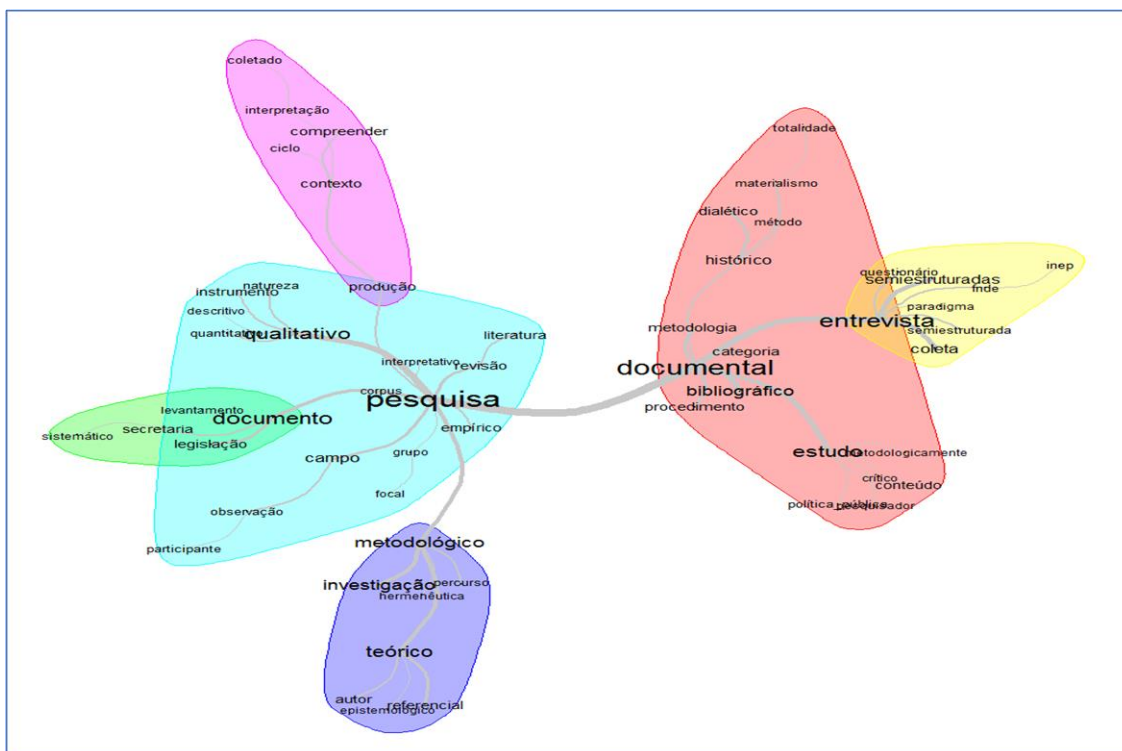
Os referenciais “análise de políticas públicas”, “avaliação de políticas”, “abordagem cognitiva das políticas”, “ciclo de políticas”, “neo-institucionalismo” e “regulação das políticas educacionais” foram indicados pelos autores como uma metodologia para analisar as políticas/programas (*policies*) específicas eleitas em suas pesquisas, tais como: o PAR, o PDE, o Parfor, o Proemi, o PBP, o Pnate, o Pnaic e a EJA. Porém, constatamos que, na categoria “análise de políticas públicas” houve uma discussão mais conceitual e histórica sobre as políticas públicas do que propriamente a escolha de um referencial metodológico desse campo para analisar o objeto da pesquisa. Esse grupo de pesquisas é caracterizado pelos estudos de natureza empírica.

Em 21 trabalhos, os métodos próximos do Marxismo foram indicados como referencial metodológico - Materialismo Histórico-dialético, Dialética - para abordar as diversas políticas (*policies*) e programas, além dos planos, sistemas e financiamento, mesmo nos casos em que não foram utilizadas referências teóricas diretamente vinculadas a esse campo epistemológico ou que combinaram mais de uma perspectiva teórica.

Constatamos uma prevalência de pesquisas de natureza qualitativa, à exceção dos estudos sobre o financiamento, eminentemente quantitativos. Conforme a Figura 5, os tipos de pesquisa foram: estudos de casos, análise documental e bibliográfica, cujos

procedimentos mais recorrentes foram: entrevistas, questionários e grupo focal. A análise documental ocorreu, na maioria dos casos, pelo exame da legislação pertinente, bem como dos demais documentos normativos produzidos pelos órgãos governamentais, estando presente na maioria dos trabalhos.

Figura 5 — Grafo Similitude: Metodologia das pesquisas identificadas nas teses e dissertações (2005-2018)



Fonte: Elaboração da autora como nos dados (2005-2018) da pesquisa (2020).

Considerando essas caracterizações, analisaremos no próximo item, as perspectivas epistemológicas.

3.2 PERSPECTIVAS EPISTEMOLÓGICAS NAS TESES E DISSERTAÇÕES (2005-2018)

Como abordamos no Capítulo 1 desta tese, o federalismo é um campo teórico multidisciplinar constituído pela conjunção de variadas abordagens, principalmente a partir das contribuições das disciplinas vinculadas aos campos da História, da Ciência Política, do Direito, da Economia e da Administração. As diferenças, contudo, entre as abordagens estão demarcadas muito mais pela ênfase colocada em determinados aspectos do que propriamente entre as disciplinas.

Consideramos, ademais, inadequada a classificação precisa de autores no quadro de produção social do conhecimento nas Ciências Sociais, visto ser um processo sempre multifacetado e multidirecional. Ao mesmo tempo, compreendemos que para fazer avançar o conhecimento científico é necessário rigor teórico-metodológico. Esse rigor vem fundamentalmente acompanhado pela escolha de uma determinada abordagem teórica que, por focar determinados aspectos da realidade e não outros, acabam deixando alguns mais visíveis, enquanto outros ficam na penumbra, “o aun en total oscuridad”. Tal fator, portanto, torna imperativa a necessidade de entendimento acerca do que cada abordagem revela e omite, pois auxilia tanto a escolha por esta ou aquela abordagem, quanto aponta seus limites e potencialidades (LOSADA; CASAS CASAS, 2010, p. 13, tradução nossa).

Nessa direção, buscamos como referência para a identificação e organização das abordagens teóricas, o trabalho de Losada e Casas Casas (2010). Os autores mapearam os enfoques mais utilizados na literatura acadêmica ocidental das últimas décadas para a análise dos fenômenos políticos, especialmente no âmbito da Ciência Política.⁹⁵ Esses enfoques, conforme será abordado nesta tese, estão, em maior ou menor grau, presentes nas variadas vertentes do neo-institucionalismo.

A análise do referencial teórico das teses e dissertações indica que, apesar de os conceitos e categorias ligados às teorias do federalismo, mapeados no Capítulo 2, estarem presentes em todos os trabalhos integrantes do *corpus* desta pesquisa, somente 40% dos autores assumiram as teorias do federalismo como referencial epistemológico. Todavia, identificamos que foi destinado um espaço importante na estrutura dos trabalhos ao federalismo, como capítulos e itens específicos, que será aprofundado no Capítulo 4.

Dessa forma, para analisar as perspectivas epistemológicas⁹⁶ mais recorrentes, foi necessária uma articulação com os autores-referência sobre o Federalismo, visto que essas referências traduzem as ideias e conceitos que caracterizam as concepções de federalismo adotadas pelos pesquisadores nesses trabalhos, por isso organizamos duas categorias de autores: “De Base Geral” (epistemologias diversas) e “De Base

⁹⁵ Elaboramos uma síntese desses enfoques, conforme descrita no APÊNDICE C, com o objetivo de explicitar para o leitor, como e qual o conteúdo (conceitual, teórico-metodológico e epistemológico) foi empregado para analisar o *corpus* da nossa pesquisa.

⁹⁶ Utilizaremos a inicial maiúscula para diferenciar os nomes das perspectivas epistemológicas de outra aceção diversa da palavra.

Federalismo” (referências teóricas específicas do campo do federalismo), relacionadas nas Tabelas abaixo 3 e 4.

Tabela 3 — Tipos de Referências (Geral/Federalismo), considerando a frequência e porcentagem de citações dos autores-referência, no total de teses e dissertações (2005-2018)

REFERÊNCIAS	FREQÜÊNCIA	PORCENTAGEM
De Base Geral	843	52,7
De Base do Federalismo	756	47,3
Total	1599	100,0

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (2005-2018) da pesquisa (2020).

Tabela 4 — Relação de autores-referência (Geral/Federalismo), por ordem decrescente, considerando a frequência de citações no total de teses e dissertações (2005-2018)

(continua)

AUTOR-REFERÊNCIA	BASE GERAL	FEDERALISMO	TOTAL
Abrúcio, F.	7	128	135
Cury, C.	64	70	134
Arretche, M.	11	93	104
Souza, C.	20	59	79
Araujo, G.	13	65	78
Saviani, D.	52	0	52
Almeida, M.	2	40	42
Barroso, J.	29	0	29
Costa, V.	4	24	28
Bobbio, N.	26	2	28
Pinto, J.	21	5	26
Azevedo, J.	25	1	26
Ball, S.	26	0	26
Oliveira, D.	24	1	25
Oliveira, R.	11	13	24
Frigotto, G.	24	0	24
Carvalho, J.	11	12	23
Marx, K.	22	0	22
Dourado, L.	18	2	20
Paro, V.	17	0	17
Franzese, C.	0	15	15
Rezende, F.	0	15	15
Farenzena, N.	10	5	15
Mészáros, I.	15	0	15
Elazar, D.	6	8	14

(conclusão)

AUTOR-REFERÊNCIA	BASE GERAL	FEDERALISMO	TOTAL
Weber, M.	14	0	14
Affonso, R.	1	12	13
Cruz, R.	5	8	13
Bonavides, P.	6	7	13
Adrião, T.	13	0	13
Gramsci, A.	13	0	13
Martins, A.	12	0	12
Neves, L.	12	0	12
Kulgemas, E.	2	9	11
Fiori, J.	5	6	11
Coutinho, C.	11	0	11
Poulantzas, N.	11	0	11
Dallari, D.	1	9	10
Martins, P.	4	6	10
Bresser-Pereira, L.	10	0	10
Bastos, C.	0	9	9
Bercovici, G.	0	9	9
Wright, D.	3	6	9

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (2005-2018) da pesquisa (2020)

Essa divisão ocorreu porque os próprios autores dos trabalhos fizeram essa separação quando informaram os seus referenciais, incluindo aí outras separações concernentes aos seus objetos empíricos e/ou a temáticas tratadas, como ilustram os excertos a seguir:

[...] abordamos o *federalismo* brasileiro para entender os princípios da descentralização e autonomia, com base em Abrucio (2005; 2010), Abrucio; Franzese (2007), Costa; Cunha; Araújo (2010), Souza (2005), Arretche (2002) e Fernandes (2012), bem como suas concepções e características para o município e a educação. Em um segundo momento, buscamos analisar a efetivação da criação dos SME a partir do princípio da gestão democrática refletindo as concepções e características desse processo a partir dos estudos de Bordignon (2009), Gadotti (1994), Cury (2000), Saviani (2009), Lagares (2009) e Santos (2014) (TEXTO 80, p. 8, grifos nossos).

[...] A realização da pesquisa envolveu uma rigorosa revisão bibliográfica sobre o conceito de federalismo e sobre o federalismo brasileiro, com base nas obras de autores da *Ciência Política e da Economia*, como Riker; Lijphart; Stepan; Levi; Hamilton, Madison e Jay; Schultze; Bothe; Thérét; Fiori; Affonso, Camargo, A.; Oliveira, F.; Souza, C.; Afonso; Arretche; Abrucio; Casseb; Rezende; Prado, dentre outros. A análise das políticas de *financiamento* da educação abarcou o estudo da legislação e dos documentos governamentais, assim como das contribuições de pesquisadores da área, como Castro; Davies; Pinto; Oliveira, R.; Gemaque; Santos, K.; Souza Junior e Arelaro (TEXTO 26, p. 10, grifos nossos).

Na dimensão conceitual do *federalismo*, o suporte principal vem das abordagens de Elazar (1991) e Watts (2008), situadas no campo do *federalismo cooperativo* e da perspectiva *neoinstitucionalista*. Para o estudo do contexto brasileiro, buscamos referenciais, principalmente, nos estudos de Abrucio (1998, 2005, 2010), Affonso (1995), Arretche (2004, 2010, 2012, 2013), Franzese (2010), Lassance (2012), Monteiro Neto (2014), Rezende (1995, 2010, 2012) e Souza (2005, 2008). Para a abordagem específica do *financiamento* da educação básica e da organização da educação brasileira na perspectiva federativa, encontramos apoio, sobretudo, nos estudos de Araujo (2005b, 2010), Araújo (2013), Carreira e Pinto (2007), Cruz (2009), Cury (2007, 2010), Dourado (2013), Farenzena (2012, 2014), Martins (2009) e Pinto (2007, 2012, 2015) (TEXTO 19, p. 29, grifos nossos).

Portanto, neste capítulo, serão mapeadas as perspectivas epistemológicas comumente empregadas no Cape, identificadas nos trabalhos selecionados, e, no próximo capítulo, analisamos de forma mais detalhada o tratamento dado ao federalismo, foco desta tese.

Considerando a diversidade epistemológica, ontológica, axiológica e metodológica que perpassa a configuração das perspectivas epistemológicas, o processo de classificação é bastante complexo. Ademais, esse campo não tem uma demarcação precisa, tampouco há um consenso na literatura sobre essas classificações. Entendemos, porém, que as pesquisas, em suas distintas versões e metodologias, utilizam classificações, porque não existe neutralidade em seus procedimentos mais básicos de interpretar e descrever. Assim, os atores empregam “[...] classificação e classifica-se porque se interpreta e descreve de um modo e não de outro” (TELLO; MAINARDES, 2015, p. 166).

Apesar de termos classificado os trabalhos em sete perspectivas epistemológicas, como indica a Tabela 5, compreendemos que, além do grande ecletismo teórico, não há uma fronteira epistemológica muito demarcada, de modo que alguns elementos que fazem parte de distintas perspectivas permearam, em maior ou menor grau, os trabalhos. A necessidade de abordar vários conceitos provavelmente explica esse ecletismo, principalmente em relação às noções de Estado, Federalismo e Políticas Públicas, centrais na maioria dos trabalhos. Portanto, esta classificação é resultado de um esforço de aproximações dos referenciais teóricos com as perspectivas epistemológicas.

Tabela 5 — Perspectivas epistemológicas, por número de citação dos autores e percentual, considerando o total de perspectivas adotadas nas teses e dissertações (2005-2018)

PERSPECTIVA EPISTEMOLÓGICA		TRABALHOS	QTD	%
História cultural		77, 88	2	1,8
Institucionalismo	Jurídico-institucional	14,21,31,33,34,40,70,71	8	24,0
	Neo-institucionalismo	13,16,19,20,22,30,35,36,37,47,48,51,54,58,59,64,73, 76	19	
Marxismo		1,2,12,15,25,28,29,38,43,49,50,53,57,60,62,67,75,80,83,84,85	21	22,0
Neo-marxismo		24,27,39, 78	4	
Pós-estruturalismo		3,10, 41,	3	2,7
Sociologia compreensiva		18,19	2	1,8
Total			59	

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (2005-2018) da pesquisa (2020)

Como podemos observar na tabela acima, foi possível identificar a perspectiva epistemológica em 59 trabalhos, o que representa 66,3% do total de 89 teses e dissertações. Desses 59 trabalhos, 42 explicitaram suas perspectivas epistemológicas e 17 foram por nossa inferência. Em 8 trabalhos os autores não expuseram suas perspectivas epistemológicas, tampouco foi possível identificá-las. Rotulamos esses estudos como “ausente”. Apesar dessa classificação, compreendemos que alguma teoria embasou esses estudos, porém, não foi possível relacionar e/ou aproximar esse referencial de nenhuma perspectiva epistemológica. Nos demais trabalhos, 22 utilizaram a combinação de diferentes conceitos e teorias: 15 considerados “teorização combinada” e 7 “teorização adicionada”. Não contabilizamos os trabalhos classificados nessas categorias na Tabela 5, pois faremos uma exposição mais detalhada das combinações teóricas no item específico, onde analisamos essas combinações.

Entendemos por “[...] teorização combinada” uma síntese teórica produzida a partir da combinação de teorias ou conceitos oriundos de diferentes teorias, com o objetivo de compor um quadro teórico consistente para fundamentar determinada análise, seguida de uma explicitação clara dos referenciais utilizados” (MAINARDES, 2018b, p. 6). Na teorização adicionada, contrariamente, prevalece “[...] uma justaposição de teorias e ideias, de forma mais ou menos aleatória, sem muito rigor e sem que haja evidências do reconhecimento das diferenças epistemológicas que estão na base de tais ideias ou teorias” (COUTINHO, 1991, p. 13). Conseqüentemente, essa forma de articulação teórica tende à fragilidade epistemológica.

O mapeamento das perspectivas epistemológicas que apresentaremos não pretendeu avaliar, no sentido de julgar a qualidade das pesquisas produzidas pelo Cape,

mas sinalizar alguns aspectos gerais e tensionamentos a partir desse acúmulo da produção realizada no período considerado. Além disso, a natureza dos trabalhos analisados (teses e dissertações) implica uma apropriação peculiar, em que cada pesquisador construiu os vínculos entre o seu objeto de pesquisa e o manuseio com o referencial epistemológico. Em vista disso, faremos uma breve síntese, considerando cada uma das perspectivas epistemológicas e o manuseio pelos autores, buscando apontar como o federalismo foi articulado a essas perspectivas. A exposição privilegia o conteúdo presente nos textos analisados, indicando a quantidade de trabalhos, temas, objetivos, conclusões e as referências principais utilizadas. Apesar dos pontos de contato existentes entre as perspectivas, optamos por abordá-las separadamente, buscando elucidar suas especificidades e contribuições.

3.2.1 História Cultural: o Federalismo como *forma de organização do Estado* e o SNE como *forma de organização da Educação*

Dois trabalhos utilizaram a História Cultural como perspectiva epistemológica de seus estudos. Um autor (Texto 77), além de explicitar de maneira bastante clara esse referencial, expôs seus fundamentos, noções e teorias. Ambos se posicionam no campo da historiografia e suas pesquisas são de natureza bibliográfica e documental. Porém, enquanto no Texto 88, o autor utiliza como fontes discursos, entrevistas, reuniões e publicações (dos sujeitos políticos analisados), no Texto 77, trabalha com fontes primárias, elegendo algumas obras de Rui Barbosa. As principais referências teóricas citadas foram: Michel de Certeau (1994, 1982) e Roger Chartier (1990, 1991, 2002).

No primeiro texto (77), o autor operou com as noções de “representação” de Chartier e de “lugar social” de Certeau, e assinala:

[...] a noção de representação como objeto metodológico para analisar os escritos de Rui Barbosa enquanto luta por representação de um modelo de ensino e de organização do Estado por meio do federalismo (TEXTO 77, p. 20, grifos nossos).

[...] Outrossim, importou-nos perceber o que os indivíduos que ocupam, enquanto intelectuais, atualmente (ou em um passado recente), o mesmo ‘lugar social’ (CERTEAU, 1986) que o autor em foco ocupou, têm produzido sobre este (TEXTO 77, p. 20-21).

O autor do texto 88 operou com as noções de “tática” e “estratégia” presentes na obra *A invenção do cotidiano: Artes de Fazer* (CERTEAU, 1994) para analisar o debate sobre a federalização da educação básica brasileira, como exposto no excerto, abaixo:

Na efetivação das práticas culturais (sempre políticas), os indivíduos lidam com estratégias e táticas, a depender do espaço que ocupam nas estruturas e instâncias de poder. Nas políticas educativas, ao trabalharmos com dois **entes** federados, União e Município, duas instituições e lugares de poder, analisaremos a utilização de estratégias e táticas de ambos na atual discussão a respeito da federalização da Educação básica (TEXTO 88, p. 10, grifos nossos).

O campo da História Cultural é bastante diverso, não apresentando uma metodologia específica e única, nem uma unidade de seus objetos, em face da noção complexa de cultura que hoje predomina nos meios da historiografia profissional. Tal complexidade está em um campo no qual, segundo Barros (2005, p. 129, apud Texto 77, p. 20),

[...] podem ser observadas desde as imagens que o homem produz de si mesmo, da sociedade em que vive e do mundo que o cerca, até as condições sociais de produção e circulação dos objetos de arte e literatura. Fora estes objetos culturais já há muito reconhecidos, os quais, de resto, sintonizam com a ‘cultura letrada’, incluiremos todos os objetos da ‘cultura material’ e os materiais (concretos ou não) oriundos da ‘cultura popular’ produzida ao nível da vida cotidiana através de atores de diferentes especificidades sociais.

A História Cultural interessa-se pelos “sujeitos produtores e receptores de cultura, o que abrange tanto a função social dos ‘intelectuais’ de todos os tipos, até o público receptor, o leitor comum, ou as massas enlaçadas pelo que se costumou chamar, modernamente, de ‘indústria cultural’”. Nesse sentido, “agências de produção e difusão cultural também se encontram no âmbito institucional: a imprensa, os meios de comunicação, as organizações socioculturais e religiosas e, também os sistemas educativos” (BARROS, 2005, apud TEXTO 77, p. 20).

Assim, a História Cultural, como aporte teórico, potencializa as análises das fontes educacionais utilizadas, “[...] possibilitando reflexões instigantes sobre os embates socioculturais que envolveram sua produção, circulação e apropriação ou, ainda, acerca da historicidade dos temas discutidos” (TEXTO 77, p. 18).

Destacamos que, tanto a explicitação quanto a utilização coerente do referencial epistemológico dos autores contribuíram para que esses trabalhos apresentassem um nível de abstração dentro da categoria de “análise” e um posicionamento epistemológico, “crítico-analítico”. Tal como salienta Mainardes (2018), o posicionamento, além de ser derivado da perspectiva epistemológica, deve ser compreendido no contexto (econômico, histórico, político e social) no qual a pesquisa foi realizada. Nos dois casos, observamos que a problematização proposta esteve ancorada em uma dimensão contextual mais ampla, mas sem perder de vista a relação

do objeto com o seu contexto mais específico, tanto na análise quanto na conclusão dos trabalhos.

Os textos apresentam em comum alguns aparentes paradoxos colocados pelas forças em disputa. No Texto 88, entre a frente municipalista (defende a bandeira da autonomia municipal), e o projeto da Federalização (centralizado na União/Governo Federal); no Texto 77, entre as noções de “federalismo” (descentralização territorial do poder) e “sistema nacional de ensino” (no qual é necessário certo grau de unidade) no pensamento ruiano. Neste caso, o autor conclui que tanto o federalismo, quanto a adoção de um sistema nacional de ensino faziam parte de um mesmo projeto de modernização conservadora proposto por Rui Barbosa para a sociedade brasileira. Naquele contexto, a discussão do SNE foi associada ao papel estratégico da educação no processo de integração do país na ordem capitalista. Tratava-se de um projeto civilizacional conservador: “[...] antes de tudo, educar o espírito público lançando as bases de um sistema regenerador e inculcando no povo o amor às instituições nacionais” (BARBOSA, 1951, apud TEXTO 77, p, 80).

A mesma defesa foi feita em relação ao federalismo, pois, de acordo com o autor do Texto 77, no pensamento de Rui Barbosa, o federalismo se constituiria em uma forma de controle das províncias, sendo necessário um braço do Governo Central em defesa de uma unidade nacional. “Ou seja, federalismo e sistema se unem no pensamento ruiano como formas garantidoras da formação de um estado nacional” (TEXTO 77, p. 80).

3.2.2 Pós-estruturalismo: o Regime de Colaboração como prática discursiva

Três trabalhos (3, 10, 41) se posicionaram nesta perspectiva epistemológica, tendo como referência autores nacionais e estrangeiros, como Mainardes, J. (2006, 2011), Barros Silva, P. (1999), Frey, K. (2000), Ball, S. (1992, 1994, 2001, 2005, 2011); Bowe, Ball e Gold (1992); Foucault, M. (1987); Van Dijk, T. (2010) e Fairclough, N. (2001). Essa perspectiva foi adotada nos estudos que focalizaram a análise das políticas públicas educacionais, principalmente os processos de implementação de políticas, como Pnaic, o Parfor e as políticas de avaliação. Citando Mainardes et al. (2011, p. 156, TEXTO 4, p. 30), os autores entendem que:

A perspectiva pós-estruturalista tenta resolver as limitações das abordagens descritivas e pluralistas de políticas educacionais (nas quais o poder circula entre diferentes parceiros) e as abordagens marxistas (que enfatizam o papel

do Estado e a geração de políticas, como resultado das disputas de poder entre a economia e os agentes políticos). Os pós-estruturalistas consideram a ação dos sujeitos um aspecto crucial para a compreensão das políticas e enfatizam a fluidez do poder e sua posse pelos diferentes agentes.

Nessa perspectiva, o discurso dos atores é um dos principais elementos para estudar as políticas, cuja ênfase é colocada no seu processo de formulação, entendida como uma disputa entre competidores para definir os objetivos a serem formulados. Assim, Ball (1994, TEXTO 41, p. 9), propõe que “as políticas educacionais sejam analisadas como texto e como discurso, tendo em vista variados contextos”.

As relações estabelecidas, e que configuram as condições e contextos das interações sociais, constituem e são constituídas por modos específicos e selecionados de ação investida de poder. A conceituação de poder existente nestas relações é de “[...] uma rede produtiva que atravessa todo o corpo social muito mais do que uma instância negativa que tem por função reprimir” (FOUCAULT, 1989, TEXTO 41, p. 13). Não são as estratégias que alcançam maior visibilidade e que estão ancoradas na força, no controle, na persuasão ou na repressão que demonstram o que é o poder. O poder se encontra implícito nas práticas sociais cotidianas, nas formações discursivas, nas relações sociais, na apropriação de conhecimentos e modos de ação das entidades coletivas (classes, blocos, comunidades, grupos).

Importante destacar como o Pós-estruturalismo foi articulado nos estudos do Federalismo Educacional, considerando os objetos empíricos e as problemáticas colocados nas pesquisas. Assim, a partir da ideia de que, para analisar a política pública, é preciso apresentar os pressupostos sobre os quais se firma a compreensão dessa política, do processo do seu desenvolvimento, suas consequências e o âmbito que atinge, entende-se que

[...] as relações entre o governo federal e os sistemas municipais de ensino configuram específicas formas de construção das políticas, compreendendo diferenciadas arenas de interesses, pactos e negociações por poder em contextos locais. Isto se refere a uma construção de práticas sociais que envolvem interesses coletivos (dos órgãos gestores locais e do governo federal) e se constituem como ações políticas demarcadas em sua construção por um determinado momento histórico, com determinados conteúdos culturais, em espaços específicos de negociação e com constituição enunciativa específica (TEXTO 10, p. 25).

No que diz respeito à análise da implementação do Pnaic, o autor do Texto 3 considerou que se trata de uma alternativa de regime de colaboração entre os entes federativos, porque que foi criado, ao longo de três anos, um movimento de articulação entre a Universidade (coordenadores gerais) e as Secretarias de Educação de todo o

Estado, o fortalecimento dos laços e da troca de experiências, resultado de uma sólida formação continuada.

Em relação às formas de avaliação implementadas pelo Governo Federal, o autor (Texto 10) concluiu que a autonomia municipal tem sido relegada à ótica da colaboração para o cumprimento das competências da União quanto à avaliação nacional da educação. Assim, “[...] uma *cultura* de avaliação e de monitoramento dos resultados parece estar sendo incorporada pelas gestões municipais, alterando as tentativas de mudanças de suas práticas discursivas emancipatórias na avaliação educacional (TEXTO 10, p. 221, grifos nossos).

Dessa forma, a fragilidade do regime de colaboração é, em parte, resultado da ausência de uma cultura de colaboração efetiva no serviço público, no Brasil. Sendo assim, o Fórum pode ser considerado um avanço no que tange à possibilidade de articulação entre as instituições envolvidas com a política, e um passo importante para o amadurecimento do regime de colaboração, apesar dos problemas relatados pelos entrevistados para a sua materialização (TEXTO 41, p. 172-173).

Apesar de os autores indicarem a adoção da perspectiva epistemológica Pós-estruturalista, constatamos que a fundamentação teórica desses trabalhos ficou limitada às noções de políticas públicas e de ciclo de políticas, como ilustram os excertos de um dos trabalhos analisados:

Na realização da análise da política pública do PNAIC foi utilizado o modelo denominado *Ciclo de Política* que consiste em um ciclo deliberativo, formado por estágios que constituem um processo dinâmico, logo as políticas são formuladas, criadas, mas há sempre a possibilidade de recriação e ressignificações. Isto encontrando eco no que a perspectiva *pós-estruturalista* traz ao cenário teórico metodológico que norteará o presente estudo (TEXTO 3, p. 29, grifos nossos).

Outros cinco trabalhos (TEXTOS 16, 23, 41, 42,61) não assumiram o Pós-estruturalismo como perspectiva epistemológica, mas adotaram a abordagem do ciclo de políticas como método para analisar a implementação de algumas políticas (PAR, PDE, o Regime de Colaboração entre Estado e município), como indicam as citações a seguir:

Para Ball (2001), o ciclo de políticas constitui-se em um método que busca compreender o processo de construção e execução das políticas públicas (TEXTO 16, p. 25)

Como referencial teórico-metodológico para análise do objeto estudado, empregou-se a abordagem do ciclo de políticas proposta por Ball e Bowe. [...] os aportes teóricos de Bourdieu (2003) e Certeau (1998) (TEXTO 61, p. 6).

Considerando que o referencial metodológico deve ser coerente com a perspectiva epistemológica, é possível afirmar que existe uma aproximação entre o ciclo de políticas de Ball e o Pós-estruturalismo. Nesse sentido, Mainardes (2006, p. 58) afirma que “[...] adota uma perspectiva pós-estruturalista” em relação à abordagem do ciclo de políticas como referencial teórico-analítico. Porém, não classificamos esses trabalhos na perspectiva epistemológica Pós-estruturalista porque, além de os autores não assumirem essa posição, identificamos a prevalência de outros referenciais teóricos, como o neo-institucionalismo (TEXTOS 16 e 42, 23), a teoria da regulação (TEXTOS 23 e 42) e a teorização combinada (TEXTOS 42 e 61). Entendemos, dessa maneira que, como exposto, o Pós-estruturalismo não se resume a esse referencial, tampouco o contrário. Isso não significa, contudo, afirmar que, em algum grau, esses trabalhos não incorporaram elementos presentes no Pós-estruturalismo. É mais uma questão de ênfase como o já destacado ecletismo teórico.

De qualquer forma, não é possível afirmar que houve, por parte do pesquisador, uma escolha consciente em relação à perspectiva epistemológica que embasa o seu método. Fato é que, nos trabalhos em que não observamos uma referência clara e consistente de uma perspectiva epistemológica no método adotado, o nível de abstração tendeu para a “descrição”. Apesar desse referencial contrariar modelos lineares de abordagens de políticas, observamos maior preocupação com os dados do que com um aprofundamento da análise, resultando em posicionamentos mais empiristas, ainda que essa enunciação não tenha sido colocada pelo pesquisador.

Contrariamente, nos três trabalhos que adotaram a perspectiva Pós-estruturalista, verificamos um grau mais elevado de integração entre a teoria e os dados da pesquisa, aproximando-os do nível de abstração “análise”. No entanto, não constatamos a geração de novos conceitos e teorias.

A articulação entre os níveis micro e macro se limitou às instituições, atores e grupos situados entre as instâncias federal e estadual/municipal, trazendo limites à elaboração crítica do fenômeno em suas articulações globais. Por outro lado, ao enfatizarem o contexto e “[...] colocarem as formas específicas de como as racionalidades e as tecnologias das políticas se manifestaram” (SAVAGE et al., 2022, p. 10) no âmbito local, possibilitaram uma visão não linear e determinista, posto que os atores locais também podem exercer influência, por meio de práticas discursivas diversas.

Outra questão observada foi que, apesar de os autores dos trabalhos analisados informarem Stephen Ball e Richard Bowe como referencial teórico, as citações mais recorrentes foram de autores nacionais, principalmente Mainardes (2006, 2011). Esse mesmo autor chama a atenção para a necessidade da leitura dos textos originais “[...] para aqueles pesquisadores que desejam adotar este referencial” (MAINARDES, 2006, p. 65).

3.2.3. Sociologia compreensiva: o regime de colaboração como instituto jurídico-político

Três trabalhos (TEXTOS 17, 18 e 89) utilizaram de forma explícita a epistemologia da sociologia compreensiva de Max Weber, porém outras cinco teses e dissertações (TEXTOS 5, 23, 38, 42, 45) apontaram o autor, mas não adotaram essa perspectiva epistemológica. Weber foi citado nos quatro primeiros textos para discutir a questão da neutralidade científica e, em dois casos, para conceituar o Estado.

O Texto 89, contudo, não foi classificado nessa perspectiva epistemológica, e sim na “teorização combinada”. Apesar disso, vale destacar que esse autor utilizou o conceito de política de Max Weber para discutir a ação do Estado no atendimento do direito à Educação, por meio do exame das formas de entrada nos processos de escolarização pública. Para tanto, valeu-se da construção de um modelo a partir dos “tipos” prováveis de compartilhamento na oferta do ensino fundamental, representando um esforço significativo na elaboração de “tipos ideais”⁹⁷ como uma ferramenta para análise do fenômeno investigado, bem como a articulação da teoria com a empiria. Tendo por base o pacto federativo reorganizado na Constituição Federal de 1988 e a assimetria socioeconômica que marca os entes federados, o autor concluiu que,

[...] apesar da Constituição Federal de 1988 indicar o *regime de colaboração* como instrumento para modelar os acordos na responsabilização com os encargos educacionais, ao não regulamentá-lo, abriu possibilidade para elaboração de variadas *formas* nos acordos [...]. A ausência de uma *articulação* entre os entes federados produziu um panorama marcado por modelos *disformes* e não vinculados à *equalização* das trajetórias educacionais e, desta maneira, com boa probabilidade de fragilizar o direito à educação (TEXTO 89, p. 7, grifos nossos).

⁹⁷ Um tipo ideal é uma abstração não plenamente observável na realidade, que é construída pelo pesquisador “[...]a partir de traços discretos tomados seletivamente de uma realidade que se apresenta como congêrie de eventos singulares” (COHN, 2003, p. 129).

Constatamos, neste trabalho, que o autor buscou “estabelecer os nexos causais” que determinam as ações sociais dos agentes em disputa na arena política, por meio da “[...] compreensão no conjunto das relações sociais” (COHN, 2003, p. 123).

Nos textos 17 e 18 (de mesma autoria), os autores mais citados na Sociologia compreensiva foram: Max Weber (1994, 2001, 2002), Raimundo Aron (2010) e Norberto Bobbio (2004). A noção de Estado foi a mais utilizada para embasar essa epistemologia. O Estado foi definido tanto como uma “[...] entidade que possui o monopólio do uso legítimo da ação coercitiva”, “quanto uma formação social integrada por desenvolvimento e entrelaçamento de ações específicas de pessoas individuais”; como “conjunto de ações de sujeitos singulares, pois somente estes podem ser sujeitos de uma ação (orientada num sentido, inexistindo a ideia de uma personalidade coletiva em ação”. Modernamente, o Estado, se constitui de um “aparato administrativo com função de prover a prestação de serviços públicos” (TEXTO 18, p. 27).

No Texto 19, o autor realizou um estudo histórico-conceitual da forma de Estado e a análise interpretativa da atuação do Poder Legislativo concernente à regulamentação do regime de colaboração. A interpretação se deu por meio da caracterização do Estado a partir do disposto na Constituição. O regime de colaboração foi interpretado como um instituto inerente à sua forma (federalismo cooperativo), concluindo que o sentido atribuído pelo Legislativo (das ações desses agentes) sofreu influência de fatores extraconstitucionais, resultando na distorção conceitual desse instituto, em um contexto em que prevaleceram os princípios da eficiência e da subsidiariedade, orientadores da Reforma Gerencial do Estado.

Na mesma linha de análise, porém com outro objeto empírico, o Texto 18 analisou o associativismo intergovernamental, interpretando suas implicações para a atual conjuntura federativa educacional, e constatou que esses arranjos vêm ocupando não só o espaço material das práticas colaborativas, como também o espaço normativo da cooperação. Constatamos uma grande disposição para a articulação por parte dos entes locais (entre os municípios e as instituições tanto governamentais quanto não governamentais, inclusive associativas), contudo verificamos uma indefinição jurídica e dificuldade no processo de coordenação em torno dessas experiências. Como resultado, prevaleceu uma articulação fragmentada. Uma alternativa para esse quadro, conforme o autor sugere é o

[...] fortalecimento das autonomias municipais, mecanismos de gestão os quais favoreçam a cooperação federativa com instituição de mecanismos que

sobrevenham sobre a atual estrutura federativa, e a definição de papéis tanto do governo federal quanto estadual (TEXTO 18, p. 188).

Notamos que o autor operou com a noção de “tipo ideal”, construindo uma matriz puramente teórica que foi colocada em contraste com os dados empíricos coletados na pesquisa, de maneira que foi possível verificar o grau de distanciamento ou aproximação do fenômeno observado com o “tipo puro” do mesmo fenômeno, o que certamente trouxe contribuições para o campo da pesquisa, como o autor se propôs: “[...] o percurso epistemológico considerando a empiria, permitindo-nos incorporar resultados teóricos na área da Política Educacional” (TEXTO 17, p. 8).

Por fim, vale destacar que a Sociologia compreensiva foi utilizada nas teses e dissertações analisadas, principalmente para “[...] embasar teoricamente as noções de política e poder, Estado e burocracia, ação social e grupos sociais”, corroborando o levantamento feito por Souza e Moreira (2016) sobre utilização dessa abordagem teórica no campo da Política Educacional brasileira.

Outro aspecto relevante presente na teoria sociológica weberiana, identificado nos textos analisados, foi a recusa às definições a priori. A partir desse princípio, o pesquisador, ao examinar a realidade, busca “[...] encontrar os sentidos da ação social atribuídos pelos agentes que farão com que a análise ganhe concretude” (SOUZA; MOREIRA, 2016, p. 943-945).

3.2.4. Jurídico-institucional: federalismo como fenômeno jurídico-político e *forma de Estado*

Como mencionamos no Capítulo 1, a abordagem Jurídico-institucional é considerada como “velho” institucionalismo. Por isso mesmo, desdobramos o Institucionalismo em duas abordagens – Jurídico-Institucional e Neo-institucionalismo⁹⁸. Apesar das características centrais do “velho” Institucionalismo se apresentarem no enfoque Jurídico-Institucional, a ponto de ser considerado como tal, optamos por essa classificação mais específica, buscando uma delimitação mais próxima com o que observamos nas teses e dissertações.

Essa abordagem tende a focalizar as regras, procedimentos e organizações formais de um sistema de governo, procurando explicar, entre outros aspectos, como

⁹⁸ Adotamos a classificação de Losada e Casas Casas (2010) para abordar esses enfoques a partir da perspectiva epistemológica Institucionalista. Como esse rótulo é muito abrangente, optamos pela divisão em dois grupos que, cremos, melhor representam os tipos de abordagens teóricas das teses e dissertações analisadas.

regras formais, procedimentos e organizações determinam o comportamento político. Apesar de não serem expressamente esclarecidos, seus conceitos mais recorrentes são: instituição, poder, regime, Estado, lei, Constituição, divisão de poderes, legitimidade, autoridade, estatutos, estrutura e similares. Os métodos de investigação associados a essa abordagem, geralmente, seguem as seguintes orientações: a) o método dedutivo - a natureza, demandas, forças e fraquezas das micro-instituições são deduzidas das macroinstituições (democracia, Estado e poder); b) a análise documental - privilegia uma exegese de textos constitucionais, legais ou produto de decisões judiciais, bem como histórias e relatos de eventos contemporâneos; c) o método comparativo - usado sistematicamente para produzir tipologias (LOSADA; CASAS CASAS, 2010).

Ressaltamos ainda, que essa abordagem apresenta algumas características básicas, as quais permearam a maioria dos trabalhos. Esses atributos estão também presentes, principalmente no Marxismo e no Neo-institucionalismo, entre os quais destacamos: a) a ênfase na lei - vista como a base para as ações do Estado, não sendo admitido discutir instituições sem as leis, priorizando, ainda, a análise formal e normativa das instituições; b) o aspecto histórico - privilegia a história como fator explicativo dos processos políticos e sociais.

A partir dessas características, classificamos nessa abordagem um total de oito trabalhos: sete dissertações e uma tese (TEXTOS 14, 21, 31, 33, 34, 40, 70, 71). Contudo, os autores não explicitaram suas perspectivas epistemológicas, tampouco se situaram dentro desse enfoque teórico. Constatamos uma predominância de autores vinculados ao campo do Direito e do Direito Educacional. Os mais empregados foram: Araújo, G. (2005; 2010; 2011), Azambuja, D. (1993; 2001); Baracho, J. (1986, 1994, 1971); Bercovici, G. (2003); Bonavides, P. (2000); Cury, C. (2004, 2008, 2009, 2010); Dallari, D. (1986, 1995, 2010); Schwartz, B. (1984); Silveira, R. (1978); Silva, J. (2001); Oliveira, R. (1997). Além dessas referências, foram utilizados autores do campo da educação que abordam os temas específicos estudados nas teses e dissertações, tais como o financiamento (TEXTOS 21, 40 e 71), o Direito Educacional (TEXTOS 14, 70), a Descentralização (TEXTOS 34), Regime de colaboração e Conselhos (TEXTOS 31 e 33).

Serrano (2007) também observa que, nessa perspectiva teórica, priorizam-se o direito e sua interferência no desempenho da atividade governamental. Como exemplo, citamos o Texto 14, no qual o autor tem como objetivo “[...] analisar as políticas públicas que orientam a escolarização obrigatória nos contextos federativos do Brasil e

da Argentina, com base em seus pressupostos legais”. A pesquisa documental abrangeu as legislações dos dois países. A partir da análise dessa legislação, o autor concluiu que, nos dois países, houve avanço referente à escolarização obrigatória. A análise comparativa concernente à formação desses Estados federados mostrou que, apesar das diferenças em suas configurações históricas, sociais, políticas e econômicas, observa-se, a partir da década de 1990, semelhança em seus quadros educacionais. O autor entende que esse “[...] processo de homogeneização é resultado das políticas educacionais implementadas na América Latina pelas reformas educacionais idealizadas dentro de uma visão neoliberal, sob a influência de organismos internacionais” (TEXTO 14, p. 8).

Como podemos notar, neste trabalho, o autor fez uma análise comparativa de maneira holística. Assim, o fenômeno político foi observado entrelaçado com variáveis socioeconômicas e não de forma autônoma. Ademais, na dimensão histórica, considerou-se a influência mútua e de longo prazo entre a sociedade e a política.

Ainda concernente à legislação, os textos (21, 34, 40 e 70) focalizaram a análise da legislação educacional, especificamente quanto à organização e o financiamento da educação básica. A dimensão histórica foi também um traço desses trabalhos, principalmente na descrição do processo de organização da educação básica no Brasil e sua atual configuração, bem como na forma de abordar o federalismo brasileiro.

O federalismo foi predominantemente definido como uma *forma* de organização do Estado. Sobre essa ideia, o autor do Texto 19 esclarece:

[...] é preciso deixar claro que, apesar dos diferentes momentos históricos que culminaram em distintas formas e regimes de governos, no Brasil, desde que a primeira Carta Republicana instituiu como forma de Estado a federação, esta nunca deixou de ser assinalada como cláusula pétrea. Ocorre que há confusões teóricas que giram em torno de indistincões conceituais sobre a *forma de Estado, forma e regime de governo*. Em síntese, independente de a forma de governo ter sido o parlamentarismo ou república, de o regime de governo ser a democracia ou a ditadura, no Brasil, a *forma federativa do Estado* permaneceu intacta desde a primeira Constituição Republicana de 1891. (TEXTO 19, p. 50-51, grifos nossos).

Assim, a “[...] noção de Estado Federal indica uma *forma* de Estado e não de governo” (TEXTO 40, p. 49, grifos nossos). Essa distinção é relevante, considerando as distintas perspectivas teóricas adotadas, as quais apresentam significativas implicações sobre as concepções e as maneiras de abordar o Estado, o federalismo e as políticas públicas. Essas noções foram concebidas de forma distinta da que apontamos nesta

abordagem teórica, bem como dentro do Neo-institucionalismo, tema que será abordado no próximo subitem.

3.2.5 Neo-institucionalismo: políticas públicas, relações intergovernamentais e coordenação federativa

O Neo-institucionalismo foi adotado como referencial teórico em 19 teses e dissertações, indicado explicitamente em três estudos (19, 23 e 32) para abordar o PDE, o PAR e o financiamento da educação. No entanto, como indica a Tabela 6, essa perspectiva aparece associada a outras teorias, em mais 19 trabalhos, por isso foram incluídos na categoria “teorização combinada”.

O Neo-institucionalismo foi identificado com a teoria do *federalismo cooperativo* na maior parte dos trabalhos, tal como exposto nesta tese: “Na dimensão conceitual do federalismo, o suporte principal vem das abordagens de Elazar (1991) e Watts (2008), situadas no campo do *federalismo cooperativo* e da perspectiva *neo-institucionalista* (TEXTO 19, p. 29, grifos nossos)”.

Além das referências internacionais, representadas por Elazar e Watts, o autor do texto utiliza como base teórica autores nacionais, também neo-institucionalistas, entre os quais ele cita: Abrucio (1998, 2005, 2010), Arretche (2004, 2010, 2012, 2013), Franzese (2010), Lassance (2012), Monteiro Neto (2014), Rezende (1995, 2010, 2012) e Souza (2005, 2008). Apesar de esse autor fazer uma revisão conceitual que abrange a literatura internacional para abordar o federalismo em seu texto, elegendo dois autores norte-americanos, constatamos que a produção nacional, principalmente da Ciência Política brasileira influenciou a escolha do referencial teórico adotado por ele.

Em especial, verificamos que a tese de Franzese, defendida em 2010, pela Fundação Getúlio Vargas, sob a orientação de Fernando Abrucio (autor mais citado nas teses e dissertações), intitulada: *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas* foi a principal referência. Franzese apresenta uma revisão extensa e atualizada das teorias do federalismo a partir da literatura internacional, apontando sua influência na análise do caso brasileiro, bem como adensa a discussão sobre a teoria do *federalismo como pacto*, a qual, segunda ela, se desdobra em uma nova teoria: a teoria do *federalismo cooperativo*, como abordamos no Capítulo 1.

Constatamos, nos trabalhos analisados, que as referências citadas pela autora em sua tese influenciaram a produção acadêmica sobre o Federalismo Educacional no Cape. Essa influência aparece em vários trabalhos, ainda que não tenham mencionado o neo-institucionalismo como perspectiva teórica. Assim, de forma mais explícita, Franzese foi mencionada:

Esta abordagem sobre federalismo servirá como norte para fundamentar esta tese, assim como *Franzese*, considera-se que ‘[...] a teoria do federalismo como pacto serve de base para estudos cujo foco esteja na interação entre os entes federativos, ou seja, nas relações intergovernamentais’ (TEXTO 85, p. 44, grifos nossos).

A abordagem da teoria do *federalismo cooperativo* nessa perspectiva aparece muito associada ao neo-institucionalismo, como abordamos no capítulo 1. Nesse sentido, na medida em que os autores utilizados nas teses e dissertações analisadas, como referência teórica para fundamentar a discussão sobre o federalismo brasileiro — mesmo que estes não tenham assumido de forma explícita nenhuma das perspectivas teóricas (neo-institucionalismo e federalismo cooperativo), incorporaram elementos dessas perspectivas em suas análises.

Além da referência à teoria do *federalismo cooperativo*, os autores de base desta perspectiva são vinculados diretamente ao campo do federalismo, entre os quais se destacaram: Abrucio, F. (1998, 1999, 2000, 2001, 2005, 2003, 2008, 2010, 2013, 2016, 2017); Afonso, J. (2002); Almeida, M. (1995, 2001, 2005,); Arretche, M. (1996, 1998, 2000, 2001, 2002, 2004, 2005, 2010, 2012, 2013, 2017); Camargo, A. (2001); Costa, V. (1999, 2010); Elazar (1991, 1994, 2011) Kugelmas, E. (2001); Lijphart, A. (2003); Riker, W. (1975); Souza, C. (2001, 2005, 1998); Stepan, A. (1999); Watts (2008).

Ressaltamos que a identificação desses autores com o Neo-institucionalismo é ainda mais circunstancial que nas demais perspectivas teóricas, pois são autores contemporâneos que pesquisam e publicam no campo das políticas públicas e do federalismo e que se tornaram referências. Para situar os autores nesse campo epistemológico, utilizamos duas estratégias. Uma de forma indireta, pela indicação da literatura especializada⁹⁹ que mapeou essa relação; e outra, direta, por meio da análise do conteúdo de suas obras.¹⁰⁰

Como podemos observar, houve uma indicação mais direta ao federalismo como perspectiva teórica, verificando-se um maior adensamento, bem como a

⁹⁹ Ver: Sales (2006) e Avritzer, Milani e Braga (2016).

¹⁰⁰ Essa análise abrangiu um processo de leitura aprofundada da produção desses autores e, paralelamente, de outras obras que serviram de base para suas produções.

dedicação de um espaço específico no corpo dos textos (como capítulos e/ou seções), na maioria desses trabalhos. Por isso o próximo capítulo será dedicado a essa análise.

Destarte, acredita-se que as análises produzidas por autores a partir do referencial *neo-institucionalista* podem contribuir com este estudo, por aprofundarem significativamente a discussão a respeito do federalismo brasileiro, *sua constituição histórica* e as dinâmicas atuais das *relações intergovernamentais* no contexto da política da educação básica (TEXTO 23, p. 34).

Outro ponto relevante diz respeito à predominância nessas referências da vertente histórica do Neo-institucionalismo. Porém, como abordamos no Capítulo 1, o Neo-institucionalismo tem uma configuração pluralista, pode-se dizer, híbrida. Troiano e Riscado (2016) consideram que esta é a mais “ecletica”, porque incorpora elementos em um somatório de características das duas vertentes precedentes. Na visão dos autores, existe uma “ordem” de desenvolvimento entre as vertentes do Neo-institucionalismo: a primeira é a Escolha Racional (*Rational Choice*) em razão da aproximação com a Economia; a segunda, a Sociológica; e a terceira, a Histórica.

Ademais, os analistas de políticas públicas, principalmente os autores aqui mencionados, não se fixam em uma teoria apenas. De todo modo, verificamos, como tendência nas teses e dissertações, a aproximação com essa vertente, inclusive em trabalhos que adotaram outras perspectivas epistemológicas, como a Sociologia Compreensiva, o Marxismo e Pós-estruturalismo. Especialmente com destaque para análises que privilegiam a história como fator explicativo dos processos políticos e sociais, uma característica também presente na perspectiva teórica Jurídico-institucional, como apontamos.

Destacamos que os Institucionalistas Históricos, nos seus primórdios, basearam-se na tradição do pensamento sociológico de Durkheim e principalmente de Weber (IMMERGUT, 2007; MARQUES, 1997; SOUZA; MOREIRA, 2016). A influência de Weber, por exemplo, é notada na definição das instituições como agentes (principalmente o Estado). Tal como foram entendidas pelos precursores dessa vertente, March e Olsen (2008) a definem como estruturas formais, regras e procedimentos informais que estruturam o comportamento. Essas regras atuam nas ações e escolhas da vida política e podem proporcionar a certos grupos de interesse um acesso desproporcional ao processo de tomada de decisão, privilegiando-os (HALL; TAYLOR, 2003). Nesse sentido, “[...] as instituições são portadoras de legados de forças políticas, sociais e históricas, que as configuram, justapondo diferentes lógicas

de ordem política, cada uma com seu próprio traço temporal” (EMMENDOERFER; SILVA, 2009, p. 223).

O Institucionalismo Histórico, portanto, enfatiza o papel das instituições na vida política a partir de sua importância na definição da realidade social, embora não as considere como únicos elementos de análise. Por isso essa perspectiva de análise considera a trajetória percorrida como aspecto central na determinação dos resultados. Nessa noção, denominada *path dependence* (dependência da trajetória), as instituições possuem um desenvolvimento histórico, e as escolhas feitas em determinado momento geram constrangimentos nas decisões futuras.

Immergut (2007) assevera que essa abordagem admite a existência de relações assimétricas de poder em razão dos conflitos de interesse. Como resultado, os processos políticos podem privilegiar alguns interesses em detrimento de outros. Ademais, as instituições não são observadas como o único fator que influencia a vida política. Estas estão situadas em uma cadeia causal que deixa espaço para outros fatores, como a influência do mercado, da inflação e das clivagens regionais.

Ao contrário do que defendem os Pluralistas, em relação à representação de interesses ser transmitida aos líderes políticos via grupos de interesse e partidos políticos, para os Institucionalistas Históricos, ela é moldada por atores coletivos e instituições que carregam traços de suas próprias histórias. Assim, as Constituições e as instituições políticas, as estruturas estatais, as relações de grupos de interesse estatais e as redes de políticas estruturam o processo político. Consequentemente, as demandas políticas e as políticas públicas não são moldadas pelas exigências neutras e convergentes da modernização. Na verdade, as “[...] economias políticas – assim como os sistemas políticos – são estruturadas por profundas interações entre atores econômicos, sociais e políticos, que trabalham de acordo com lógicas diferentes e em contextos diferentes” (IMMERGUT, 2007, p. 172).

Immergurt (2007) declara, ainda que, os trabalhos mais recentes vêm buscando se aproximar de elementos mais construtivistas ou “pós-modernos”. Como forma de corrigir o estruturalismo, o individualismo metodológico é usado inclusive por acadêmicos que analisam os atores coletivos. Assim, a agência humana é integrada a fatores estruturais, dando maior peso ao papel das ideias. Em síntese, esses estudos buscam: a) promover racionalidades alternativas; b) compreender a causalidade como algo contextual; c) se afastar das tipologias estáticas dos tipos ideais de Weber; d) invocar a relação entre atores e estruturas; e) enfatizar as contingências da história,

cujos processos somente podem ser entendidos por meio da análise histórica; e f) romper com a “eficiência da história”, permitindo olhar para o passado como fonte de alternativas para o futuro (IMMERGUT, 2007, p. 175).

Por fim, objetivando corroborar esses elementos interpretativos, “os institucionalistas históricos vão além de usar a história como ‘método’ e recorrem a ela como ‘teoria’ ou filosofia, isto é, eles enfatizam as irregularidades no lugar das regularidades, demonstrando os limites dos modelos causais universais” (IMMERGUT, 2007, p. 175-176).

O Estado não foi abordado como uma categoria teórica dentro de um referencial específico em nenhum dos trabalhos. Nessa perspectiva epistemológica, esse lugar foi ocupado pelo federalismo, o que será abordado no próximo capítulo. Além do federalismo, outra categoria de destaque foi a de políticas públicas. Nessa categoria, destacaram-se, como referências: Souza, C.; Arretche, M., Ball, S. (Ciclo de Políticas, TEXTO 48); Muller, P. e Surel, Y. (TEXTO 13); Frey, K.; Höfling, H.; Azevedo, J.

Para o Neo-institucionalismo Histórico “[...] os fatores de tipo institucional pressupõem que a ação política é condicionada pela natureza das instituições políticas” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 195). Assim, o processo decisório e de implementação das políticas governamentais são realizados no interior das instituições políticas e delas sofrem interferências. Para examinar o determinante de tipo institucional para a descentralização de políticas sociais no Brasil, Arretche (2012), citada pelo autor do Texto 53, apresenta três variáveis, utilizadas como referência nos trabalhos analisados, como ilustra a citação abaixo:

- 1) [...] o *legado das políticas prévias*: pressupõe que a implantação de uma política ou programa social, sofre influência da herança institucional de programas anteriores. Pois considera que as políticas prévias conformam o entendimento da questão social, os interesses a serem preservados e a capacidade técnica institucional de ação;
- 2) *as regras constitucionais* que normatizam a oferta de bens: as regras constitucionais de uma federação podem incentivar, ou não, a transferência de atribuições dadas as diferentes imposições legais para os níveis de governo e os incentivos para assumirem tal gestão;
- 3) a *engenharia operacional* inerente à sua prestação. Os custos operacionais para a implantação de uma política podem representar um obstáculo à transferência de atribuições. (TEXTO 53, p. 99).

A conclusão do autor exposto no texto 53 explicita a influência dessa abordagem:

Se partimos da distinção conceitual levantado por Arretche (2012) entre quem executa (*policy-making*) e quem tem autoridade decisória para legislar

(*policy decision-making*) é possível perceber que o desenho do PARFOR propôs um regime de colaboração coordenado pelo governo federal. O MEC desenhou a política e a disponibilizou aos governos subnacionais que se responsabilizaram pela operacionalização e execução. Embora a gestão do PARFOR se realizasse no domínio de um Fórum Federativo as competências deste circunscreviam-se ao levantamento, planejamento e a coordenação de estratégias de execução. (TEXTO 53, p. 100).

O regime de colaboração foi abordado a partir da implementação de políticas e planos (PDE, PAR, Parfor, PBP, Fundef/Fundeb, EJA, EI, E-Tec, avaliação de sistemas de ensino), por meio de estudos de caso envolvendo sistemas municipais e estaduais de ensino. Apesar das críticas concernentes à indefinição conceitual e material da colaboração federativa, da pouca autonomia dos entes subnacionais na implementação e da centralização do Governo federal na formulação das políticas, os trabalhos apontaram avanços atinentes às experiências desenvolvidas no âmbito local, bem como progressos em relação à cooperação federativa, citando a criação de instâncias de pactuação, como:

A criação de uma *arena de pactuação*, ainda que limitada à operacionalização do Parfor, representou um avanço para o amadurecimento das relações intergovernamentais na área educacional, além de condição necessária, mas não suficiente, para a consolidação do regime de colaboração (TEXTO 54, p. 12).

A força dos estados no contexto das redes de educação profissional foi amplificada pela articulação horizontal entre pares, por meio de um *fórum temático de gestores* estaduais, que possuiu presença ativa na condução de políticas nacionais de educação profissional voltadas às redes estaduais de educação profissional. A comunicação permanente com os estados foi uma medida adotada pela União para a negociação dos marcos do Programa e para a superação de entraves burocráticos. [...]. Por fim, a análise das relações estabelecidas entre os entes, dos instrumentos utilizados para a *coordenação* e da *visão dos gestores* nacionais e estaduais da política permite sugerir iniciativas para o aperfeiçoamento do processo de *coordenação federativa* no campo das políticas de educação profissional (TEXTO 86, p. 8).

apontamos avanços no exercício do regime de colaboração na formulação de políticas conjuntas para a Rede Pública, destacando o processo de amadurecimento dos entes federados no enfrentamento da *cultura* de dependência e de tutelamento que permeia as relações intergovernamentais (TEXTO 13, p. 9)

identificou-se *boas práticas* pontuais, como as adaptações aos textos oficiais da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Entende-se que esta e outras experiências exitosas precisam ser disseminadas, para que outros participantes da rede possam utilizá-las. O estudo evidenciou que a rede e-Tec, apesar dos problemas de implementação, apresenta resultados positivos significativos para os estados e municípios (TEXTO 59, p. 9).

Nesse grupo de trabalhos, observamos uma visão mais nuançada concernente às relações entre os entes federados, que não se fixa apenas na ideia de que há uma centralização por parte do Governo Federal. A análise mais centrada nos atores e nos

mecanismos institucionais criados como estratégia para a coordenação e cooperação na implementação das políticas provavelmente tenha influenciado essa visão.

Contrariamente, no Marxismo, em razão de uma visão mais centrada no Estado, os estudos tendem a se fixar na atuação do Governo Federal, por isso concluem que a dinâmica federativa brasileira se caracteriza pela centralização.

3.2.6 Marxismo e Neomarxismo: Estado, Capital e Trabalho

Apesar de termos classificado os trabalhos em duas perspectivas teóricas – Marxismo e Neomarxismo, compreendemos os trabalhos no rol mais abrangente do Marxismo. Somadas, foram identificadas 25 teses e dissertações nessas perspectivas epistemológicas, quatro trabalhos estão mais próximos do Neomarxismo e os demais do Marxismo.

De acordo com Mainardes e Tello (2012), o Neomarxismo é uma corrente formada por autores da atualidade, por exemplo, Dale e Apple, que utilizam tanto autores que revisaram e/ou aprofundaram determinados aspectos já apontados por Marx, como Gramsci e Althusser, bem como outros, porém não chegam a ser considerados Pluralistas. Partindo desse entendimento, nenhum dos trabalhos pode ser classificado como “puramente” Neomarxista, haja vista que não fundamentaram suas análises utilizando somente autores mais atuais.

Marx inaugurou uma tradição de pensamento tão abrangente que deu margem a muitos desdobramentos teóricos, a iniciar pelos campos de alcance, como a Filosofia, a História, a Sociologia, a Política e a Economia. Ademais, o próprio Marx foi reformulando algumas de suas teses ao longo de sua vida. O rótulo Marxismo comporta distintas interpretações do próprio Marx, podendo, inclusive, contrapô-lo.

Um primeiro ponto importante a destacar em relação ao Neomarxismo é que essa teoria surgiu como uma “[...] reação às visões mecanicista e funcionalista do papel das escolas na reprodução das desigualdades econômicas”¹⁰¹. Por isso, no âmbito da educação, procurou-se fundamentar explicações de como se dão os processos de produção e reprodução social, cultural e econômica. Assim, os neomarxistas “[...] buscaram analisar questões de cultura, ideologia, hegemonia e autonomia relativa na educação como um meio de abordar o que eles sentiam ser as tendências

¹⁰¹ Principalmente na obra *Schooling in capitalista América*, de Bowles e Gintis (1976, 1988).

exageradamente estruturalistas”. Os autores que mais contribuíram com essa fundamentação foram Gramsci e Althusser (AU; APLLE, 2011, p. 100,103).

Essas contribuições pela via da “abertura neomarxista” permitiram o reconhecimento de que as questões associadas à sociedade, ideologia, política e cultura fossem abordadas sob outro prisma, ou seja, como totalmente determinadas pelas relações de produção econômica. Além disso, a cultura e a ideologia alcançaram um *status* de áreas específicas, em vista das justificações teórico-metodológicas que permitiram essa análise (AU; APLLE, 2011, p. 103-104).

Por outro lado, Au e Apple (2011, p. 106-107) alertam em relação aos enfoques Neomarxistas que tomam a cultura como unidade de análise, ou a vertente “culturalista”, pois negam “[...] qualquer papel que a economia [ou que as] “relações de produção possam desempenhar no que diz respeito à dominação e à escolarização”. Como resultado, “[...] as relações de poder são *essencialmente* culturais, indicando que a transformação social e econômica (assim como a educacional) se tornam essencialmente uma questão de transformação cultural, deixando, assim, as desigualdades associadas com as relações econômicas intocadas”.

Essa visão culturalista permeia algumas análises neo-institucionalistas no campo do federalismo e das Políticas Públicas, o que tem rebatimentos importantes, já que o signo da Federação brasileira é a desigualdade. Assim, mesmo reconhecendo essa característica, ela acaba sendo abordada muito mais como uma questão de assimetria que pode ser corrigida a partir de mecanismos ou ajustes no desenho das políticas, sem, contudo, tocar em suas causas e na forma como essas desigualdades são produzidas e reproduzidas pelo sistema capitalista. Prevalece, dessa forma, uma visão reformista, e não crítica, já que não se tem como horizonte a igualdade social e econômica, mas a manutenção do equilíbrio necessário à conservação do sistema. Nesse caso, o sistema federalista opera em uma lógica que corrobora essa manutenção.

Outro desdobramento desse culturalismo diz respeito ao enfoque da *cultura política*, no qual o *associativismo* é visto unicamente como resultado da existência de valores condizentes com essa forma de organização social, presentes em determinadas sociedades e não em outras. Essa cultura explicaria, portanto, o sucesso dos regimes democráticos nessas sociedades, mas o contrário também é verdadeiro. Essa visão desconsidera outros fatores que influenciam os sistemas políticos.

Feitas essas considerações, em nossa análise, identificamos que, dentro dessa perspectiva epistemológica, as categorias teóricas predominantes foram: o Estado, o

Capital e o Trabalho. A literatura movimentada indica essa opção. Assim, os autores mais utilizados foram: Marx, K.; Engels, F.; Chesnais, F.; Chomsky, N.; Gramsci, A.; Harvey, D.; Lukács, G.; Mézaros, I.; Offe, C.; Poulantzas, N.; Rosanvallon, P.; Anderson, P.; Thompson, E.; Kosik, K.; Afonso, A.; Borón, A.; Gentilli, P.; Enguita, M.; Przeworki, A. Entre os autores nacionais e do campo da educação, reconhecidamente situados nessa perspectiva epistemológica, estão: Saviani, D.; Paro, V.; Neves, L.; Coutinho, C.; Paulo Netto, J.; Ianni, O.; Frigotto, G.; Gadotti, M.; Fernandes, F.; Cunha, L.; Antunes, R.; Alves, G. Sader, E.; Konder, L. Manacorda, M. Trata-se de referências gerais que foram mais ou menos adensadas nos trabalhos.

Essas referências foram mobilizadas para abordar as noções de Estado, seu papel, o neoliberalismo, o capital financeiro e suas configurações na sociedade global, bem como as concepções de educação, de política educacional, considerando as dinâmicas sociais, políticas e econômicas na totalidade do social para explicar os processos mais micro e locais.

As bases teóricas que fundamentam a presente discussão acerca dos conceitos de *Estado* encontram-se, em linhas gerais, nos clássicos da filosofia política, ou seja, nas obras de Karl Marx (1986, 2005), Friedrich Engels (1985), Vladimir Lênin (1987), Antonio Gramsci (1981) e Nicos Poulantzas (1977), escolhidos por considerarmos essenciais para desvelar as contradições do capital escamoteadas com as análises reformistas da chamada modernidade e pós-modernidade (TEXTO 28, p. 21, grifos nossos).

Constatamos que houve um manuseio de referenciais mais clássicos associados aos autores que abordam questões mais específicas, em vista da aproximação com os objetos analisados nas teses e dissertações, como por exemplo, a gestão democrática, o ensino médio, os sistemas de ensino. A utilização desse referencial ocorreu em diferentes graus de aprofundamento, seguindo vários níveis de abordagem, desde aqueles que construíram uma narrativa mais descritiva e apartada da análise dos dados da pesquisa, aos que articularam de forma mais analítica.

Um pressuposto presente na perspectiva Marxista que foi recorrente nas teses e dissertações analisadas foi o de que não é possível analisar e descrever o sentido de uma Política Educacional sem compreender a lógica global de um determinado sistema de produção. Isso significa que a especificidade da análise de uma política de educação é um complexo que forma parte de uma totalidade social. Por essa razão e desde essa perspectiva, é chave do estudo da gênese, movimento e contradições das políticas educativas. Compreendemos que não se pode analisar a política em seu aparente

isolamento de outras manifestações sociais, pois a compreensão do desenvolvimento do contexto histórico, no marxismo, pressupõe a apreensão de um determinado período histórico, social e econômico. O excerto de um dos trabalhos ilustra essa forma de abordar as políticas educacionais:

[...] o Parfor sofre determinações advindas das mudanças ocorridas no universo da produção, alinhadas a autorreprodução do capital. A partir dos anos de 1990, o Brasil iniciou um processo de reforma do Estado, baseado na ideologia neoliberal, para atender à competitividade do mercado internacional globalizado. O Estado passa a defender e promover as forças de mercado, ou seja, o mesmo se torna refém do capital mundializado. As ações por ele operadas sofrem múltiplas determinações do processo de acumulação e reprodução do capital e de sua hegemonia (TEXTO 53, p. 168-169).

Articulando o complexo quadro, composto de determinações locais e globais, as políticas educacionais expressam o poder do Estado e de suas estruturas, tal como destacado em uma tese:

As características e razões dão forma a uma rede ou sistema de escolas, portanto, compõem determinações do local e do Estado-nação. Para além do nível do Estado, deve-se sublinhar que esses se reúnem periodicamente em diversas modalidades de encontros supranacionais, nos quais são definidas metas e esforços comuns, e onde ocorre a troca de experiências nacionais para a garantia do direito à educação. Da mesma forma, a dimensão global da educação manifesta-se na ação de agências multilaterais (OCDE, Banco Mundial) e de Organizações não-governamentais (ONGs), que oferecem financiamento e mais uma série de serviços educacionais a diversos países. Por último, destacamos a enorme influência de programas testes padronizados aplicados em larga escala, que permitem a comparação internacional dos níveis de aprendizagem de diversos países, como é o exemplo do *Programme for International Student Assessment* (PISA). Uma boa colocação nesses rankings pode, por exemplo, fazer da educação de um país um modelo a ser copiado por outros (TEXTO 24, p. 28).

Contrariamente às abordagens Pós-estruturalistas e Neo-institucionalistas, verificamos que as análises marxistas presentes nas teses e dissertações conferiram grande ênfase na forma como os determinantes estruturais promovem a desigualdade econômica e cultural. Essa ideia foi traduzida nas análises das relações entre os entes federativos, onde prevaleceu uma atuação centralizada do Governo Federal sobre os entes subnacionais. Ainda que esse formato tenha prevalecido nessas relações, a maioria das pesquisas deram pouca atenção ao modo como os atores locais reagiram a tais imposições. Pressupomos que essa visão esteja relacionada com a prevalência da perspectiva Estado-centrada, expressa nos excertos:

Historicamente, o *Estado* tem elaborado e executado políticas com o caráter excludente [...] (TEXTO 21, p. 78, grifos nossos).

A presente tese parte, então, da premissa de que não é possível compreender o Regime de colaboração [...]. Para que essa compreensão seja efetivada, fez-se necessário apreender o papel do *Estado* na formulação de políticas públicas (TEXTO 84, p. 8, grifos nossos).

3.2.7 Teorização combinada ou pluralismo epistemológico?

De forma esquemática, apresentamos, no quadro a seguir, os trabalhos em alguns grupos de combinações observados em nossa análise. Como nas demais classificações, reiteramos que são aproximações considerando alguns elementos, entre os quais os conceitos e autores-referentes. Além disso, priorizamos o que os autores definiram como suas perspectivas epistemológicas. Assim, em alguns casos, há combinações que foram nossa inferência e outras, indicações dos próprios autores, ainda que eles não tenham nominado como “teorização combinada”.

Tabela 6 — Grupos de combinações classificadas como “teorização combinada”, trabalhos e autores das teses e dissertações (2005-2018)

COMBINAÇÃO TEÓRICA	AUTORES-REFERENTES	TRAB	TOT
Pós-estruturalismo e Neomarxismo	Foucault, M.; Gramsci, A.; Castoriades, C. ; Bourdieu; Apple, M.; Ball, S.; Habermas, J.; Ricoeur, P.	6, 42	2
Sociologia Compreensiva e Neo-institucionalismo	Max, W.; Souza, C. ; Abrucio, F.; Arretche, M.; Almeida, M.; Sola, L.; Camargo, A.; Lijphart, A.; Souza, C.	5, 44, 89, 39	4
História Cultural e Institucionalismo Histórico	Chatêlet, F.; Duhamel, O.; Pisier-Kouchner, F.; Saldanha, N.; Falcon, F.; Le Goff, J.; Franco, M.; Paim, A.; Vianna, O.; Carvalho, J.; Tocqueville, A.; Madison, J.; Hamilton, A.; Jay, J.	7	1
Teoria da Regulação e Pós-estruturalismo	Ball, S.; Barroso, J.	8	1
Marxismo e Neo-Institucionalismo Histórico	Marx, K.; Mézaros, S.; Gramsci, A.; Poulantzas, N.; Arretche, M.; Souza, C.; Abrucio, F.; Almeida, M.; Soares, M.; Pierson, P.	9, 11, 26, 56, 66, 68, 69, 72, 79, 82	10
Teoria da Regulação e Neo-institucionalismo	Bocchi, J.; Hatchuel, A.; Maroy, C.; Oliveira, D.; Reynaud, Jean-Daniel; Terssac, G.; Mendonça, J.; Marques, E.; Rocha, C. (2005); Skocpol, T.; Watts, R.	23, 32, 81	3
Pós-estruturalismo e Neo-Institucionalismo Histórico	Ball, S.; Abrucio, F.; Almeida, M.; Soares, M.	61	1
TOTAL			22

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados(2005-2018) da pesquisa (2021)

Apesar do pluralismo teórico estar presente na composição que resulta em uma “teorização combinada”, não classificamos os trabalhos dentro do “Pluralismo”

entendido aqui como uma perspectiva epistemológica e não como uma abordagem teórica pluralista, mesmo com essa característica presente no Pluralismo. Essa classificação, contudo, não seria condizente com as formas de articulação encontradas nas pesquisas analisadas. Como exemplo, citamos trabalhos utilizados na mesma pesquisa: Michel Foucault, mais próximo da perspectiva Pós-estruturalista, com autores Marxistas e Neomarxistas, como o próprio Marx, Gramsci e Habermas. Dessa maneira, não foi possível situar, dentro de uma única perspectiva teórica, aquele trabalho, por isso, a opção pelo rótulo “teorização combinada”, apesar de termos claro que não se trata de uma perspectiva epistemológica. Além disso, esse rótulo comportou pelo menos duas teorias, entre as sete perspectivas identificadas, como serão mais adiante analisadas por meio da ACM.

Não obstante o Pluralismo combinar contribuições do Pós-estruturalismo em Foucault e da Teoria Crítica em Habermas, pois “[...] privilegia os processos de identificação, comparação e descrição das diferentes construções da realidade social” (TELLO; MAINARDES, 2012, p. 12) não é apenas essa característica que define essa perspectiva. Outros elementos são igualmente importantes para defini-la, por exemplo, a autonomia do político.

Vale mencionar que essa ideia de autonomia viabilizou que a política não fosse mais entendida como epifenômeno da vida socioeconômica, mas sim identificada como um tipo de ‘mecanismo’ da relação entre os grupos organizados. “Essa forma intermediária de compreender a organização da vida política estava intimamente vinculada à ideia de que o componente *administrativo* confirma a realidade do modelo pluralista de sociedade” (MUSSI, 2012, p. 228-229, grifos nossos).

Importante ressaltar que o pensamento pluralista emerge nos EUA como resposta à instabilidade política gerada pelos grupos de interesse que atuavam como grupos de pressão. Esse quadro colocou uma questão central: “[...] como entender as *instituições* para além do Estado que detém os recursos de poder e controle?”. Para tanto, buscamos compreender o caráter político do “[...] universo associativo das sociedades industriais, que escapa às análises centradas no monopólio do poder pelo Estado e da política pelos partidos” (MUSSI, 2012, p. 230).

Observamos que, além da autonomia do político, as *instituições* ocupam um lugar de destaque no Pluralismo, porém diversamente da visão predominante no pensamento político desde o século XVIII, que olhava para as instituições “[...] como entidades à parte de qualquer componentes individuais e, ao mesmo tempo, de

emergência da exigência de maior ‘realismo’ no tratamento das mesmas”. Ou seja, o pensamento pluralista partiu de uma crítica comum “ao liberalismo tradicional e ao marxismo, sob o suposto de que ambas eram “concepções unilaterais das instituições, seja pela negação do papel do Estado no desenvolvimento social, seja pelo tratamento de exclusividade dado ao Estado no estudo da política” (MUSSI, 2012, p. 226, 230).

Nesse sentido, podemos afirmar que o Neo-institucionalismo compartilha, de certa maneira, dessa visão do pensamento Pluralista, que enfatiza a análise do político pela ótica das instituições. Um exemplo é o modelo de “abordagem cognitiva das políticas públicas” desenvolvido por Muller (1990, 2000) e Muller e Surel (2002), identificado como Pluralista por Tello e Mainardes (2012). Na síntese dos autores, a abordagem cognitiva das políticas públicas se caracteriza pela:

[...] importância dada aos valores, ideias e representações no estudo das políticas, sob o argumento de que cada política representa uma tentativa de resolver um problema da sociedade, configurado a partir de processos de decisão nos quais participam um certo número de atores (MULLER; SUREL, 2002, p. 44).

Essa influência Neo-institucionalista, principalmente em sua vertente histórica, está presente no modelo de “abordagem cognitiva das políticas públicas”, exposta por Muller e Surel (2002), no livro *A Análise das políticas públicas*, ao abordarem as noções de “dependência de trajetória” (*path dependence*) e “conjuntura crítica” (*critical juncture*) no “[...] estudo da sociogênese dos dispositivos de ação pública” (MULLER;SUREL, 2002, p. 131).

Com essa visão, argumentamos que o pensamento pluralista permeou, em certo grau, a produção acadêmica sobre o Federalismo Educacional, principalmente nos estudos voltados à análise das políticas públicas, os quais tomaram como referências a “análise cognitiva de políticas públicas” e a “abordagem do ciclo de políticas” de Ball, apesar desse autor estar mais próximo do Pós-estruturalismo e, aquele, do Neo-institucionalismo.

Por outro lado, podemos afirmar que as visões de Estado empregadas nas teses e dissertações tenderam para dois polos de abordagem – o Pluralismo e o Marxismo. Nesse sentido, importantes diferenças de perspectivas se colocaram entre eles. Os Pluralistas tendem a ver um conjunto desarticulado de “focos de poder e influência”, dos quais o Estado é apenas mais um ator. Assim,

[...] onde o marxismo se refere às classes, os pluralistas observam “grupos de pressão e interesses constituídos de múltiplas formas” [...] “onde o marxismo concebe as políticas governamentais como explicáveis a partir de

uma lógica imanente ao próprio capitalismo, os pluralistas as consideram derivadas de um conjunto de causas mais complexo e original” (COIMBRA, 1987, p. 98).

O neo-institucionalismo, por sua vez, se aproxima dessa visão pluralista. Nesse ponto é que se situam a maioria dos trabalhos que compreendemos ser de “teorização adicionada”, ao combinarem autores neo-institucionalistas, para abordar o federalismo, com autores marxistas, para abordar o Estado, sem, contudo, apontar as diferenças epistemológicas que estão na base dessas teorias.

Como exemplo, citamos o Texto 45, onde o autor faz uma ampla explanação histórico-conceitual sobre o Estado, lançando mão de referências situadas entre os marxismos, como: Marx, K. (2009); Engels, F. (2009); Marx, K. (1998, 2015); Althusser, L. (1985, 2015); Poulantzas, N. (2000); Gramsci, A. (1984, 2012); Habermas, J. (1995); Mészáros, I. (2008) e Anderson, P. (1995). No mesmo diapasão, para abordar a formação do Estado brasileiro, utiliza Carvalho, J. (2014); Coutinho, C. (1984); Fernandes, F. (2005) e Prado, C. (2011). Por outro lado, foram citados autores neo-institucionalistas para abordar o federalismo, como: Abrucio, F. (2005, 2014), Afonso, J. (2015) e Almeida, M. (2005).

Contudo, como indicamos na Tabela 6, dez trabalhos associaram o Marxismo ao Neo-institucionalismo Histórico de forma combinada, porém, mesmo os autores assinalando as implicações dessa combinação, ela ocorreu muito em razão da ênfase colocada na abordagem histórica, principalmente a noção de “dependência de trajetória”, como explicita o autor do Texto 82:

Utilizamos como meio para entender o processo histórico do federalismo e das políticas educacionais brasileiras o conceito de *path dependence* (trajetória dependente) de Pierson (2000), cujo significado se ancora no entendimento de que as instituições, sejam públicas ou privadas, possuem um histórico que interfere na adoção ou não de determinadas decisões, uma trajetória dependente.

Com base nas matrizes teóricas apresentadas no capítulo, defendemos que o Brasil possui um federalismo que não se materializa nos aportes propostos por Elazar (1995; 1987) de *federalismo cooperativo*, e nem na concepção defendida por Wright (1978; 1974) de autoridade interdependente. Argumentamos que o Brasil apresenta um *federalismo incompleto* mais voltado para um modelo de coalização e dependente (TEXTO 82, p. 36, grifos nossos).

Pressupomos que essa justaposição tenha ocorrido por dois fatores. O primeiro está relacionado com as referências teóricas atualmente predominantes no campo das políticas públicas sobre o federalismo que utilizam o Neo-institucionalismo como base de seus estudos. O segundo, na mesma linha de argumentação, reforça o que a literatura

vem apontando sobre o *habitus* do Cape brasileiro, que é estudar a Política Educacional a partir das ações ou omissões do Estado (SOUZA, 2014; 2021). Por sua vez, como aponta Soares (2019), a visão dos pesquisadores sobre o Estado é revelada por meio da predominância da epistemologia marxista.

Todavia, enquanto o Marxismo já vem sendo apropriado há décadas pelo Cape, o Neo-institucionalismo parece ainda pouco indicado como referencial teórico, o que pode dificultar esse discernimento epistemológico, tal como reconhece um dos autores:

Por ser um *referencial novo* para o campo da educação e pouco utilizado ou recém utilizado percorremos um longo caminho de estudos e buscas conceituais, uma vez que a *Teoria do federalismo* enquanto *pacto* é inédita para a pesquisadora, e, a busca por um melhor entendimento do fenômeno pode, conforme Marx (2013), encurtar e reduzir as dores do parto, porque toda pesquisa no começo é difícil. Como um ‘parto atravessado’, tivemos que suportar as dores e compreender este arcabouço teórico-metodológico (TEXTO 82, p. 33, grifos nossos).

Mas, ao mesmo tempo, como foi abordado, a versão histórica do Neo-institucionalismo por apresentar algumas premissas próximas do Marxismo e da Sociologia Compreensiva, também pode ter influenciado esse tipo de abordagem.

A ACM entre as abordagens teóricas e os respectivos autores-referência corrobora esses imbricamentos entre as perspectivas epistemológicas, como demonstra o mapa perceptual (Figura 6) que representa graficamente essa análise. Esse mapa foi gerado por meio da associação¹⁰² entre os autores-referência de base Geral e os de base do Federalismo, indicados na Tabela 3. Os *clusters* foram formados a partir da associação entre os autores citados, considerando o conjunto de citações presentes nas teses e dissertações. Nesse caso, optamos por apenas três *clusters*, pois identificamos uma concentração que não encontrou respaldo estatístico para outros agrupamentos. Assim, quanto mais autores em comum, maior o grau de aproximação entre as perspectivas teóricas.

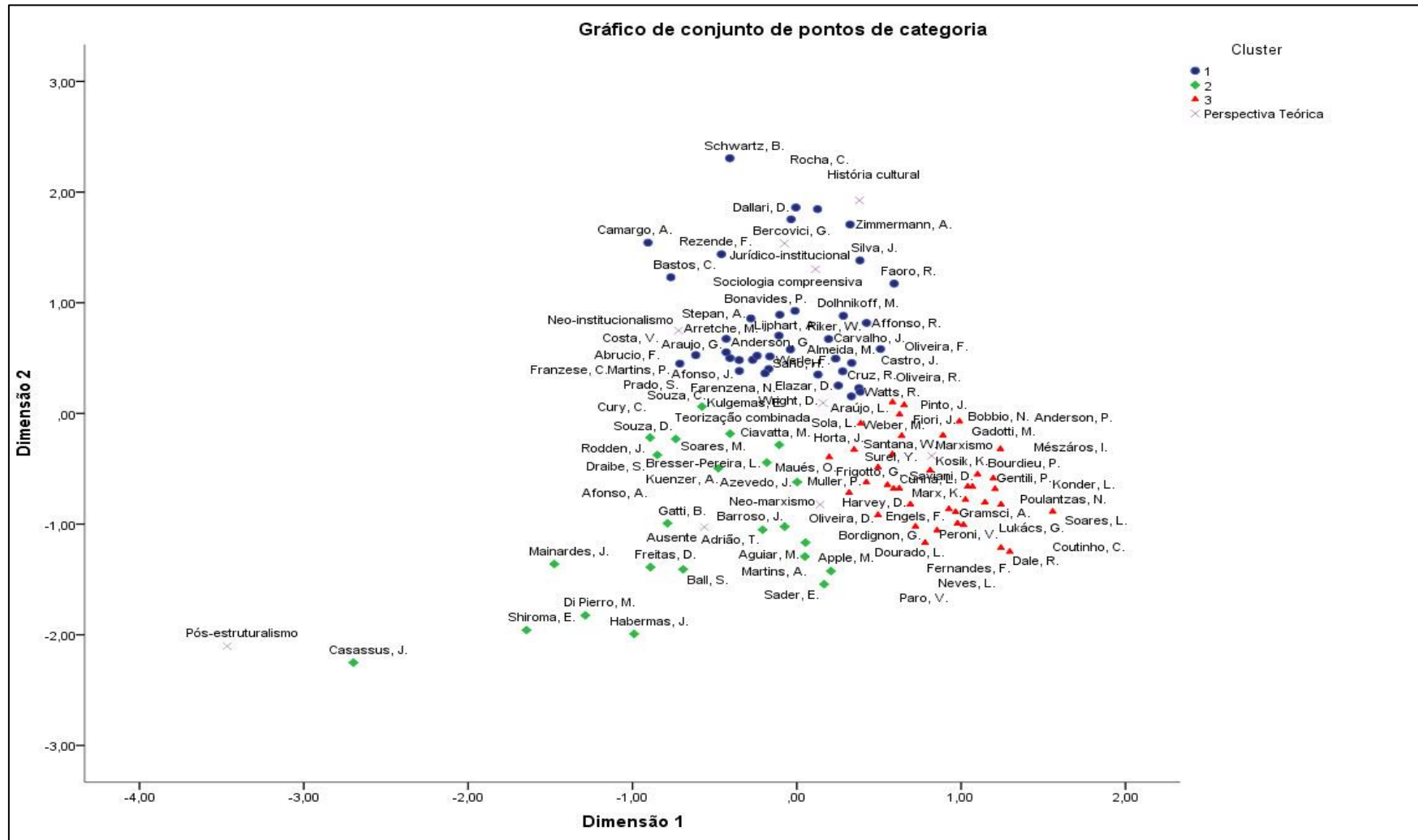
A teorização combinada está centralizada no mapa, cercada pelos autores-referência do Neo-institucionalismo e do Marxismo. O Pós-estruturalismo está bem

¹⁰² As análises foram realizadas utilizando o software IBM SPSS 22, considerando um nível de significância de 5%, a partir dos seguintes passos: 1) Padronização, preparação e processamento da base de dados; 2) Definição do critério de corte: somente citações que aparecem mais de 5 vezes permanecem na análise; 3) Análise de frequências: tabelas univariadas com dados de contagem; 4) Análises bivariadas, com teste *qui* quadrado de independência, e análise *post hoc* de resíduos, para verificar associações significativas; 5) Análise de Correspondência Múltipla: a partir da ACM foram obtidas as coordenadas nas duas principais dimensões. Estas coordenadas foram utilizadas nas análises subsequentes; 6) Análise Hierárquica de Agrupamentos utilizando o método de *Ward* e distância euclidiana quadrática; 7) Análise das soluções apresentadas e definição do número de agrupamentos (*clusters*) utilizando gráficos de dispersão e tabelas de classificação. Tabelas e gráficos das análises descritivas utilizadas para elaboração dos mapas. Ver APÊNDICE J

afastado, à esquerda na dimensão 1, pois, na ACM os autores são agrupados por correspondência, o que explica sua posição em relação aos demais grupos. O mesmo pode ser observado em relação à Histórica Cultural, situada na parte superior do mapa entre as duas dimensões. Constatamos, ainda, que as perspectivas epistemológicas da História cultural, Sociologia Compreensiva e Jurídico-institucional estão mais próximas dos autores-referência do campo do Direito. Ou seja, as teses e dissertações que adotaram essas perspectivas citaram autores em comum desse campo.

Ademais, é possível verificar os autores-referência de cada perspectiva epistemológica, como citamos na análise anterior.

Figura 6 — Mapa ACM 1: Perspectivas teóricas por número de citação dos autores das teses e dissertações (2005-2018)



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (2005-2018) da pesquisa (2022).

3.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO

A análise dos referenciais epistemológicos das teses e dissertações corroborou o que os estudos dessa natureza vêm apontando sobre as tendências do Cape, os quais apontam que existe uma diversidade teórica nesse campo. Nesta pesquisa verificamos a utilização de 7 perspectivas epistemológicas: a História Cultural, o Marxismo, o Neomarxismo, o Pós-estruturalismo, a Sociologia Compreensiva e o Institucionalismo. Este último foi representado pelo Neo-institucionalismo, principalmente em sua vertente histórica e pelo enfoque Jurídico-institucional. Junto a essas perspectivas, identificamos trabalhos que realizaram combinações teóricas, resultando em “teorização combinada” (22 trabalhos) e “teorização adicionada” (7 trabalhos).

Do total de 89 teses e dissertações, 59 trabalhos estão situados entre as perspectivas citadas. Destes, 42 explicitaram suas perspectivas teóricas e 17 foram nossa inferência. Em 8 trabalhos não foi possível nenhuma classificação, os quais foram nominados “ausente”. Dessa maneira, é possível observar que 24,7% dos trabalhos apresentaram um ecletismo teórico. Nessa combinação, encontramos mais de uma perspectiva teórica no mesmo trabalho, a exemplo, a associação entre o Pós-estruturalismo e o Neo-institucionalismo Histórico.

Constatamos que houve uma grande adesão do Cape à perspectiva epistemológica Institucionalista, representada pelos enfoques Neo-institucionalista e Jurídico-institucional que, somados, representaram 24% do total de 59 trabalhos. Se adicionarmos a esse percentual os trabalhos classificados como de “teorização combinada” que também utilizaram esse referencial, como indica a Tabela 6, esse total vai para 40,4%. O mesmo pode ser afirmado em relação à segunda perspectiva mais recorrente nas teses e dissertações - o Marxismo que de 22% passaria para 37%.

Esses dados confirmam que as teorias do federalismo foram incorporadas ao *habitus* do Cape que, até então, era hegemonicamente dominado pelas abordagens sobre o Estado. Dessa maneira, nas mais diferentes matrizes teóricas, o Estado, o Federalismo e as Políticas Públicas foram os principais conceitos abordados para fundamentar as pesquisas sobre as políticas educacionais.

A “teorização adicionada” foi mais recorrente nos trabalhos com níveis de abordagem descritivos. Além disso, utilizaram, como referência, autores do próprio campo da educação que realizaram estudos dentro do tema abordado, como já apontado pela literatura. Compreendemos que a utilização de autores que realizaram estudos

próximos ao objeto eleito para pesquisas futuras é ponto de partida fundamental, porém, como perspectiva epistemológica da investigação, podem trazer limites às análises que se pretende alcançar.

Contrariamente, a maioria das pesquisas classificadas como “teorização combinada” apresentaram níveis de abordagem mais elevados – entre a “análise” e “compreensão”. Essa constatação vai ao encontro da visão de Tello (2019, p. 11, tradução nossa) que entende a Política Educacional como um fenômeno multifacetado. O autor ressalta que “[...] o fortalecimento do campo se dá na medida em que se assume sua multidisciplinaridade e complexidade interdisciplinar no processo de investigação”. Essa configuração requer uma abordagem mais abrangente, pois envolve, muitas vezes, a utilização de mais de uma teoria para analisar o objeto de estudo. Porém, essa opção exige do pesquisador um conhecimento mais aprofundado das epistemologias para que a combinação seja profícua.

É importante, ainda, mencionar nessa direção, a predominância dos estudos de caso e de natureza empírica revelados nas teses e dissertações analisadas, que nos impõem o questionamento sobre os possíveis avanços teóricos para o Cape. Essa questão será tratada no próximo capítulo, onde analisaremos as categorias que compõem o campo teórico do federalismo mobilizadas pelos pesquisadores em seus estudos em articulação com as temáticas e objetos empíricos eleitos nas teses e dissertações.

CAPÍTULO 4

O LUGAR E O ESPAÇO DO FEDERALISMO EDUCACIONAL NO CAPE BRASILEIRO

*Por razões tanto científicas quanto políticas, a sociologia deve empenhar-se para elucidar o que **não diz** a doxa, o que ela incita a pensar implicitamente; e isso é, em consonância com a exigência de reflexividade, uma condição prévia para a análise dos universos de produção simbólica (PINTO, 2017, p. 159, grifos nossos).*

No capítulo anterior, identificamos as perspectivas epistemológicas adotadas nas teses e dissertações, nas quais constatamos a predominância das teorias Neo-institucionalismo e Jurídico-institucional, principalmente nas abordagens específicas sobre o federalismo. Dando continuidade a esta análise, neste capítulo, focalizamos as categorias que compõem o campo teórico do federalismo mobilizadas pelos pesquisadores em seus estudos em articulação com as temáticas e objetos empíricos eleitos nas teses e dissertações.

Como indicado no título, iniciamos o capítulo abordando o lugar e o espaço que o federalismo ocupou nas teses. Requer, pois, diferenciar “lugar” de “espaço”, já que anunciamos dois termos para nos referirmos à dis(posição) do federalismo no Cape brasileiro. A expressão “lugar” é polissêmica, não existindo, portanto, um consenso sobre o seu significado, especialmente para os geógrafos. A abordagem empregada na utilização do termo varia de acordo com a corrente de pensamento relacionada com a teoria em questão. No dicionário, por exemplo, há vários conceitos para lugar, como: espaço ocupado, pequenas áreas, localidades, pontos de observação, região de referência, entre outros. Compreendemos a noção de lugar não estritamente como um local, mas como um ponto que possui atributos relativos e únicos dentro de um espaço. Nesse sentido, esses termos se inter-relacionam.

À luz da teoria de Bourdieu, a totalidade social é composta por mundos sociais distintos. Para o autor, o “[...] cosmo social é formado pelo conjunto de microcosmos

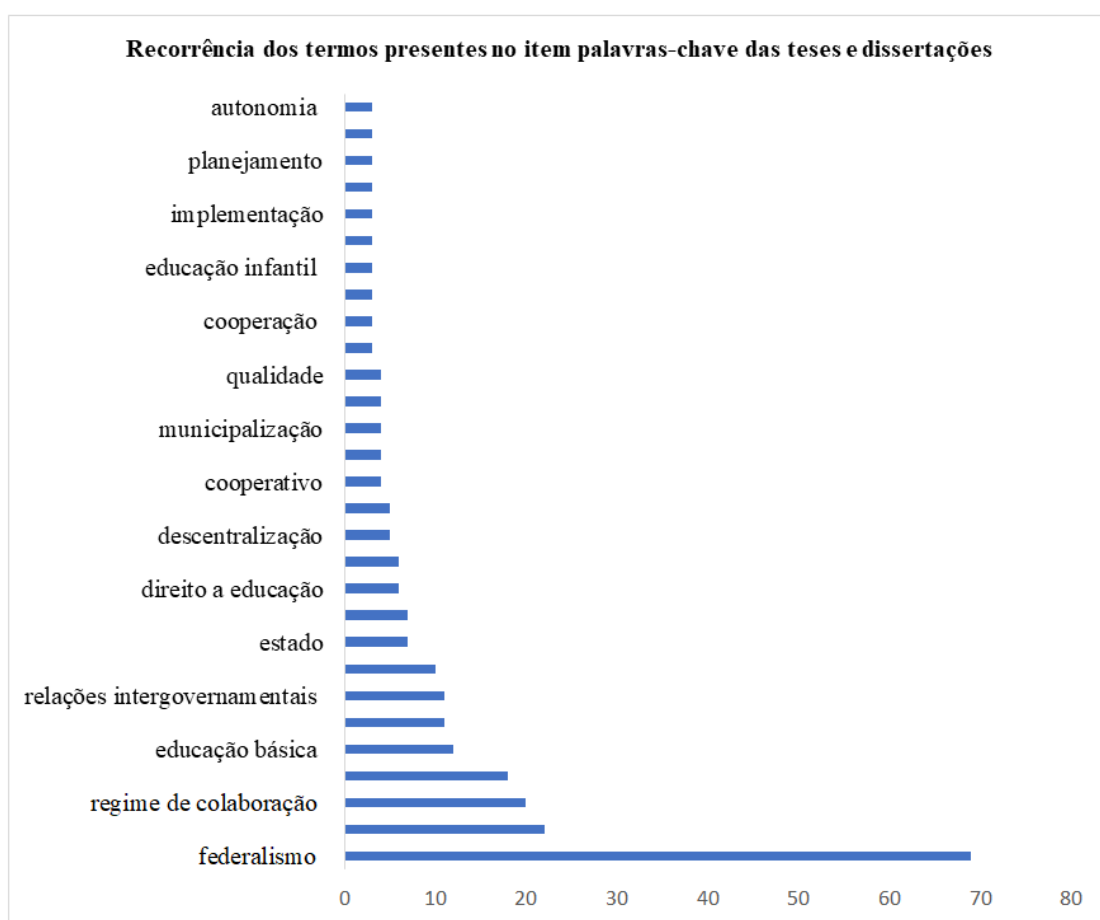
sociais relativamente autônomos, espaços de relações objetivas que são o lugar de uma lógica e de uma necessidade específicas e irreduzíveis àquelas que regem outros campos” (BOURDIEU, 2004a, p. 20). Nessa visão, a ideia de separação é o fundamento da noção de espaço social.

Nesse sentido, delimitamos o Cape brasileiro como um espaço no qual o Federalismo Educacional encontra lugar.

4.1 A *ILLUSIO* DO FEDERALISMO EDUCACIONAL: INTERESSE E INVESTIMENTO

Argumentamos nesta tese que o federalismo se constituiu como objeto teórico com significativa relevância explicativa para o fenômeno das políticas educacionais. O lugar que ele ocupou nas teses e dissertações corrobora esse postulado. Constatamos que o termo “federalismo” foi mencionado na maioria das teses e dissertações, considerando os títulos, palavras-chave e resumo, como indica o gráfico abaixo:

Gráfico 11 — Recorrência dos termos presentes no item palavras-chave das teses e dissertações analisadas no período (2005-2018)



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (2005-2018) da pesquisa (2021).

Assim, do total de 89 trabalhos, 76% indicaram o termo federalismo nos títulos e/ou palavras-chave e/ou resumo. Ressaltamos que, apesar de terem sido contabilizados separadamente, “cooperativo” e “fiscal” foram citados como adjetivos da palavra federalismo, formando as expressões: *federalismo cooperativo* e *federalismo fiscal*. A expressão regime de colaboração aparece em segundo lugar, com 22,5% das citações, pois, como já dito, representa o federalismo cooperativo no campo da educação. Os demais termos, apesar de não serem quantitativamente tão expressivos nessa parte das produções, são representativos dos temas, categorias e objetos abordados nas teses e dissertações.

Além de ocupar um lugar de destaque nos títulos e/ou em palavras-chave e/ou resumo, constatamos na estrutura das teses e dissertações, que foram dedicados capítulos (teóricos) e/ou seções ao federalismo, tal como explicita o autor do Texto 48:

Não considerar o federalismo como *forma de organização do Estado Brasileiro* pode-se incorrer em equívoco na caracterização e na análise do financiamento das políticas públicas educacionais (BARCELAR, 1995). [...] sendo por isto, *dedicado um capítulo específico* para sua análise (TEXTO 48, p. 45, grifos nossos).

Esse lugar foi utilizado para fundamentação teórica do federalismo de forma específica, geral e abrangente, bem como para descrição e/ou contextualização da dinâmica federativa brasileira e educacional, apresentando diferentes graus de aprofundamento. Os excertos, a seguir, elucidam o espaço do federalismo como objeto teórico das teses e dissertações:

Partiu-se da hipótese de que as políticas educacionais *sofrem determinações* de ordem institucional, *advindas da organização federativa do território brasileiro* (TEXTO 54, p. 7).

O *federalismo exerce* uma forte influência na forma como os governos respondem às necessidades dos cidadãos (TEXTO 11, p. 36, grifos nossos).

Tem como objetivo investigar as *implicações do federalismo tridimensional* (federal, estadual, municipal) para o planejamento educacional [...]. A compreensão da dinâmica federativa é essencial para entender as tramas e os desafios ainda presentes na política educacional (TEXTO 21, p. 6).

A análise das políticas públicas de educação no Brasil, após a Constituição de 1988, implica em considerar os debates presentes na literatura educacional sobre *a questão federativa* (TEXTO 8, p. 21).

A presente tese parte, então, da premissa de que não é possível compreender o Regime de colaboração e sua manifestação nos planos de educação *sem compreender a dinâmica federativa* do Brasil (TEXTO 84, p. 8).

As citações acima explicitam a *crença* no federalismo como uma instituição da qual não se prescinde nos estudos das políticas educacionais, portanto a sua relevância, o que justificou tanto o *interesse* quanto o *investimento* neste tema. Como universos

sociais delimitados, os campos são um espaço social relativamente autônomo, caracterizado por disputas entre seus participantes que giram em torno de determinados capitais. Tais disputas, requerem e acionam uma forma de *interesse*, um *investimento*, uma *illusio* específica. Segundo Bourdieu (1987), a noção de *illusio* representa de forma mais rigorosa e, portanto, mais fiel, o sentido que ele sempre atribuiu àquele de interesse:

Quando eu digo interesse [...] me refiro sempre a interesse específico, um interesse socialmente constituído e que só existe em relação a determinado espaço social, no qual certas coisas são importantes e outras não. (BOURDIEU, 1987, p. 14).

De modo similar, também a ideia de *investimento* tem sua abrangência ampliada para além da dimensão econômica, na medida em que a *illusio* reforça seu sentido de crença, de envolvimento, de empenho no jogo. Assim, o modo de ser, estar e agir no jogo distingue quem dele participa de outros, que lhe são indiferentes.

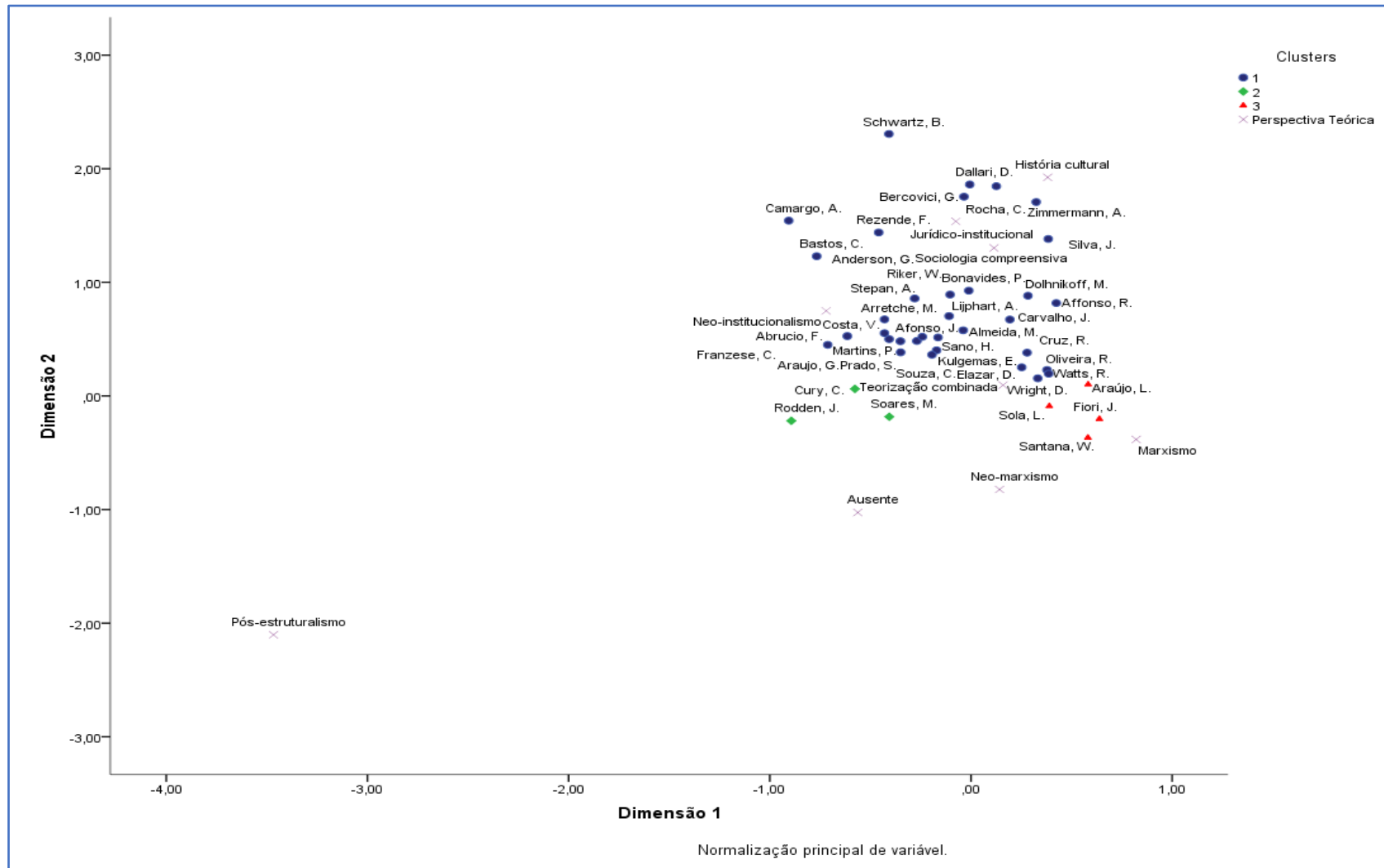
A epígrafe do capítulo chama a atenção para a reflexividade que exige do pesquisador um esforço para elucidar o que **não diz** a *doxa*, ou seja, o que está implícito. Essa é uma condição prévia para a análise dos universos de produção simbólica. Em nossa compreensão, como esboçamos no Capítulo 1, o campo teórico do federalismo foi forjado a partir do paradigma Institucionalista. Tal como exposto no Capítulo 2, a *crença* no federalismo como uma instituição da qual não se prescinde nos estudos das políticas educacionais tornou-se a *illusio* do Federalismo Educacional no Cape.

Cada universo erudito possui sua *doxa* específica, entendida como o “[...] conjunto de pressupostos inseparavelmente cognitivos e avaliativos cuja aceitação é inerente à própria pertinência. [Ela se refere, portanto], às crenças compartilhadas por grupos de especialistas envolvidos na produção relativamente sistemática e duradoura de bens eruditos” (PINTO, 2017, p. 158). Assim, apesar das teses e dissertações apresentarem uma diversidade de perspectivas epistemológicas, como analisamos no capítulo 3, verificamos que o paradigma Institucional (e os enfoques Neo-institucionalista e Jurídico-institucional) foi dominante quando o federalismo foi abordado.

Essa predominância pode ser constatada, ainda, por meio da ACM entre os autores-referência do federalismo e as perspectivas epistemológicas identificadas nas teses e dissertações. Para essa análise, foram relacionados somente os autores de base do federalismo. O mapa perceptual a seguir, indica uma concentração dos autores-

referência das perspectivas do Neo-institucionalismo e Jurídico-institucional no centro do mapa, mais à direita na dimensão 2. Contrariamente, verifica-se um afastamento desses autores em relação às demais perspectivas epistemológicas.

Figura 7 — Análise de Correspondência entre os autores-referência do federalismo e as perspectivas



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (2005-2018) da pesquisa (2021).

Ressaltamos, ainda, que a abordagem da teoria do *federalismo cooperativo*, além de ser dominante nesse campo de estudos, apresenta grande proximidade com o Neo-institucionalismo, como indicamos no Capítulo 3. Nesse sentido, na medida em que os autores-referência desse campo teórico foram utilizados nas teses e dissertações para fundamentar a discussão sobre o federalismo brasileiro – mesmo que estes não tenham assumido de forma explícita nenhuma das perspectivas teóricas (neo-institucionalismo e federalismo cooperativo) – incorporaram elementos dessas teorias em suas análises.

Adicionalmente, os conceitos que conformam a teoria do *federalismo cooperativo* foram articulados aos objetos da Política Educacional, indicando a adesão do Cape às novas abordagens teóricas para explicar e analisar as políticas educacionais, o que será analisado no próximo item.

4.2 CATEGORIAS TEMÁTICAS, OBJETOS TEÓRICOS E ANALÍTICOS NAS TESES E DISSERTAÇÕES (2005-2018): UMA SÍNTESE

Neste item, focalizamos as categorias que compõem o campo teórico do federalismo mobilizadas pelos pesquisadores em seus estudos. Entendemos que uma categoria teórica é um conceito que permite a análise de um determinado conjunto de fenômenos e faz sentido apenas no corpo de uma teoria. Portanto, ao invés de descrevermos o conteúdo das produções analisadas partindo tão somente de suas categorias temáticas e objetos empíricos,¹⁰³ sintetizados no Quadro 8, nosso objetivo será analisar o modo como as categorias teóricas do campo do federalismo foram articuladas aos objetos de investigação mobilizados nas pesquisas. Essa análise visa, ainda, a abalizar as noções que foram articuladas ao conceito de federalismo, bem como identificar suas implicações para esse campo teórico. Dessa maneira, não pretendemos descrever como cada pesquisa foi desenvolvida considerando seus objetivos, problemáticas e conclusões.

No Capítulo 2 mapeamos o total da produção localizada no período de 1998 a 2018, no qual identificamos dez categorias temáticas. Nas teses e dissertações foram classificadas sete, excetuando, portanto, as categorias “Modalidades da Educação Básica e “Ensaio teórico sobre Federalismo e Educação”, identificadas naquele mapeamento, como exposto na Tabela 7 abaixo

¹⁰³ O campo conta com vários estudos de revisão/bibliográficos/metapesquisas/estado da arte sobre os temas específicos identificados nesta tese.

Tabela 7 — Categorias temáticas identificadas nas teses e dissertações (2005-2018)

CATEGORIAS TEMÁTICAS	TRABALHOS	FQ	%
Associativismo intergovernamental	17,31,52	3	3,4
Avaliação e Implementação de Políticas e Programas	3,10,24,27,35,36,37,41,51,53,54,55,66,68,75,81,83,86,87	19	21,3
Descentralização e Municipalização	7,22,88	3	3,4
Direito à Educação	14,58,62,70,71,89	6	6,7
Financiamento	9,13,19,21,26,29,40,44,47,48,56,57,63,74	14	15,7
Planejamento e Gestão	1,2,4,5,6,8,11,15,20,23,25,28,30,32,33,34,38,42,43,45,46,49,50,60,64,65,69,72,73,77,78,79,80,82,85	35	39,3
Regime de colaboração	12,16,18,39,59,61,67,76,84	9	10,1
TOTAL		89	100

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (2005-2018) da pesquisa (2020).

Um dos fatores que explica essa diferença é a quantidade e abrangência da natureza dos trabalhos. Apesar disso, podemos afirmar que essas temáticas foram contempladas nas teses e dissertações, pois houve associação de mais de uma delas na mesma pesquisa. Trata-se de estudos “fronteiriços” (SOUZA, 2021), como assinalamos no Capítulo 2.

Essa aproximação pode ser ainda evidenciada a partir das categorias teóricas e objetos empíricos associados às temáticas. Para tanto, sistematizamos¹⁰⁴ os dados, considerando seus objetos empíricos e categorias teóricas, conforme demonstrado no Quadro 7 abaixo.

Quadro 7 — Categorias temáticas, objetos empíricos e categorias teóricas das teses e dissertações (2005-2018)

(continua)

TEMÁTICAS	OBJETOS EMPÍRICOS	CATEGORIAS TEÓRICAS
ASSOCIATIVISMO INTERGOVERNAMENTAL	Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), Consórcios Públicos/ Arranjos Produtivos Locais (APLs)/ Arranjos Cooperativos e Territoriais	Colaboração/ Cooperação federativa/ Governança/ Governos Locais/ Políticas Públicas/ regime de colaboração/ RIGs
AVALIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS	Avaliação - Políticas de avaliação; sistemas de ensino/ ensino médio - Programa Ensino Médio Inovador (PROEMI)/- Programa Brasil Profissionalizado (PBP)/ Educação Técnica e Profissional/ Ensino Médio Politécnico/ Política de Formação dos Profissionais do Magistério/ PAR/ PARFOR/ Plano de Cargos, Carreira e Remuneração; Piso salarial; Educação à distância/ Programa Bolsa Família (PBF) - Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - registro de Preços Nacional - RPN/ Caminho da Escola/ PNE/PME/ Educação de Jovens e Adultos (EJA) - Educação Especial/ Políticas de Educação de Jovens e Adultos/ Políticas de Educação Especial/ Federação Nacional das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apaes)	Articulação federativa/ Cooperação/ Coordenação Federativa/ Descentralização/ Desigualdade/ Estado/ Gestão/ Intersetorialidade/ Pacto federativo/ Poder Local/ Políticas Públicas/ Políticas Sociais/ Público e privado/ Regime de colaboração/ RIG'S/

¹⁰⁴ Esta sistematização foi realizada a partir dos termos presentes nos títulos, palavras-chave e resumos das teses e dissertações, bem como de uma leitura interpretativa dos textos em sua integralidade.

(conclusão)

TEMÁTICAS	OBJETOS EMPÍRICOS	CATEGORIAS TEÓRICAS
DESCENTRALIZAÇÃO/ MUNICIPALIZAÇÃO	Educação infantil/ Ensino fundamental Estados/ Gestão/ Gestão democrática/ Sistemas de Ensino/ Município	Autoritarismo/ Competências Constitucionais/ Coordenação/ Descentralização Político- Administrativa/ Federalização/ Políticas sociais/ Regime de colaboração/ Regulação federal/ Repartição das fontes de receitas tributárias/ Repartição do produto da arrecadação tributária / Separatismo
DIREITO À EDUCAÇÃO	Ativismo Judicial/ Direito Comparado- Constitucional- Educacional/Direitos Sociais/ Sistemas de Ensino/ Municipalização/ Qualidade/ Judicialização/ Distribuição de competências educacionais/ Financiamento Educacional (Fundef/ Fundeb/ PDE/ Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)/ Ensino Domiciliar/ Reforma tributária/ PNE	Cidadania/Cooperação federativa/ Estado/ Estado Social/ Federação/ Federalismo Cooperativo/ Gratuidade e Compulsoriedade Escolar/ Políticas Públicas/ Rede/ Regime de colaboração
FINANCIAMENTO	Políticas de Fundos Contábeis – Fundef/ Fundeb; FNDE/ políticas de financiamento/ Assistência técnica e financeira da União/ Atuação dos Conselhos/ Complementação da União/ Desigualdades interestaduais/ Despesas com educação/ Finanças Públicas/ Função Supletiva e Redistributiva/ Gastos públicos/ Novo Regime Fiscal/ Petróleo/ Royalties/ Piso salarial/ PAR/ PNE/ Redistribuição/ Restrição fiscal	<i>Accountability</i> /Autonomia Local/ Centralização/ Descentralização/ Cidadania/Colaboração federativa /ControleSocial/Cooperação Intergovernamental/ Descentralização/ Desconcentração/ Equidade/ Iniquidade fiscal/ Federalismo Cooperativo, Fiscal e Territorial / Gestão Justiça Distributiva/ Liberdade Substantiva/ Municipalização/ Pacto Federativo/ Participação/ Políticas Públicas/ Qualidade/ regime de colaboração/ Cooperação/ RIGs
PLANEJAMENTO E GESTÃO	PAR - Educação Básica/ Gestão de Sistemas Municipais de Educação/ PDE - Administração Municipal/ Educação Básica/ PNE/PME Gestão Da Educação - Administração de sistemas/ Descentralização/ Gestão metropolitana/ Gestão sistêmica da educação/ SNE/ Educação Básica/ Sistemas de educação Infraestrutura/ PME/ Política de formação de professores/ Projeto Político-Pedagógico / Recursos Pedagógicos/ Regime de colaboração/ Regiões metropolitanas/ Sistemas de Educação/ Legislação/ Planos/ Programa/ ações/ políticas (<i>policies</i>)	<i>Accountability</i> / Autonomia/ Avaliação de Políticas Públicas/ Controle governamental/ Estado/ Federalismo cooperativo/Federalização da Educação/ Gestão Democrática/ Gestão pública/ Governança/ / Nova Gestão Pública (NGP)/ Pacto federativo/ Participação social/ Poder Local/ Políticas Públicas/ centralização/ descentralização/ Qualidade na/da Educação/Reforma/ Regime de colaboração/RIGs/ <i>Soft Power</i> / Urbanização
REGIME DE COLABORAÇÃO	Sistemas de educação/município/estados/ Entes federados/ Federação/ Legislação/ Regime de colaboração	Articulação institucional/ Colaboração/ Cooperação/ Entes federados/ Federação/ Regime de colaboração/ Relações de poder/ RIGs

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (2005-2018) da pesquisa (2021).

A partir da análise do referencial teórico, dos objetos empíricos e teóricos abordados nas teses e dissertações, indicados no Quadro 7, mapeamos um conjunto de categorias e conceitos-chave. Para analisar a correspondência entre esses conceitos e categorias, utilizamos a ACM. Essa análise abrange a correlação entre um conjunto de variáveis categóricas a que são atribuídas propriedades qualitativas. Portanto, esses conceitos e categorias foram tratados como variáveis categóricas.¹⁰⁵ Atribuímos às variáveis categóricas as seguintes propriedades qualitativas, divididas em cinco grupos, descritos no Quadro 8¹⁰⁶ e representados no Mapa perceptual da ACM, apresentado posteriormente (Figura 8).

Quadro 8 — Variáveis categóricas e suas propriedades qualitativas nas teses e dissertações (2005-2018)

N ^o	VARIÁVEIS CATEGÓRICAS	PROPRIEDADES QUALITATIVAS DAS VARIÁVEIS
1	Perspectivas Teóricas	Marxismo, Neomarxismo, Neo-institucionalismo, Jurídico-institucional, Pós-Estruturalismo, Sociologia compreensiva, História cultural
2	Tipos de Referências	De base Geral e de base Federalismo
3	Conceitos-chave	Estado, Políticas Públicas e Federalismo
4	Categorias teóricas do federalismo	Colaboração, Cooperação, Coordenação, Pacto Federativo, Relações Intergovernamentais
5	Categorias Temáticas	Associativismo intergovernamental, Avaliação e Implementação de Políticas e Programas, Descentralização e Municipalização, Direito à Educação, Financiamento, Planejamento e Gestão, Regime de colaboração

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (2005-2018) da pesquisa (2021).

Importante salientar que esta ACM deve ser interpretada em conjunto com a primeira apresentada na Figura 5, que correlaciona autores-referência citados com as perspectivas teóricas. Esse segundo mapa acrescentou àquele mais quatro categorias, como descritas. Assim, nos próximos subitens, analisaremos a articulação entre as perspectivas teóricas, os conceitos centrais e os objetos focalizados nas teses e dissertações.

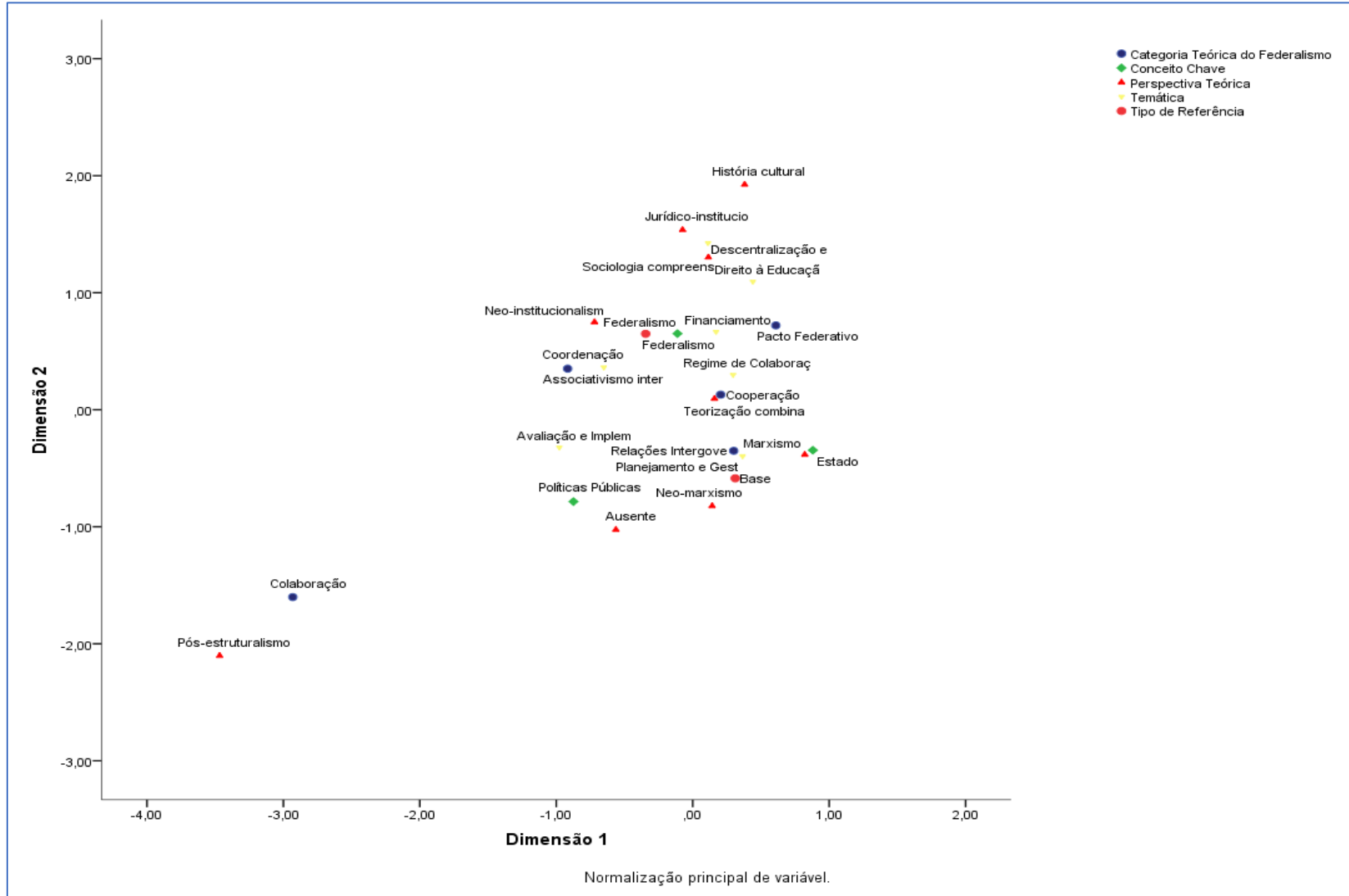
4.2.1 Estado, Políticas Públicas e Federalismo: conceitos centrais das pesquisas

Conforme pode ser observado no mapa (Figura 8), o Estado, as Políticas Públicas e o Federalismo constituíram-se nos principais conceitos-chave mobilizados nas pesquisas, os quais receberam diferentes tratamentos, dependendo da perspectiva epistemológica adotada, como demonstramos no capítulo anterior.

¹⁰⁵ Em estatística, uma variável categórica pode assumir apenas um número limitado, e geralmente fixo, de valores possíveis, atribuindo cada indivíduo ou outra unidade de observação a um determinado grupo ou categoria nominal com base em alguma propriedade qualitativa.

¹⁰⁶ Ver APÊNDICE J com o resumo do processamento dos dados.

Figura 8 — Mapa Perceptual: Correlação entre as perspectivas epistemológicas, os tipos de referência, os conceitos-chave,



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (2005-2018) da pesquisa (2021).

Assinalamos, a partir do mapa (Figura 8), que o termo *Estado* está situado à direita na dimensão 1, próximo do Marxismo e das categorias temáticas “Avaliação e implementação de políticas e programas” e “Planejamento e gestão” e o termo “política pública”, apesar disso, está mais à esquerda na mesma dimensão. As pesquisas nessas categorias temáticas foram orientadas principalmente pelas perspectivas epistemológicas do Marxismo e Pós-estruturalismo. Esses alinhamentos repercutiram tanto nas diversas acepções de políticas públicas quanto nas diferenciações entre estas e as políticas sociais adotadas nos trabalhos. Destacamos, ainda, a categoria “Relações intergovernamentais” na abordagem conferida a essas temáticas. As políticas públicas foram compreendidas, nesta tese, como um campo acadêmico e teórico multidisciplinar.

O Federalismo está mais centralizado, próximo das categorias temáticas do “Financiamento”, “Associativismo territorial” e “Regime de colaboração”, bem como ainda das categorias teóricas: *pacto federativo, coordenação e cooperação*. A proximidade com a perspectiva teórica do Neo-institucionalismo corrobora a nossa hipótese de que o federalismo é um *capital simbólico*, cujas teorias foram utilizadas para explicar o funcionamento do Estado e a produção das políticas públicas. Tal representação reforça, ainda, o fato de que “[...] as pesquisas em políticas educacionais compartilham o corpo teórico-metodológico que orienta as pesquisas em políticas públicas” (JACOMINI; SILVA, 2019, p. 54).

4.2.2 Associativismo intergovernamental

A inclusão do tema “Associativismo intergovernamental” na agenda de pesquisas do Cape tem relação com o modelo de gestão adotado no período:

[...] o Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) vem ganhando espaço e introduzindo um modelo de gestão a partir da concepção de *território*, tendo como base as metas do PAR. Uma solução que envolve a perspectiva do planejamento e da gestão em rede, fortemente difundida com [...] ‘ações e proposições que vêm sendo levadas a termo sob a forma de ADE, contando com adesão de governos, secretarias, conselhos de educação, institutos e fundações empresariais, com o protagonismo de alguns atores do TPE nos órgãos de governo, particularmente no MEC e no CNE’ (ARAUJO, 2013, p. 799, apud TEXTO 17, p. 21-22).

Corroborando esse modelo de gestão, na visão de Abrúcio e Sano (2013, p. 7, grifos nossos), os arranjos são uma “[...] forma de *parceria* e de atuação em *rede* do governo para com a sociedade, acoplados ao associativismo *territorial*”.

Contrapondo essa visão, o autor do Texto 17 conclui em sua pesquisa que

[...] o estímulo ao associativismo municipal não surge da proposta de identidade territorial, mas, do reconhecimento de uma agenda de problemas comuns que requer atuação conjunta. [...] podemos considerar que os TCE tem-se constituído como mecanismo insuficiente para resolver a problemática da necessidade técnica, financeira e de advocacy no nível local, constituindo-se mais como mecanismo de coordenação do que colaboração. O que apontamos é o desafio de se pensar uma proposta de arranjos territoriais baseados no modelo de *Multi-Level governance*, no contexto de fragilidade das autonomias municipais e de indefinição do aparato administrativo-estatal (TEXTO 17, p. 184-185).

A governança de múltiplo nível ou *Multi-Level Governance* (MLG) é definida por Abrucio e Sano (2013) como um modelo que vem sendo usado para estudar formas de relacionamento intergovernamental, que também incluem o imbricamento com atores sociais dentro do federalismo, cujas origens estão nos estudos de integração da União Europeia (EU) na década de 1990. Os formuladores dessa abordagem teórica buscaram englobar no conceito essa entidade política constituída de múltiplas esferas e jurisdições sobrepostas. Nesse contexto, o uso da MLG é uma ampliação do conceito de federalismo para incluir mais de dois níveis de governo, o local e o supranacional, em estruturas mais autônomas de formulação de políticas.

As RIGs são indicadas, ainda, para investigações em programas que envolvem múltiplas estruturas decisórias e arranjos multiorganizacionais, destacando-se os estudos organizacionais. A natureza multidimensional das RIGs busca a combinação de estruturas e processos que interagem continuamente de forma extrainstitucional e extraconstitucional, legitimados pela prática, podendo ou não se converter posteriormente em legislação ou em decisões administrativas dos executivos. As políticas públicas são voltadas à solução de problemas decorrentes de sua implementação.

A partir dessa abordagem, conflitos entre níveis de governo não são vistos simplesmente como uma disputa entre eles, mas como uma das várias formas possíveis de articulação entre essas esferas e da convivência entre estruturas (esferas governamentais) e processos (formulação e implementação de políticas públicas). Alguns pesquisadores defendem que a aplicação dessa matriz analítica ao estudo das RIGs nos Estados federais permite a incorporação do caráter instável das federações no que se refere à distribuição de competências entre níveis de governo. Sob tais argumentos, considera-se, ainda, que essa abordagem é particularmente importante para países como o Brasil, que desenvolveram complexos sistemas de relações intergovernamentais para implementar políticas sociais (SOUZA, 2008b; ABRUCIO; SANO, 2012; 2013).

Na mesma linha desenvolvida, a série de publicações intitulada *Inovação na Gestão Pública*, fruto da cooperação técnica entre a Secretaria de Gestão Pública (Segep) e a

Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, ilustra a adesão dessa abordagem nos estudos sobre o federalismo no Brasil. Foram mapeadas as assim denominadas experiências de associativismo territorial no Brasil. É importante ainda ressaltar a relevância dada pelos autores/organizadores dessa série à necessidade de disseminar o conhecimento produzido naquela Secretaria, sobre a temática de gestão pública:

O objetivo dessa cooperação é identificar novos paradigmas e soluções para a gestão pública democrática voltada para *resultados*, o que tem possibilitado ao governo brasileiro avançar nos estudos e debates sobre alternativas de organização do aparelho governamental e modelos de avaliação de desempenho e resultados. A expectativa com essa discussão é que se possam trazer à tona novos temas ou abordagens sobre *associativismo*, problematizar alguns importantes desafios, captar possíveis funcionamentos das lógicas de articulação intergovernamental e possibilitar a reflexão sobre alternativas para a coordenação e cooperação intergovernamentais no Brasil (ABRUCIO; SANO, 2013, p. 7, grifos nossos).

Esse modelo está diretamente vinculado à nova concepção de gestão da administração pública, cujos fundamentos se assentam no equilíbrio das contas públicas e na eficiência da ação estatal. Ressaltamos que tal modelo, hegemônico a partir dos anos de 1990, orientou a atuação do Estado brasileiro durante as duas primeiras décadas do século XXI, tendo como base os princípios da Nova Gestão Pública (NGP).

Consoante os princípios da NGP, segundo Oliveira (2011, p. 82-83), “[...] o termo governança surgiu em oposição ao termo governo que está fortemente marcado pelo adjetivo estatal”. A governança emergiu como estratégia de gestão pública nesse contexto de mudanças impostas pela onda reformista, as quais ocorreram na América Latina nos anos 1990. Esse conceito foi desenvolvido para possibilitar, através da descentralização, a limitação da perda “[...] de eficácia nos processos decisórios que são cada vez mais especializados e compartimentados” (p. 83). Essa noção, além de não se fundamentar em uma teoria consistente, “[...] apresenta certas conivências com as escolhas ideológicas que ela tende a mascarar em face da busca pela eficácia” (p. 83)”.

Dessa forma, a descentralização foi ideologicamente disseminada como contraponto aos padrões considerados hierárquicos e centralizados de gestão sob um discurso de promoção de maior participação e eficiência nos serviços prestados. Como resultado, foram introduzidos novos modelos de gestão de políticas públicas descentralizadas. Esses modelos, contudo, contrapõem-se à orientação universal das políticas sociais que visam à igualdade no acesso desses serviços.

Outra questão relevante concernente ao tema Associativismo é a sua vinculação ao princípio da subsidiariedade¹⁰⁷, o qual “[...] consiste na defesa de políticas diretamente conduzidas pela autoridade e/ou instituição mais próxima do cidadão. [Portanto], a prioridade das iniciativas, do ponto de vista das políticas, seria a da sociedade sobre o Estado e, na esfera estatal, a preponderância da instância local sobre o estado e deste sobre o Governo Federal” (ARAÚJO, 2010, p. 756).

De acordo com Bercovici (2003), o princípio da subsidiariedade tem se configurado na atualidade como critério determinante dos fins econômicos e sociais do Estado, o qual deve adotar uma postura menos interventiva, como defendem os neoliberais. Porém, como assinalamos no Capítulo 1, não se trata apenas de uma postura menos interventiva. Na realidade, a ideia é reconfigurar o modo de atuação do Estado, que passa a ter um papel preponderante na instauração de uma ordem social economicamente regulada com base na economia de mercado. A partir do intervencionismo jurídico, o Estado deve contar com instituições fortes para garantir tanto o cumprimento das regras, quanto a criar/estabelecer e respeitar regras próprias. A intervenção é, sobretudo, no plano legal.

Araújo (2010) pontua que no Brasil, não há um consenso na teoria jurídica sobre a inscrição do princípio da subsidiariedade na Constituição Federal de 1988. Apesar disso, a autora entende que, na área de educação, há evidências desse princípio nos arts. 211, 212 e 213 da CF/88, bem como nas Emendas Constitucionais (ECs) n. 14/96 e n. 53/06, que regulamentam, respectivamente, o Fundef e o Fundeb.

Esse princípio, portanto, coaduna-se com essa forma de associativismo, em que a sociedade civil é precedente ao Estado e as políticas de desestatização e de privatização para aumentar o poder público não estatal são defendidas em favor de uma maior protagonismo às organizações civis. Nessa visão, prevalece a ideia de que o Estado brasileiro se constituiu por uma tradição governista, centralista, coronelística, corporativista e patrimonialista.

Se é verdade que a formação sócio-histórica do Estado brasileiro teve como base e ainda mantém, em alguma medida, essa tradição, também é fato que tais ideias foram propugnadas no contexto de hegemonia neoliberal, com o objetivo principal de deslegitimar o Estado, colocando-o como responsável pela crise econômica, visando ao desmonte das políticas de bem-estar social.

¹⁰⁷ Esse princípio foi introduzido na Constituição alemã de 1949, por influência de Konrad Adenauer, no contexto de reestruturação do Estado alemão em 1945 e da economia em 1948. Seus fundamentos estão assentados na teoria ordoliberal e na Economia Social de Mercado. O federalismo alemão é, pois, baseado na cooperação e no princípio de subsidiariedade (OLIVEIRA, 2013; KLEIN, 2020, PEREIRA, 2019). Ver também Gabardo (2009). Esse autor trata a ideia de subsidiariedade com o objetivo de negar sua utilização como critério de definição dos fins do Estado social.

Esse ideário trouxe consigo uma específica recuperação das noções de participação, cidadania e sociedade civil. Assim, a participação converteu-se em um instrumento para solidarizar governantes e governados, para aliviar e agilizar a ação governamental, para comparar custos e decisões, para reduzir atritos entre governo e sociedade. Com isso, tornar-se-ia uma atividade que substituiria o Estado na implementação de determinadas políticas públicas (NOGUEIRA, 2004). Logo, o processo de descentralização, do modo como foi operado, veio acompanhado, quase sempre, pela ausência do Estado e pela transferência de responsabilidade para outro ente da Federação ou para a “sociedade civil”.

Ao contrário daqueles que entendem que a vinculação entre essa forma de associativismo e o princípio da subsidiariedade tende a promover um “[...] sólido pacto intergovernamental e, portanto, caminhar na direção de um ‘novo federalismo’” (CAMARGO, 2001, p. 91-92), essa combinação resultou em um saldo negativo para o país, gerando dificuldade para que os atores políticos alcançassem uma ideia de pacto político ou projeto nacional. Como seria possível racionalizar o aparelho administrativo e melhorar a gestão “[...] sem se preocupar em fortalecer o Estado como ambiente democrático de mediação política, pactuação e integração social?” (NOGUEIRA, 2004, p. 49). Contrariamente, prevaleceu o abandono da fronteira do Estado como campo de lutas de emancipação para se concentrar em uma ideia de Estado como espaço de regulação, elaboração e implementação de políticas.

Nesse cenário, os arranjos territoriais como um modelo de “mecanismo administrativo” são insuficientes “[...] para solucionar o problema da cooperação intergovernamental e estabelecer o regime de colaboração na educação” (TEXTO 17, p. 119), principalmente considerando a compartimentalização e fragmentação organicamente que caracterizam o federalismo brasileiro na atualidade.

Na mesma direção, as pesquisas analisadas apontam, nesse contexto, que o PDE e o PAR foram introduzidos como um modelo de gestão baseado na questão da *territorialidade* com o objetivo de implementar o regime de colaboração.

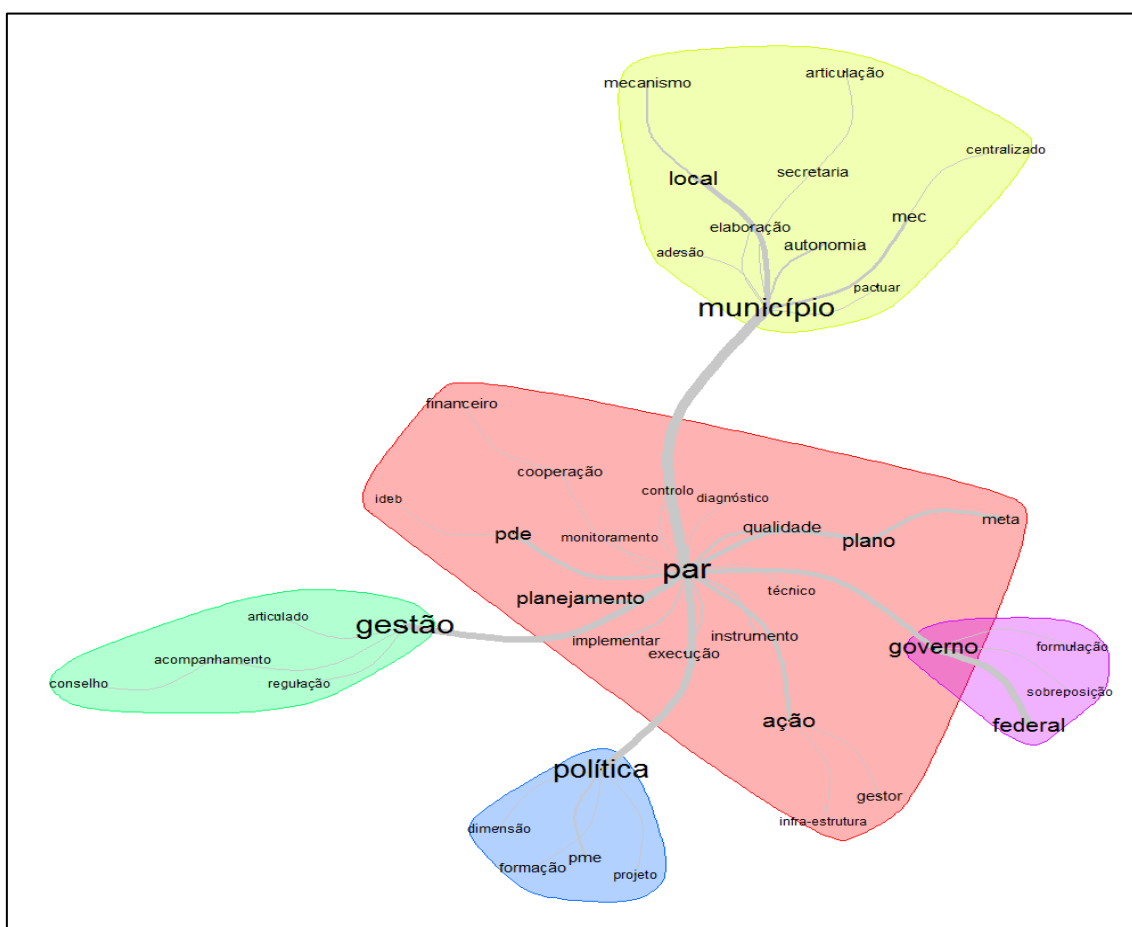
4.2.3 O PAR como estratégia para efetivação do Regime de colaboração?

O PAR apresenta uma nova forma de arranjo institucional cujo conteúdo redefine a relação federativa e o regime de colaboração,

estabelecidos constitucionalmente (TEXTO 5, p. 18, grifos nossos).

Os estudos sobre o Planejamento e a Gestão, a Avaliação e Implementação de Políticas e Programas privilegiaram análises sobre o PDE e o PAR, pois esses planos abrangem todas as dimensões da gestão educacional como: o financiamento, a formação docente e a gestão pedagógica, conforme ilustra a figura seguir.

Figura 9 — Grafo de Similitude: Categoria temática Planejamento e Gestão da Educação



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (2005-2018) da pesquisa (2019).

Em um dos trabalhos analisados, o autor destaca que há muitas produções avaliativas sobre o PAR. Entretanto, “[...] estudos que evoquem sua relação com a consecução do regime de colaboração tal qual como proposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9394/96 e as legislações correlatas são poucos” (TEXTO 27, p. 35). Contrariamente, constatamos que essa relação foi recorrente nas teses e dissertações, onde os autores buscaram analisar a possibilidade de materialização/efetivação do regime de colaboração a partir do PAR, tal como expressa o objetivo de um dos trabalhos: “[...] compreender a

política de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica implementada pelo regime de colaboração a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR)” (TEXTO 38, p. 8).

Dessa maneira, ao mesmo tempo em que os pesquisadores partiam do pressuposto da necessária regulamentação (por meio de lei complementar) do regime de colaboração, admitiam que algumas ações realizadas em parceria com os demais entes federativos poderiam conferir materialidade a esse instituto. Sobre isso, a maioria concluiu que essas ações não são suficientes para sua concretização.

Dessa forma, os estudos sobre a implementação de programas e ações focalizaram o PAR em vista de esse plano representar, no âmbito do PDE, o instrumento que vai conferir materialidade às políticas educacionais no período, impactando a gestão dos sistemas de ensino e redefinindo as relações entre os entes federados, como pode ser notado no grafo. O PDE, em sua concepção visou a introduzir mecanismos de planejamento entre os entes federados por meio do PAR, agregando ações que abrangeram todo os níveis e modalidades de ensino, bem como medidas de infraestrutura e a definição de um índice de aferição da qualidade – o Ideb.

Apesar da prevalência dos estudos sobre o PAR e deste estar contido no PDE, como pode ser observado no grafo de similitude dessa categoria, esse foi também eleito como objeto específico das teses e dissertações. Tal como nos estudos sobre o PAR, a categoria “Relações Intergovernamentais” foi a mais mobilizada nesse grupo, bem como a teoria do federalismo como *pacto ou cooperativo*, assim justificada em um dos trabalhos: “[...] a teoria do federalismo como pacto serve de base para estudos cujo foco esteja na interação entre os entes federativos, ou seja, nas relações intergovernamentais” (FRANZESE, 2010, p. 33, apud TEXTO 85, p. 44).

A partir desta perspectiva teórica, uma parte da literatura entende que as políticas de indução do Governo Federal, tais como o PDE e o PAR, constituem-se em mecanismos de coordenação federativa e tendem a produzir maior cooperação entre os entes federativos (ABRUCIO, 2005a, 2005b; ABRUCIO; SANO, 2012; ABRUCIO; SANO, 2013; SEGATTO, 2014; FRANZESE, 2010). Esses estudos geralmente dão maior relevo aos aspectos relativos às potencialidades dos arranjos institucionais das políticas, negligenciando as dimensões políticas mais amplas concernentes aos modos de regulação, por exemplo. Apesar disso, não desconsideram que a baixa capacidade institucional e financeira, principalmente dos municípios, interfere na autonomia dos entes subnacionais.

Contrapondo a visão de Elazar citada e, com base no conceito de regulação abordado por Maroy (2008) e Barroso (2005), em um dos trabalhos analisados, a noção de RIGs é

analisada considerando a hegemonia do paradigma da NGP. Nesse contexto, a ideia de que a autonomia e a interdependência possam ser compartilhadas entre as unidades federativas por meio de um desenho institucional – ainda em construção no país – e que pretensamente afetariam as relações intergovernamentais e seriam por elas afetadas, é contraposta por Maroy (2008). O autor argumenta que se trata de mudanças no(s) modo(s) de regulação do sistema educacional.

O autor do Texto 8 acrescenta ao argumento que, “[...] se analisarmos pelas lógicas orientadoras das ações dos implementadores municipais, os achados de pesquisa revelam como relações intergovernamentais são reconstruídas na direção da *regulação* institucional de controle (BARROSO, 2006, apud TEXTO 8, p. 147).

A regulação institucional, normativa e de controle, é definida teoricamente por Barroso (2006, p. 13, apud TEXTO 23, p. 17) como: “[...] o conjunto de ações decididas e executadas por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as ações e as interações dos atores sobre as quais detém certa autoridade”. Corroborando essa visão, o autor do Texto 4 (p. 45) afirma que tais políticas são direcionadas à “[...] busca por resultados educacionais, tendo como concepção de gestão educacional a gerencial”.

Em outra pesquisa, cujo objetivo é “[...] analisar as relações intergovernamentais entre a União e o município de [...] no âmbito da implementação do PAR” (TEXTO 85, p. 5, grifos nossos), o autor conclui que “[...] o PAR foi formulado e executado tendo como parâmetro os princípios da gestão gerencial, modelo antagônico à gestão democrática. Foi estabelecido por meio de um *contrato de gestão* e foram instituídas novas formas de controle da execução do Plano”.

Apesar disso, o autor identifica alguns elementos positivos sobre o PAR, afirmando que ele trouxe melhorias para o sistema municipal de educação, pois, “[...] alterou a lógica patrimonialista predominante na assistência da União aos municípios e favoreceu, ainda que timidamente, a gestão democrática no município ao instituir mecanismos capazes de ampliar os espaços de autonomia, participação e descentralização do sistema de ensino e das escolas” (TEXTO 85, p. 5).

Como podemos observar, há uma prevalência em relação ao Governo Federal juntamente com os municípios, que foi considerada centralizadora pela maioria dos estudos. A partir desse modelo de relacionamento, em alguns trabalhos foram suscitadas questões referentes ao papel dos Estados na articulação com os seus municípios constituintes. Na maioria dos estudos prevaleceu a visão de que os Estados ficaram anódinos nessa forma de se relacionar, não contribuindo, portanto, para mitigar os efeitos da compartimentalização e

fragmentação que assinalam as relações federativas no país, tal como indica o autor do Texto 15 (p. 152) a seguir.

O Governo Dilma realizou parcerias diretamente com os municípios e escolas, muitas delas sem a mediação dos estados. Essas parcerias têm possibilitado a participação de outras instituições na implementação de programas sociais no nível local, dentre elas: ONGs, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e sindicatos.

Apesar dessa ideia estar presente em vários estudos, não identificamos nenhum trabalho no Cape, nesse período, que tenha abordado essa questão como problema central de pesquisa. Contrariamente, outros estudos vinculados a outras áreas, como à Administração Pública, avaliam que o formato das políticas implementadas – principalmente o PDE e o PAR e o modelo de gestão sistêmica – possibilitou, além de um maior protagonismo aos Estados, reduzir a compartimentalização nas relações entre os entes federativos.

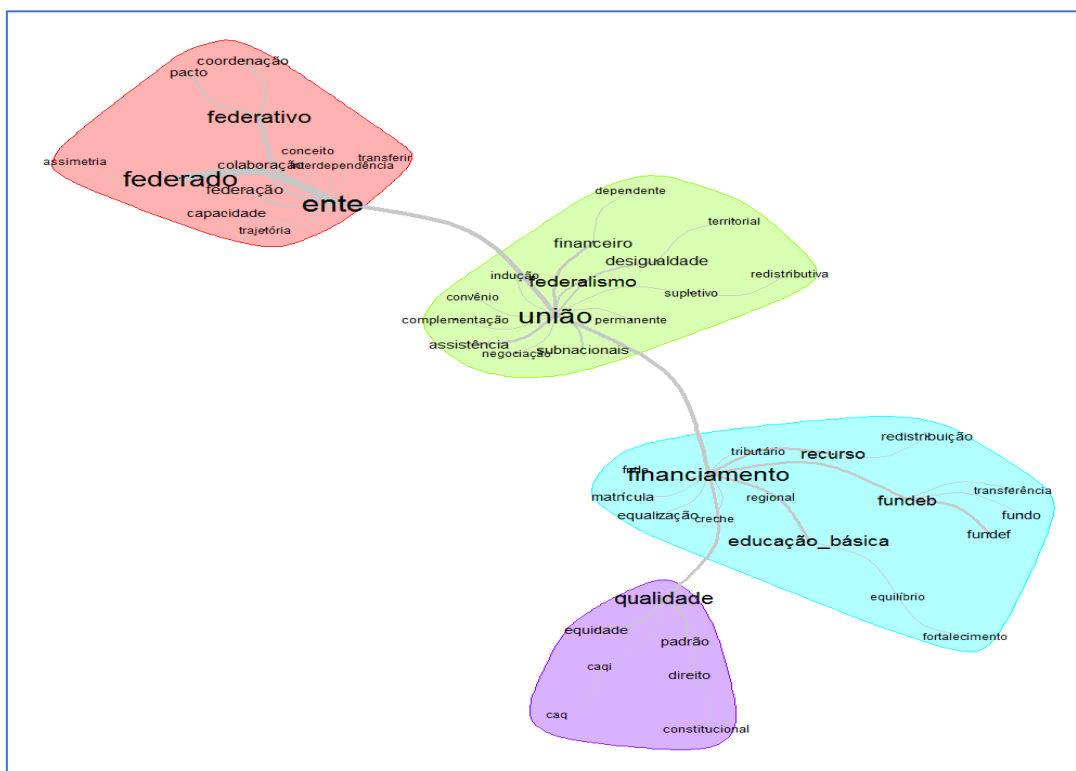
Como abordaremos a seguir, o federalismo também foi considerado estratégico na dimensão do financiamento educacional.

4.2.4 Por que o federalismo é importante/estratégico no campo do financiamento da educação?

As categorias centrais do Estado federal, a saber, o *pacto federativo*, a *coordenação e cooperação* federativa são exibidas no *cluster* central do grafo de similitude (Figura 10). Nessas categorias, podemos observar o tensionamento com a dimensão política do binômio centralização/descentralização. O ente federativo União aparece ligado ao *cluster* do Financiamento, em vista das funções (redistributiva e supletiva) que deve exercer nesta matéria.

Com relação às dimensões abordadas nas pesquisas sobre o financiamento realizadas no período em análise, destacaram-se: as desigualdades territoriais; as políticas de fundos (Fundef/Fundeb); o papel redistributivo, de assistência e complementação financeira da União; a atuação dos Conselhos de acompanhamento, controle social e fortalecimento da gestão democrática.

Figura 10 — Grafo de similitude – Área temática Financiamento da Educação



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (2005-2018) da pesquisa (2019).

Conforme destacado em um dos trabalhos, o interesse da academia pelas pesquisas sobre financiamento da educação no Brasil, no período anterior aos anos 1990, é considerado como tímido em relação à importância da temática. Assim,

As fontes de financiamento da educação só adquirem interesse mais sistemático da academia com os *fundos de financiamento* nos anos 1990 a partir do surgimento do Fundef. Assim o financiamento da educação no Brasil passou a ser objeto mais frequente nas agendas das pesquisas educacionais justamente porque emergiram questões importantes sobre qual a melhor forma ou mecanismo de financiamento, como incluir todas as etapas e as modalidades educacionais, quais os principais mecanismos de distribuição de recursos, a vinculação de recursos do tesouro. Estas tensões e contradições, que foram surgindo a partir do Fundef, serviram de ponto de partida para o debate sobre seu substituto: o Fundeb (TEXTO 25, p. 85-86).

Na mesma direção, o autor da tese¹⁰⁸ (TEXTO 44, p. 20) afirma que “[...] o modelo de financiamento aparecia mais como indício do desequilíbrio federativo do que como expressão do pacto federativo na área da educação”. O autor entende que essa situação foi alterada com o advento da política de fundos, criada por meio das ECs nº 14 de 1996 e a nº 53 de 2006. A primeira cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e a segunda, o Fundo de Manutenção

¹⁰⁸ Sua tese foi defendida em 2009 e se tornou uma referência na área do financiamento. Atualmente são ricas as contribuições desse autor para o campo.

e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Essas políticas foram concebidas com o objetivo de equalizar as históricas desigualdades entre os entes federativos no provimento de uma educação de qualidade, já que existe uma disparidade muito grande em termos da arrecadação de recursos financeiros. Essa disparidade ocorre tanto pela concentração da arrecadação de recursos no Governo Central (apesar da descentralização promovida pela CF/88), quanto pelas desigualdades econômicas e sociais que existem entre as Regiões, os Estados e Municípios da Federação brasileira, impactando suas receitas.

O Fundef inaugura um novo modelo de financiamento baseado nas chamadas políticas de fundo. Em seu contexto de criação, esse fundo operou como uma política de indução do movimento de descentralização pela via de um frágil processo de municipalização. Apesar de trazer resultados importantes para a universalização do ensino fundamental na escolaridade obrigatória, entre os 7 e 14 anos de idade, avalia-se que essa política foi um retrocesso ao impulso constituinte e à ascensão de governos estaduais e locais de caráter democrático e popular. Isso porque a reserva de recursos transferidos pela subvinculação gerou a desobrigação com a educação infantil e com o ensino médio. O atendimento a essa etapa da educação básica deve ser realizado, de acordo com a previsão constitucional, por meio da interiorização das universidades e a obrigatoriedade de aplicação de recursos na erradicação do analfabetismo e, conseqüentemente, na EJA, fora da idade obrigatória.

Em substituição ao Fundef, foi criado o Fundeb, que ampliou o financiamento para todas as etapas e modalidades da educação básica. A disputa em torno desta política se concentrou na definição do Custo Aluno Inicial (CAQi) que, de forma progressiva, chegaria ao Custo Aluno Qualidade (CAQ), pois a ampliação dos segmentos atendidos precisa vir acompanhada da garantia de uma educação de qualidade. A dimensão da qualidade da educação foi explicitada na EC nº 14/1996 (alterou o artigo 211, § 1º), no qual foram mencionados os termos “padrão mínimo de qualidade do ensino”.

Em 2020 foi sancionada a EC nº108 (BRASIL, 2020) que, constitucionalizou o CAQ, “representando a maior vitória dos defensores do direito à educação desde 2014”, quando foi sancionado o PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014). Contudo, de acordo com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a implementação do CAQ foi arrefecida pelo Decreto nº 10.660, de 25 de março de 2021 (BRASIL, 2021), o que reforça a necessidade de luta social em prol do financiamento e da aprovação imediata de lei complementar para instituir o CAQ

e o SNE articulado, público, gratuito, democrático, laico, desmilitarizado e de qualidade social para todos e todas (CNDE, Carta à Sociedade Brasileira, 2021).

Além da dimensão mais focada na questão da distribuição dos recursos financeiros, outros estudos trataram dos espaços de negociação e participação política em vista da necessária construção e/ou fortalecimento de arenas de pactuação federativa, especialmente visando a fortalecer tanto a capacidade dos entes subnacionais no processo de negociação, quanto de ampliação do controle social dos gastos públicos.

Nesse sentido, alguns autores entendem que o regime de colaboração vem se materializando por meio do Fundeb (TEXTOS 44, 47 e 21). Isso porque o desenho institucional dessa e de outras políticas induziu a criação de arenas de pactuação federativa, visando ao enlace entre os entes federativos, tais como: a Comissão Intergovernamental do Fundeb¹⁰⁹, o Fórum Permanente de Acompanhamento da Atualização Progressiva do Valor do Piso Salarial¹¹⁰ e, finalmente, a Instância Permanente de Negociação Federativa (IPNF),¹¹¹ além do Comitê Estratégico do PAR.¹¹²

O entendimento de como os recursos fiscais são repartidos entre os entes de uma Federação é o cerne do federalismo fiscal. A garantia do princípio da equidade está vinculada às condições que os entes federativos dispõem em relação à capacidade de financiamento, de acordo com as responsabilidades que lhes são exigidas (REZENDE, 2010). Consoante com esse entendimento, nessa categoria temática, as discussões sobre o federalismo fiscal foram centrais.

O federalismo fiscal deve funcionar, portanto, como um conjugado de provisões constitucionais, formais e administrativas, que financiam os diversos entes federados e norteiam o sistema de equalização entre competências exclusivas, atribuições funcionais e repartição de recursos financeiros para a consumação dos serviços públicos. Dessa maneira, “[...]como expressão financeira do Federalismo político, o Federalismo fiscal deve promover um ajustamento na distribuição dos recursos nacionais, seja por meio do exercício do poder de tributar das unidades federadas, seja pelo remanejamento vertical da arrecadação”

¹⁰⁹ Criada pela Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, com a atribuição de definir o valor anual por aluno que servirá de parâmetro para valores da complementação financeira em virtude da função distributiva da União, a partir de ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino.

¹¹⁰ Criado pela Portaria no 618, de 24 de junho de 2015, com o objetivo de coletar informações e acompanhar a evolução do piso salarial dos profissionais da educação.

¹¹¹ Criada pela Portaria do MEC no 619, de 24 de junho de 2015, tem como objetivo fortalecer os mecanismos de articulação entre os sistemas de ensino, por intermédio do desenvolvimento de ações conjuntas, para o alcance das metas do PNE e da instituição do SNE.

¹¹² A comissão do Fundeb conta com onze representantes, sendo um do MEC e o restante dos demais níveis de governo (cinco estaduais e cinco municipais). O comitê do PAR também possui onze representantes, sendo nove do MEC e apenas um de cada nível de governo.

(TEXTO 40, p. 85), por meio das permutas e/ou transferências intergovernamentais. Assim, no federalismo fiscal,

[...] como são chamadas as relações de distribuição de receitas e atribuições no regime federativo, o sistema tributário deve ser estruturado de forma a distribuir as receitas públicas entre várias unidades e esferas administrativas, visando proporcionar condições para atender às demandas que lhes são exigidas. Desta maneira se caracteriza a necessidade da existência de uma estrutura capaz de gerar um efeito distributivo entre os grupos que fazem parte da federação, além de um agente intermediador capaz de evitar possíveis atritos entre os membros federados (TEXTO 40, p. 86).

O sistema de repartição de competências desenhado no regime federativo brasileiro impõe uma forma de cooperação complexa na qual a União, os Estados e Municípios têm papéis relevantes na oferta de políticas públicas, dentre elas, a educacional. Portanto, a dimensão do federalismo fiscal é central não apenas no provimento dessas políticas, mas também para a própria manutenção do federalismo, pois a autonomia política dos entes subnacionais está diretamente relacionada com suas capacidades fiscais e financeiras.

Contudo, como adverte Araújo (2010, p. 754), no Brasil, ainda não foram realizadas medidas vigorosas, do ponto de vista político e institucional que realmente incidam “sobre a questão histórica, estrutural e nevrálgica da organização da educação nacional que é a constituição de um SNE, [para a qual] ela indica: uma reforma tributária, que elimine as brutais desigualdades regionais, e a regulamentação do regime de colaboração”.

4.2.5 O PNE e a constituição de um SNE

Como indica o próprio título desse subitem, o tema do SNE foi realçado no contexto de elaboração do novo PNE (2014-2024), conforme abordamos, ainda, no Capítulo 2. Antes, contudo, foi criado o PDE. Portanto, um ponto importante é compreender o significado da retomada dessa questão naquele contexto. Além disso, o próprio significado da expressão “sistema educacional” é polissêmico e, geralmente, utilizado de forma imprecisa e difusa. Para Saviani (2008, p. 3),

[...] o termo sistema denota um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade. E isso implica que as referidas atividades são organizadas segundo normas decorrentes dos valores que estão na base da finalidade e preconizada. Assim, sistema implica organização sob normas próprias (o que lhe confere um elevado grau de autonomia) e comuns (isto é, que obrigam a todos os seus integrantes).

A noção de sistema educacional tem caráter ontológico, pois se refere ao modo como o próprio fenômeno educativo é (ou deve ser) organizado. Indica, pois, “[...] o produto

intencional e concreto de uma práxis intencional coletiva” (SAVIANI, 2008, p. 6). Diferentemente dessa concepção, o autor avalia que, tal como previsto no decreto que instituiu o PDE, a noção de sistema apresenta uma aproximação com o “enfoque sistêmico”. O enfoque sistêmico, como já abordado nesta tese, “[...] é um conceito epistemológico que está referido a uma determinada maneira de analisar os fenômenos, mais especificamente, ao método estrutural-funcionalista” (p. 6).

Nessa perspectiva, os sistemas são tomados como *arranjos institucionais* que podem ser pensados dentro de uma racionalidade estritamente instrumental, portanto voltada para a eficiência de seu funcionamento. Especialmente no campo da Administração Pública, essa visão se difundiu como “boas práticas” de gestão, em que alguns modelos foram considerados referência para a educação. Em que pese a validade de tais iniciativas para a melhoria dos processos de gestão das políticas públicas, como é o caso, por exemplo, do próprio Sistema Único de Saúde (SUS), é preciso que se considerem outras dimensões ligadas ao campo da política de forma mais crítica e abrangente.

Concordamos que o processo de institucionalização das políticas é fundamental para alcançarmos permanência em longo prazo, maiores incrementos, potencialização, equidade, eficiência e eficácia. Contudo, é preciso estarmos atentos aos objetivos e à composição dos arranjos para que não se sobrepujem os princípios de uma educação pública.

Assim, o entendimento desse conceito, no âmbito das teorias do federalismo, ganhou contornos mais específicos, os quais possuem elementos convergentes com os fundamentos das próprias noções de federalismo e federação. Nesse diapasão, a ideia de SNE é estratégica para a garantia da “unidade na diversidade” – um dos princípios federativos. Esse debate expressa, ainda, o conflito que é característica de qualquer Federação – a permanente tensão entre simetria e assimetria e entre união e autonomia (KULGEMAS, 2001; ARAÚJO, 2010).

Dessa maneira, a centralidade que o SNE alcança no âmbito do debate acadêmico do Federalismo Educacional está associada à lógica do planejamento estatal adotada no período. Trata-se da lógica sociológica do planejamento que busca a uniformidade entre as regiões, visando a minimizar as desigualdades educacionais entre as regiões, estados e municípios. Essa lógica de planejamento permeou os governos desse período (2003-2016), cujos objetivos se assentaram na construção de um projeto “pós-neoliberal” e na recuperação da economia brasileira que se encontrava em profunda recessão. O Estado atuou como uma peça fundamental pela via do “planejamento estratégico de coordenação dos investimentos no país” (POCHMANN, 2013).

É inegável que esse projeto de desenvolvimento nacional para o Brasil tomou como base o investimento em políticas sociais, como a educação, resultando na ampliação do acesso a esses serviços públicos. Todavia, nessa lógica também está contida a visão de que a melhoria da qualidade de vida da população passa pelo desenvolvimento humano, portanto, pela educação. Nessa direção, a uniformização das diretrizes emanadas do centro foi considerada fundamental para a indução de um projeto de unificação nacional, pois, em tese, garantiria a uniformidade entre as regiões.

Assim, enquanto os padrões de governabilidade foram favoráveis ao Governo Federal, assistiu-se ao sucesso de indução centralizada e coordenada, com reduzida resistência dos governos subnacionais. Ademais, essa discussão não deve prescindir do contexto em que o modelo de federalismo “dualista” ou “competitivo”¹¹³ perde espaço para o modelo “cooperativo”, em vista da ascensão do Estado do Bem-Estar Social. Nesse modelo, cresce o intervencionismo estatal, entendido como ação do poder central, em detrimento da autonomia, que deve ser “compensada” pela participação.

Bonavides (2006, p. 206) considera justificável esse intervencionismo “[...] quando o poder central na organização federativa é chamado a empregar recursos que não estariam ao alcance dos Estados-membros para a consecução de obras públicas”, desde que o abuso de meios não desvirtue o federalismo. Do contrário, configuraria um “[...] federalismo cooperativo autoritário”, estruturado exclusivamente pela força do poder central”. No modelo de “federalismo cooperativo democrático, [o poder seria exercido por meio do] consentimento legitimamente edificado pelas partes formadoras do pacto federativo” (ZIMMERMANN, 2005, p. 58).

Em outra direção, Camargo (2001, p. 78) defende a “[...] possibilidade de combinar a unidade na diversidade, a cooperação e a competição”, por meio de um *pacto institucional* de caráter intergovernamental. Esse pacto, de acordo com a autora, poderia fortalecer o princípio da *subsidiariedade*, passando, necessariamente, pela regulamentação do art. 23 da CF/88, no qual a autora entende que deveria ser feita em conjunto com os arts. 25 e 43.

Além dos impactos que o princípio da *subsidiariedade* já vem produzindo na área da educação, nos artigos 211, 212 e 213 ECs 14/96 e 53/06 (ARAÚJO, 2010, p. 757), como mencionamos no Capítulo 2, a regulamentação estendida aos artigos citados reforçaria ainda mais as parcerias entre o público e privado, a incursão do setor empresarial, bem como o acesso desses segmentos aos recursos públicos, o que já vem sendo observado nas

¹¹³ Esses modelos foram abordados no Capítulo 1.

experiências dos consórcios e dos Arranjos de Desenvolvimentos, pela via do chamado “Associativismo” e da *MLG*.

4.2.6 Coordenação ou Regulação?

Assinalando as tensões como inerentes às relações entre os entes federados pela própria natureza do sistema federativo, um dos trabalhos aponta que *tensão* é diferente de *conflito*. Assim, embora o primeiro comporte o segundo conceito, as tensões

[...] são próprias de uma concepção dinâmica do federalismo, a qual só pode ser apreendida se consideramos a forma federativa como sendo aquela que se estabelece entre a estrutura formal (desenhada pela Constituição) e a prática federativa que se dá pela interação entre as diversas instituições federativas e entre estas e as relações intergovernamentais (TEXTO 19, p. 100).

Todavia, as relações federativas são permeadas por conflitos de interesses, requerendo ações que visem a mediá-los para que estes não se acentuem de modo a colocar a própria Federação sob ameaça. Ademais, como no caso brasileiro, há um acentuado grau de assimetria entre os entes federados, configurando uma Federação muito desigual, em que a União tem um papel relevante na equalização dessas disparidades.

A partir dessa questão, a literatura aborda os mecanismos utilizados pelo Governo Central que orientam suas ações com vistas à articulação dos entes para produzir relações mais colaborativas e menos predatórias. Ou seja, como *coordenar* ações conjuntas sem subordinar os entes subnacionais. Por isso, a relevância da categoria *coordenação* nos estudos sobre o Federalismo Educacional.

De acordo com Stepan (1999), a soberania compartilhada só pode ser mantida ao longo do tempo, caso se estabeleça uma relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e a interdependência entre eles. Nesse sentido, mesmo entre os adeptos da soberania *compartilhada*, admite-se que as esferas superiores de poder estabeleçam relações hierárquicas em frente às demais, seja em termos legais, seja por conta do auxílio e financiamento às outras unidades governamentais. Nessa visão, o Governo Federal tem, portanto, prerrogativas específicas para manter o equilíbrio federativo, e os governos intermediários igualmente detêm forte grau de autoridade sobre as instâncias locais ou comunais (ABRÚCIO, 2005, 2010, 2012, SOUZA, 2008b).

Para Abrúcio (2005a), a coordenação federativa consiste nas formas de integração, compartilhamento e decisão presentes nas federações, que se expressam: nas regras legais que obrigam os atores a compartilhar decisões e tarefas; em fóruns e mecanismos políticos de

negociação intergovernamental; no funcionamento das instituições representativas; no papel coordenador e/ou indutor do Governo Federal.

Confirmando essa visão, para Souza (2008b, p. 215, grifos nossos), enquanto a “[...] *cooperação* tende a manter a autonomia dos entes que dela participam, a *coordenação* tende a centralizar decisões, por requerer medidas ‘de cima pra baixo’”. Sob tais argumentos, a *coordenação* é entendida como um mecanismo que se estabelece nas relações verticais, por exemplo, entre um Estado e seus Municípios ou entre o Governo Federal e os Governos Estaduais.

Em outra perspectiva, Bercovici (2003, p. 150-151) define a *coordenação* como um “[...] modo de atribuição e exercício conjunto de várias competências, materializado nas competências concorrentes, no qual os vários integrantes da federação possuem certo grau de participação”. Esse é um procedimento que busca um resultado comum e de interesse de todos, em que a vontade das partes é livre e igual. Assim, a decisão comum, tomada em escala federal, é adaptada e executada autonomamente pelos entes federados, considerando suas peculiaridades e necessidades.

Com essa visão, Araújo (2013, p. 799) entende que *indução* não é coordenação, pois, enquanto aquela caracteriza uma ação centralizadora, esta requer o consentimento e participação dos entes federativos. A autora diferencia, ainda, coordenação de colaboração federativa:

[...] ao passo que a primeira se constitui em procedimentos que busca resultado comum a partir do governo central, apesar da autonomia dos entes federados, a colaboração federativa se traduz no modo de atribuições e exercício de competências concorrentes e comuns, devendo a tomada de decisões e o exercício das competências serem conjuntos e não isolados.

Podemos, dessa maneira, sintetizar essa discussão em pelo menos dois enfoques predominantes que interpretaram a coordenação no período analisado: a) *coordenação federativa*; e b) *regulação do Governo Federal*. O primeiro enfoque considera que a atuação do Governo Federal se constituiu em uma estratégia de *coordenação federativa*, especialmente em sua relação com os entes federados. Nessa perspectiva, esse processo ganhou maiores contornos a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), no qual houve uma “[...] retomada da liderança do Governo Federal no pacto federativo” (ABRÚCIO, 2005, p. 35), seguindo nos governos do PT (2003-2016) (ABRÚCIO, 2005, 2010, 2014).

A segunda abordagem enfatiza o poder de *regulação*¹¹⁴ do Governo Central sobre os governos subnacionais. Esse poder está amparado na CF/88, que dá amplos poderes na esfera legislativa ao Executivo Federal, possibilitando uma maior regulação do Governo Central sobre os governos subnacionais. De acordo com Arretche (2012, p. 48),

[...] a regulamentação federal das finanças subnacionais não apenas foi negada pelo contrato original [...]. As elites do governo central foram muito bem-sucedidas em aprovar extensa legislação federal que fortaleceu a autoridade da União sobre estados e municípios, na medida em que essa legislação regulou extensivamente o modo como os governos subnacionais arrecadam seus impostos exclusivos, implementam as políticas sob a sua responsabilidade e gastam seus próprios recursos.

Todavia, os autores citados nessas perspectivas concordam que a atuação do Executivo Federal, seja pela *coordenação*, seja pela *regulação*, inclina-se a produzir efeitos mais equitativos no resultado das políticas sociais de cunho universalizante. Isso ocorre porque a Federação é muito desigual tanto em termos financeiros quanto institucionais (capacidade institucional), em especial, os municípios que, além de numerosos, são ainda mais frágeis, principalmente os de pequeno porte, com menos de 5 mil habitantes.¹¹⁵

Essa aproximação entre os autores citados, como analisamos no capítulo anterior, tem relação com o fato de ambos compartilharem do mesmo referencial teórico – o Neo-institucionalismo. Apesar das diferenças entre as vertentes que compõem esse paradigma, o que garante uma certa uniformidade na forma de abordar o fenômeno, é justamente o peso que é atribuído às variáveis institucionais. Na primeira abordagem, são atribuídos pesos aos *mecanismos institucionais* (mecanismos de cooperação, coordenação e colaboração) que garantiriam a colaboração e o compartilhamento a partir de uma atuação coordenada. Na segunda, as regras constitucionais se equivalem aos mecanismos institucionais que forçam os governos subnacionais a aderir às políticas, apesar de renunciarem às suas autonomias decisórias (*policy decision making*), configurando, portanto, a centralização da autoridade decisória.

4.2.7 Federalismo fiscal e o declínio da Federação brasileira

Em outra perspectiva e sob uma abordagem mais centrada na dimensão do federalismo fiscal, Oliveira (2007) entende que houve uma concentração de poder no

¹¹⁴ O conceito de regulação para a autora diz respeito à “[...] regulamentação e supervisão federais sobre as políticas executadas pelos governos subnacionais. Como os municípios brasileiros são ‘unidades iguais’ enquanto prestadores de serviços públicos, é possível examinar o efeito de presença (ou não) da regulação federal sobre o comportamento do gasto” (ARRETCHÉ, 2010, p. 604).

¹¹⁵ De acordo com o IBGE (2020), há no País 5.570 municípios. O Brasil possui atualmente 1.257 cidades com população de até 5 mil habitantes, o que representa 22% do total de municípios brasileiros (IBGE, 2020).

Governo Central em detrimento dos governos subnacionais, o que contribuiu para o “declínio da Federação brasileira”. O possível fortalecimento das finanças subnacionais previsto na CF/88 sofreu um ataque do Governo Federal, principalmente orientado por uma política macroeconômica de ajuste fiscal, pela qual foram criados mecanismos para controlar os gastos dos entes subnacionais. Assim, entre os anos de 1995 e 1998, o país assistiu “[...] à montagem de uma nova institucionalidade, que teve, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada no ano 2000, seu ponto culminante, permitindo ao Governo Federal exercer um controle hierárquico sobre as finanças dos governos subnacionais” (OLIVEIRA, 2007, p. 53).

O autor identifica, nesse período, a adesão a um novo paradigma teórico que se tornou hegemônico, fundamentado na corrente Neo-institucionalista. Esse paradigma enfatiza o compromisso com a sustentabilidade da dívida pública. Assim, são necessárias regras rígidas, garantidas por leis, para assegurar seu cumprimento e controlar as finanças públicas, papel que caberia primordialmente ao Governo Federal. Tal orientação manteve-se durante as décadas seguintes, com algumas nuances que variaram, considerando, principalmente, o desempenho da economia do período.

De acordo com Oliveira e Chieza (2018, p. 572), o crescimento econômico anual de 4%, observado no período de 2003-2010, “[...] catapultou as receitas públicas dos distintos níveis de governo, criando a falsa ilusão de que os problemas do país, incluindo a questão federativa, haviam sido resolvidos”. Assim, a revisão do modelo federativo perdeu força na agenda de reformas necessárias – especialmente a tributária – criando um “aparente e ilusório fortalecimento da Federação” (p. 573).

O período destacado acima é marcado por uma nova configuração da Federação brasileira, caracterizada, de um lado, pelo gradual enfraquecimento dos Estados (nível intermediário de governo) e, por outro, pela elevação dos municípios como “agentes prioritários da descentralização”. Enquanto as receitas municipais foram elevadas em 6,4% na participação do bolo tributário, a dos Estados decresceram 1,65% no mesmo período.

Apesar dessa aparente posição mais privilegiada do ente municipal na federação, chamamos a atenção para o fato de que a descentralização da execução das políticas públicas – em especial da educação, saúde e transferências de renda às famílias – deixou reduzido espaço para os municípios conceberem e implementar suas próprias políticas, levando em conta sua heterogeneidade social, setorial e regional, suas carências e necessidades da população, tornando-se, em sua maioria, meros executores das políticas estabelecidas pelo Governo Federal.

Ademais, além da questão da autonomia política, a maioria dos municípios brasileiros apresentam muita dificuldade para ofertar educação para as duas primeiras etapas da educação básica, embora a segunda etapa seja também responsabilidade dos Estados. Aliás, esse é um dos principais pontos de debate em relação ao regime de colaboração.

Ainda de acordo com os autores, sob uma política econômica baseada na austeridade fiscal, houve, no país, a partir de 2011, com a economia apresentando desaceleração e recessão profunda, um aumento dos conflitos federativos, tanto horizontais como verticais. A falácia de que muitos governos haviam realizado um “ajustamento estrutural” de suas contas foi desnudada com as dificuldades financeiras em que se encontravam, de fato, as esferas subnacionais, já que suas receitas públicas despencaram. Como resultado, Estados e Municípios tiveram seus recursos reduzidos e, em alguns casos, houve comprometimento em relação à oferta das políticas públicas, essenciais para a população, além do aumento dos seus níveis de endividamento.

Assim, na medida em que a desaceleração econômica avançava, as receitas públicas dos diversos níveis de governo despencaram, acentuando as tensões e conflitos federativos. Essa situação agravou-se com as medidas de ajustamento recessivo da economia realizadas, a partir de 2015, no governo de Dilma Rousseff, desferindo “o golpe final nas bases já frágeis da federação” (OLIVEIRA; CHIEZA, 2018, p. 579).

4.2.8 Regime de colaboração: a matriz do Federalismo Educacional

Como vimos apontando nesta tese, o regime de colaboração é a expressão do federalismo de cooperação no campo da educação, portanto o consideramos a matriz do Federalismo Educacional. Um dos pontos destacados foi a ambiguidade que permeou os estudos, pois, ao mesmo tempo em que defendem a sua regulamentação e a necessidade de maior clareza conceitual do regime de colaboração, analisam a sua materialidade na implementação de políticas e programas sob a justificativa de que:

[...] ainda há pouca fundamentação *empírica* sobre o tema na área educacional brasileira, em que pese a norma constitucional que prescreve à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios organizarem em *Regime de colaboração* seus sistemas de ensino (Constituição Federal, 1988, art. 211, *caput*). Contrariamente, este tem sido um “objeto de permanente análise nas áreas da *ciência política* e da *ciência jurídica*, em âmbito nacional e internacional (TEXTO 76, p. 13, grifos nossos).

O lugar do regime de colaboração na produção acadêmica analisada pode ser visualizado no grafo de similitude representado na Figura 11.

implementação de políticas em regime de colaboração, o que pode gerar ainda mais “compartimentalização ao invés de cooperação” (TEXTO 17, p. 160).

Constatamos nas teses e dissertações diversas acepções para definir o regime de colaboração. Importante ressaltar que os autores utilizaram pesquisadores do Cape como referência para fundamentar essas noções:

No Ceará, o Regime de colaboração foi estendido aos setores governamentais e não governamentais, alcançando características não apenas de contratação, mas, sobretudo, de processos e pactuação, com a proposição de alternativas para os problemas educacionais ampliadas a todos os atores sociais (AGUIAR, 2002, p. 133, TEXTO 34, p. 8).

A ideia de regime de colaboração é entendida aqui ‘como mais do que um procedimento administrativo, é uma *cultura de relacionamento* a ser incrementada em todos os níveis de ensino e todas as instâncias políticas a que a educação está afeta’ (WERLE, 2006, p.9, TEXTO 43, p. 25, grifos nossos).

O Regime de colaboração é um princípio relacional constituinte do complexo federativo, que deve garantir o direito dos cidadãos à educação e os interesses da sociedade nessa matéria, a saber, projeto nacional de educação (LUCE; FARENZENA, 2007, p. 10, TEXTO 29, p. 50)

Na prática, [Regime de colaboração] é uma formulação que expressa o ‘desejo’ de entes federados, mas que não encontra mecanismo de indução ou de obrigatoriedade, posto que, em princípio, estes são autônomos. Assim, se os dirigentes dos diferentes sistemas não estiverem predispostos a colaborar entre si, isso não ocorre (OLIVEIRA; SOUZA, 2010, p. 21-22, TEXTO 63, p. 21).

O Regime de colaboração, desde então, [Constituição 1988], passou a ser defendido como um mecanismo de apoio/cooperação entre a União, estados e municípios na definição e implementação das políticas educativas voltadas para o efetivo usufruto da educação com qualidade (AZEVEDO; SANTOS, 2012 p. 564, TEXTO 12, p. 17).

Regime de colaboração é um instituto jurídico-político que regulamenta a gestão associada dos serviços públicos, sendo afeto às competências materiais comuns previstas no art. 23 da Constituição Federal de 1988. [...] Neste sentido, o Regime de colaboração é um dos mecanismos da *matriz cooperativa* ou intraestatal do federalismo (ARAÚJO, 2013, p.788, grifos nossos, TEXTO 56, p. 20).

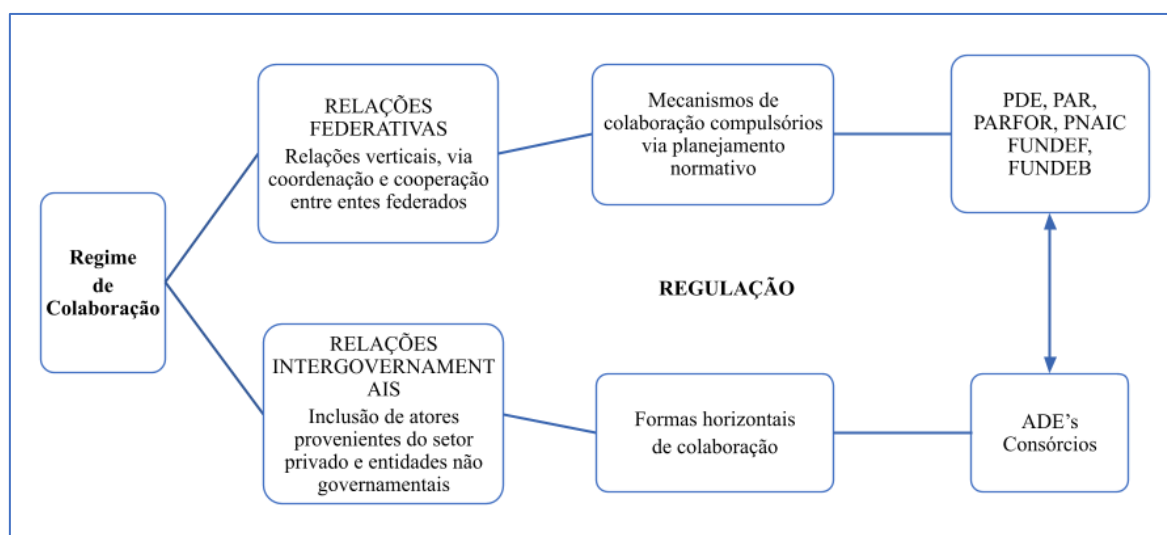
Desta última acepção, citada no Texto 56, o regime de colaboração se diferencia das *formas de colaboração*, que são entendidas como ações difusas implementadas pelos sistemas de ensino, sem uma normativa regulamentadora e imperativa. Nesse sentido, alguns autores assinalam para a sua dimensão normativa, como depõem os excertos a seguir:

A ausência de regulamentação do Regime de colaboração e de normatização do Sistema Nacional de Educação, talvez, seja, na política educacional recente, um dos maiores empecilhos para a consolidação das políticas educacionais (TEXTO 21, p. 78).

O atraso no estabelecimento de regulamentação para o Regime de colaboração vai de encontro à concepção de *pacto federativo*, que prevê um Regime de colaboração recíproca com a coexistência coordenada e descentralizada entre os entes federados no trato educacional (TEXTO 88, p. 91, grifos nossos).

A partir dos trabalhos analisados, principalmente aqueles que utilizaram o conceito de “regulação” em suas investigações sobre o Regime de colaboração, as RIGs, os planos, programas e políticas e, que, portanto, apresentaram uma proximidade teórica e conceitual, foi possível produzir uma síntese, esquematizada na Figura 12 abaixo.

Figura 12 — Síntese: Regime de Colaboração



Fonte: Elaboração da autora com base nos textos 4, 8 e 85 (2020).

As pesquisas sobre políticas e programas quando reunidas e comparadas constituem um corpo de conhecimentos que pode subsidiar teorizações (MAINARDES, 2018). Como base nessa premissa, ponderamos que a síntese exposta na Figura 12 traduz uma interpretação tanto inédita quanto peculiar sobre o regime de colaboração, cuja configuração revela a face do federalismo para o campo da educação. Como podemos observar, há uma combinação de vários conceitos, categorias e tipologias desse campo teórico, além de um significativo nível de generalidade e coerência, indicando um potencial avanço do conhecimento para o Cape brasileiro nesse período.

Considerando essa síntese e a defesa colocada, detalharemos essa análise a partir do modelo sugerido por Mainardes (2018) para identificar os níveis de abstração na produção do conhecimento em Política Educacional. De acordo com o autor, o primeiro nível é o mais concreto, onde estão situadas as pesquisas sobre formulação, implementação e avaliação de políticas e programas. Como vimos, esse grupo foi o mais representativo da nossa amostra, em que foram analisadas as mais diversas políticas, planos e programas (indicadas na Figura 8). Nesse grupo de estudos prevaleceram abordagens empíricas e níveis descritivos de análise. Porém, em seu conjunto essa produção aponta para o segundo nível.

O segundo nível “[...] envolve a identificação de mecanismos mais gerais que determinam a configuração das políticas educacionais, ou seja, a identificação das regularidades que podem ser observadas em diferentes contextos, em uma mesma política ou em políticas variadas” MAINARDES, 2018, p. 190). Em relação a essa dimensão, observamos possíveis regularidades apontadas nas análises sobre a configuração do Federalismo Educacional. Como, por exemplo, a identificação de duas formas diversas de colaboração entre os entes federados no intervalo recente de aproximadamente vinte anos (1996 a 2016). A primeira, denominada de “mecanismos de colaboração compulsória”; a segunda, “colaboração pela via do planejamento normativo e estratégico”. Importante ressaltar que essas conclusões foram fundamentadas a partir de perspectivas epistemológicas consolidadas, bem como “[...] explicitam os processos e estruturas que enquadram as agendas das políticas educacionais e as dirigem, ou seja, os condicionantes mais gerais das políticas (econômicos, políticos e culturais)” (p. 195).

A formulação de teorias, conceitos e princípios explicativos mais gerais caracteriza o terceiro nível. Nesse grupo estão situadas as pesquisas que podem ser utilizadas como base teórica para a análise de políticas e programas específicos. No conjunto da produção, identificamos seis estudos de “compreensão”, originariamente produzidos nas teses, que foram ampliados e aprofundados pelos autores que se tornaram referência para o campo. A relevância e alcance desses estudos pode ser também constatada pela influência que esses autores exerceram na constituição de um campo específico de estudos, em que o federalismo tem lugar de destaque. Reiteramos que o regime de colaboração deixou de ser apenas um dispositivo constitucional e passou a ser um constructo teórico, um conceito forjado pelos pesquisadores do Cape, imprescindível nos estudos sobre o federalismo no campo da educação.

4.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Neste capítulo, focalizamos as categorias que compõem o campo teórico do federalismo mobilizadas pelos pesquisadores em seus estudos em articulação com as temáticas e objetos empíricos eleitos nas teses e dissertações. Foram identificadas sete categorias temáticas, que foram correlacionadas às perspectivas teóricas, aos tipos de referência, às categorias-chave do federalismo. Entre os principais conceitos-chave, destacaram-se o Estado, as Políticas Públicas e o federalismo. As categorias temáticas mais abordadas foram o “Planejamento e a Gestão” e a “Avaliação e Implementação de Políticas e Programas”, com 66,7% do total de teses e dissertações.

Constatamos a inserção do princípio da subsidiariedade, originariamente forjado para o federalismo alemão, tanto nas legislações (incluindo a CF/88), quanto na concepção e formato das políticas educacionais. Esse princípio ganhou destaque no contexto de Reforma do Estado brasileiro, contando com o apoio de pesquisadores do campo do federalismo, o que foi constatado nas publicações da Fundação Konrad Adenauer. Sob a justificativa de instaurar um “novo federalismo” e estabelecer um pacto institucional, esse princípio reforça as parcerias entre o público e privado, a incursão do setor empresarial, bem como o acesso desses segmentos aos recursos públicos, o que já vem sendo observado nas experiências dos consórcios e dos Arranjos de Desenvolvimento, pela via do chamado “Associativismo” e da *MLG*.

Nesse sentido, argumentamos que muitas alterações ocorreram nos últimos anos, impactando as relações federativas e intergovernamentais, chamando a atenção dos pesquisadores do Cape para essas categorias. Dessa maneira, consideramos que esta foi, além de uma importante contribuição, uma interpretação peculiar do Cape brasileiro sobre o regime de colaboração e, portanto, da própria configuração do federalismo para o campo da educação.

A relevância e alcance desses estudos pode ser também constatada pela influência que esses autores exerceram na constituição de um campo específico de estudos e a posição que adquiriram nele, objetivo do próximo capítulo.

CAPÍTULO 5

A (DIS)POSIÇÃO DOS AGENTES NO CAMPO DO FEDERALISMO EDUCACIONAL

Aqueles que adquirem, longe do campo em que se inscrevem, as disposições que não são aquelas que esse campo exige, arriscam-se, por exemplo, a estar sempre defasados, deslocados, mal colocados, mal em sua própria pele, na contramão e na hora errada, com todas as consequências que se possa imaginar. Mas eles podem também lutar com as forças do campo, resistir-lhes e, em vez de submeter suas disposições às estruturas, tentar modificar as estruturas em razão de suas disposições, para conformá-las às suas disposições (BOURDIEU, 2004a, p. 28-29).

Pensar a partir de Bourdieu exigiu não só identificar e descrever as perspectivas teóricas apropriadas pelos autores das teses e dissertações aqui analisadas, mas, sobretudo, mostrar como determinados agentes e instituições se posicionaram nesse campo, ocupando posições e produzindo hierarquias. Essa produção deu-se em dois espaços: no âmbito institucional, pela posse do capital “temporal” (poder institucional sobre os veículos de produção) e, no âmbito acadêmico, pela posse do capital “científico” (adquirido pela produção de contribuições atribuídas ao progresso da ciência) (BOURDIEU, 2004a).

O campo científico é “[...] o universo no qual estão inseridos os agentes e as instituições que produzem, reproduzem, ou difundem [...] a ciência” (BOURDIEU, 2004a, p.20). Cabe ressaltar que esse campo é regido por leis próprias e os agentes e instituições se relacionam com outros campos sociais (sofrendo pressões externas). A construção do conhecimento científico acontece, pois, por meio de um diálogo contínuo entre fatores externos (fatos históricos, econômicos e sociais) juntamente com as leis internas inerentes ao campo científico.

Os campos são atravessados por relações de força, por formas específicas de lutas que visam a acumular os capitais gerados pelos campos e subcampos. É a propriedade do capital

que vai definir a posição dos dominantes e dos dominados e o exercício do poder de uns sobre os outros. Assim, eles funcionam como um sistema hierárquico de classificações, que vai do mais ao menos legítimo, constituindo-se em uma autêntica arena de lutas por reconhecimento, pelo direito de instituir o que é e o que não é legítimo, legitimando, por conseguinte, a própria posição dominante.

Este capítulo tem como objetivo mapear a posição desses agentes e instituições no Cape brasileiro e, por meio de suas trajetórias, explicar como e por que se tornaram as referências para o campo de estudos do Federalismo Educacional, tomando as teses e dissertações como um ponto de partida e diretriz.

Assim, no primeiro item, caracterizamos os autores dos trabalhos bem como seus orientadores, buscando relacionar a trajetória formativa e institucional às suas posições no campo de estudos do Federalismo Educacional.

No segundo item, analisamos a posição das áreas e dos autores no campo do federalismo a partir dos autores-referência utilizados nas teses e dissertações, indicando as associações entre as áreas e as perspectivas epistemológicas.

No terceiro item, abordamos a posição dos autores-referência do campo de estudos do Federalismo Educacional, considerando apenas os pesquisadores do Cape.

No quarto item, discutimos a relação entre as LPs, os GPs e os objetos de pesquisa analisados nas teses e dissertações, ressaltando a posição dos pesquisadores-referentes bem como as tendências do Cape em relação à possibilidade de constituição de um subcampo específico de estudos sobre o federalismo.

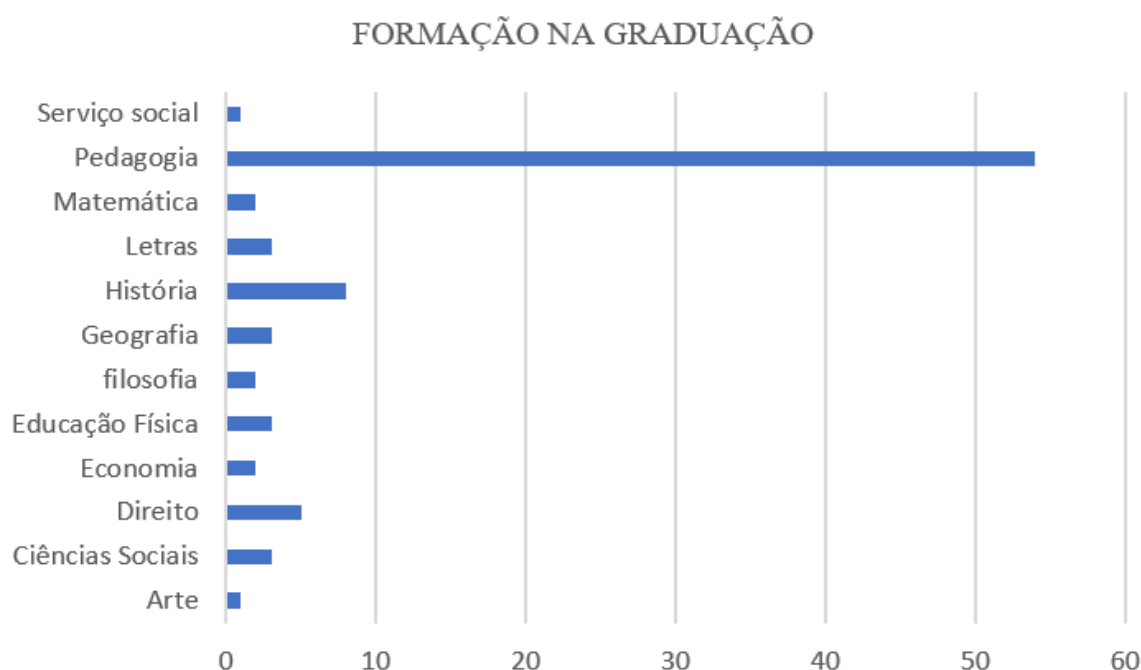
5.1 CARACTERIZAÇÃO DOS AUTORES E ORIENTADORES DAS TESES E DISSERTAÇÕES (2005-2018)

Do total de 89 trabalhos, identificamos 6 de mesma autoria, ou seja, dissertações e teses que foram desenvolvidas no período em análise, nos seguintes anos: 2011 e 2016; 2008 e 2014; e 2013 e 2017. Provavelmente, alguns autores de dissertações já tenham se inserido no doutorado ou até mesmo concluíram suas teses, caso o levantamento fosse realizado em 2021. Essa é uma tarefa de fundamental importância para avaliar as tendências do Cape, bem como a possível constituição do Federalismo Educacional como um subcampo que fica para os próximos levantamentos.

Historicamente, no Brasil, a Pós-Graduação em Educação vem formando discentes de diversas áreas, especialmente dos cursos de Licenciatura. Os dados desta pesquisa

corroboram essa diversidade: a maioria (52) cursou Pedagogia, representando 46% do total de 88 (não localizamos o *lattes* de um dos autores dos trabalhos). A segunda graduação com maior quantidade é História (8 autores), seguida do Direito (6 autores) e Educação Física com quatro. Essa diversidade foi ainda representada pelas graduações em: Ciências Sociais (3), Economia (1), Administração (1), Geografia (3), Arte (1), Matemática (2), Física (1), Filosofia (2), Letras (3) e Serviço Social (1), como indicado no Gráfico 12. Destacamos que dois dos autores que cursaram Direito e Serviço Social também se graduaram em Pedagogia e nove cursaram duas graduações.

Gráfico 12 — Formação inicial (graduação) dos autores das teses/dissertações (2005-2018)



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (2005-2018) da pesquisa e no *Lattes* dos autores (2020-2021).

Ressaltamos que a formação inicial tem um importante papel na trajetória acadêmica e profissional dos pesquisadores. Essa trajetória é marcada pela aquisição do *habitus* científico-acadêmico. O processo de aquisição desse *habitus* ocorre em um espaço de permanentes disputas entre os campos disciplinares.¹¹⁶ Tais disputas são motivadas tanto pela garantia de suas autonomias quanto pela posição que vão ocupar nesse espaço. Essa luta se dá em torno dos capitais em disputa e tende a produzir hierarquias e desigualdades *inter* e entre os campos acadêmicos e disciplinares.

¹¹⁶ Apesar de reconhecermos que atualmente as fronteiras entre os campos disciplinares são cada vez mais porosas e flexíveis, o campo acadêmico-científico brasileiro está estruturado basicamente em torno de disciplinas.

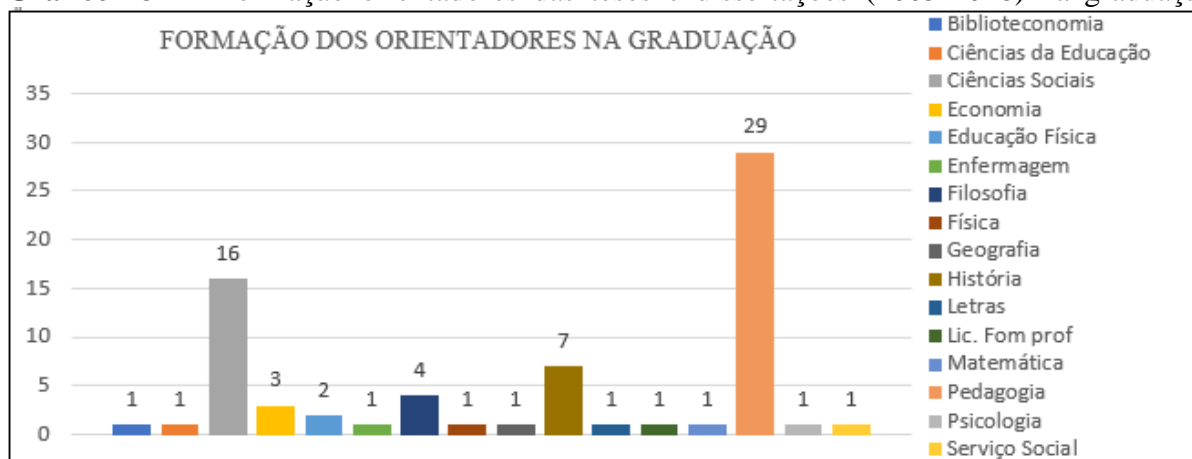
A escolha por determinados objetos de pesquisa está imbricada nesse processo, como é o caso do federalismo. Portanto, esse jogo inicia-se com intensidade já na graduação e segue na pós-graduação. Pressupomos, assim, que a formação inicial na graduação influencia em alguma medida a posição do pesquisador no campo acadêmico-científico. Porém, conforme será abordado, é na pós-graduação que essa posição tende a se afirmar.

A formação dos orientadores na graduação apresenta um quadro bastante similar aos dos orientandos, como descrito, a seguir.

5.1.1 Caracterização dos orientadores das teses e dissertações (2005-2018)

Do total de 67 orientadores, 29 são formados em Pedagogia. Somados aos de Ciências da Educação e Licenciatura em Formação de Professores, seriam 31, ou seja 42%. É também expressiva a formação em Ciências Sociais (16) e em História (7). Há uma grande diversidade de outros cursos, ainda que em menor quantidade, inclusive de áreas não vinculadas às Licenciaturas, como Biblioteconomia, Economia, Enfermagem, Psicologia e Serviço Social.

Gráfico 13 — Formação orientadores das teses e dissertações (2005-2018) na graduação



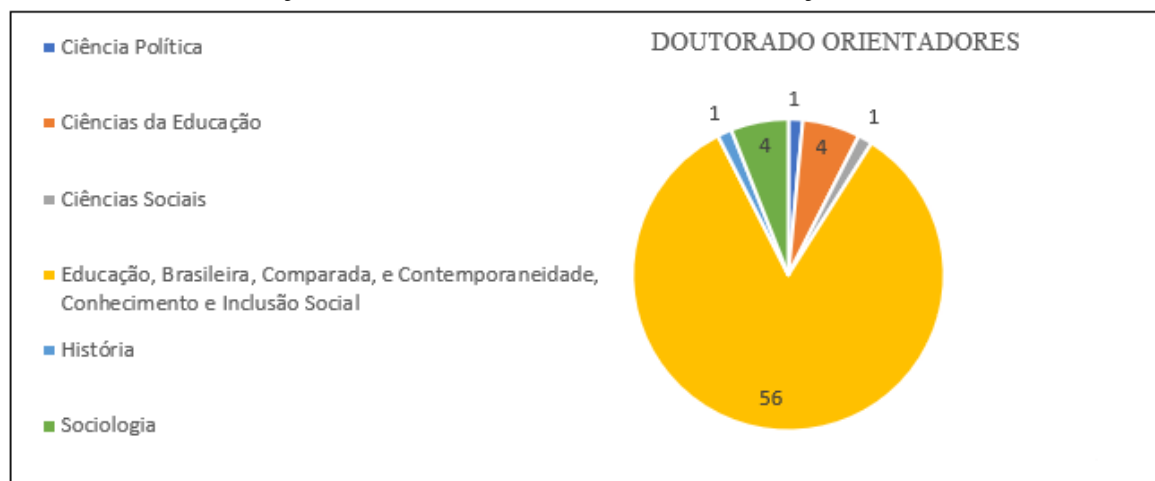
Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (2005-2018) da pesquisa e no Lattes dos orientadores (2020-2021).

Identificamos um nível de correspondência entre a graduação do orientador e a do orientando, em sete casos, entre as diferentes áreas, excetuando os Cursos de Pedagogia.

Na pós-graduação, 90% dos orientadores realizaram seus doutorados em Programas de Educação, com algumas especificidades em: Educação Brasileira (1), Educação Comparada (1), Educação e Contemporaneidade (1), Educação, Conhecimento e Inclusão Social (1) e Educação (52). Outras formações ocorreram em PPGs vinculados em diferentes cursos, como: Ciências Sociais, Sociologia e Ciência Política (6) e História (1), apontados no

Gráfico 14. Esse dado indica que alguns pesquisadores realizaram a pós-graduação na mesma área da graduação, mas se inseriram profissionalmente em PPGs como docentes.

Gráfico 14 — Formação dos orientadores das teses e dissertações (2005-2018) no doutorado



Fonte: Elaboração da autora com base no banco de dados (2005-2018) da pesquisa e Lattes dos orientadores (2020-2021).

Observamos uma grande diversidade de instituições onde os orientadores realizaram seus cursos de doutoramento, já que foram identificadas 24 instituições para 67 orientadores, como demonstra a Tabela 8. Destacamos que oito orientadores realizaram seus doutorados em instituições estrangeiras, sendo 4 francesas, duas inglesas, uma norte-americana e uma espanhola.

Tabela 8 — Instituição formação doutorado orientadores das teses/dissertações (2005-2018)

INSTITUIÇÃO	QUAT
Universitat Autònoma de Barcelona	1
IUPERJ	1
Michigan State University	1
PUC/RS	1
PUC/SP	7
UFBA	2
UFCE	2
UFF	4
UFG	1
UFMG	1
UFPE	2
UFRJ	3
UFRN	3
UFRS	2
UFSC	2
Unicamp	7
Univ. Est. Paulista Júlio de Mesquita Filho	1
Université des Sciences Et Technologies de Lille	1

(conclusão)

INSTITUIÇÃO	QUAT
Université Paris Descartes	2
Université Paris I Panthéon Sorbonne	1
University Of Bristol	1
University of London	1
USP	13
Vale do Rio dos Sinos	3
TOTAL	63

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (2005-2018) da pesquisa e no Lattes dos orientadores (2020-2021)

Por outro lado, há uma concentração em alguns Estados, com destaque para São Paulo, a maioria na USP (13), Unicamp (7) e PUC/SP (7), representando 51% do total. Como afirmamos no item anterior, esse Estado tem uma participação importante na formação dos pesquisadores no campo do federalismo, como demonstra o Gráfico 15.

Gráfico 15 — Formação dos orientadores das teses e dissertações (2005-2018) no doutorado, por estado da Federação



Fonte: Elaboração da autora com base no banco de dados (2005-2018) da pesquisa e no *Lattes* dos orientadores (2020-2021)

Esse mapa foi em grande medida alterado com a alocação desses pesquisadores em universidades situadas em diversas Regiões e Estados da Federação que, como vimos, no caso desta pesquisa, identificamos trabalhos em 33 IES. Como demonstrado no Gráfico 2, exposto no Capítulo 2, todas as Regiões foram representadas, apesar da concentração nas Regiões Sul e Sudeste.

A caracterização referente à formação e à vinculação institucional dos autores e orientadores das teses e dissertações indica que, apesar de a maioria estar associada ao campo da educação, existe uma circulação entre as diferentes áreas e campos disciplinares. No que concerne ao local de formação dos autores, há uma concentração em São Paulo, especialmente na USP. Esse dado coloca essa instituição como uma importante referência no campo de estudos do federalismo, principalmente em relação à formação dos pesquisadores no doutorado. Os demais tipos de produção científica ocorrem em outras instituições, como exposto nos capítulos anteriores.

Como será abordado a seguir, essa diversidade encontrada na formação dos autores repercute na posição das áreas e dos autores que se destacaram no campo acadêmico-científico do federalismo.

5.2 A POSIÇÃO DAS ÁREAS E DOS AUTORES NO CAMPO DO FEDERALISMO EDUCACIONAL

Conforme discutido no capítulo anterior, a fundamentação teórica sobre o federalismo ocorreu, especialmente, por meio da adoção de autores-referência dos diferentes campos disciplinares, como indicam o Quadro 9 e o Gráfico 16. A classificação desses campos considerou a área de formação na pós-graduação e a atuação profissional. Como vimos, alguns autores graduaram-se em mais de uma área e não necessariamente se pós-graduaram no mesmo campo disciplinar da formação inicial, inclusive no caso da educação. A quantidade foi gerada a partir do total de citações em todos os trabalhos, considerando os autores que receberam pelo menos cinco citações. O quantitativo por área foi calculado pela soma do total de citações recebidas pelos autores de cada campo disciplinar.

Quadro 9 — Autores-referência por área de formação e quantitativo de citações por autor

(continua)

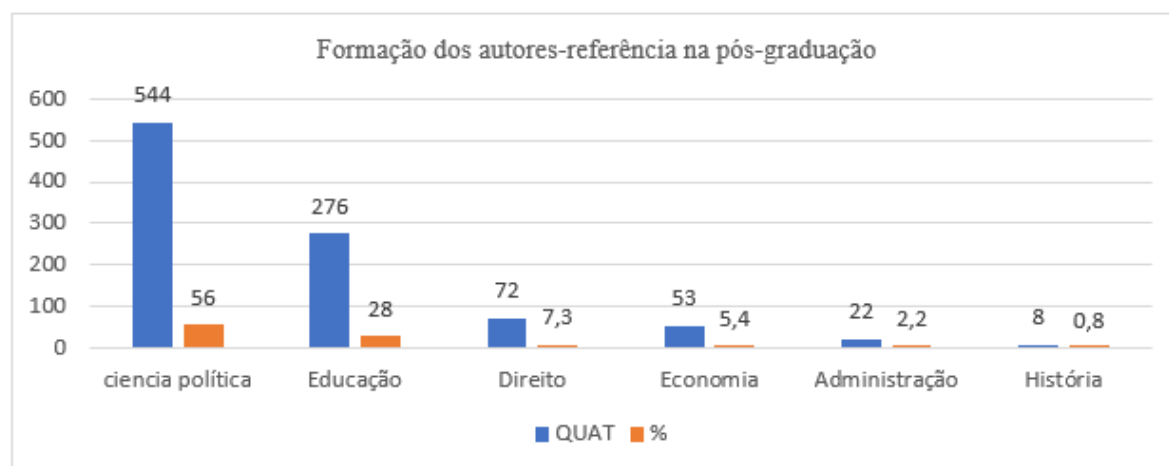
AUTOR	QUAT	ÁREA
Abrucio, F.	135	Ciência Política
Cury, C.	134	Educação
Arretche, M.	104	Ciência Política
Souza, C.	79	Ciência Política
Araújo, G.	78	Educação
Almeida, M.	42	Ciência Política
Bobbio, N.	28	Ciência Política
Costa, V.	28	Ciência Política
Oliveira, R.	24	Educação
Carvalho, J.	23	Ciência Política
Farenzena, N.	15	Educação
Franzese, C.	15	Administração

(conclusão)

AUTOR	QUAT	ÁREA
Rezende, F.	15	Economia
Elazar, D.	14	Ciência Política
Affonso, R.	13	Economia
Bonavides, P.	13	Direito
Cruz, R.	13	Educação
Fiori, J.	11	Economia
Kulgemas, E.	11	Ciência política
Dallari, D.	10	Direito
Martins, P.	10	Direito
Bastos, C.	9	Direito
Bercovici, G.	9	Direito
Wright, D.	9	Ciência política
Afonso, J.	8	Economia
Dolhnikoff, M.	8	História
Lijphart, A.	8	Ciência política
Oliveira, F.	8	Ciência política
Araújo, L.	7	Educação
Camargo, A.	7	Ciência política
Riker, W.	7	Ciência política
Sano, H.	7	Administração
Stepan, A.	7	Ciência política
Anderson, G.	6	Ciência política
Prado, S.	6	Economia
Rodden, J.	6	Ciência política
Schwartz, B.	6	Direito
Soares, M.	6	Ciência Política
Sola, L.	6	Ciência Política
Rocha, C.	5	Direto
Santana, W.	5	Ciências Sociais
Silva, J.	5	Direito
Watts, R.	5	Ciência Política
Werle, F.	5	Educação
Zimmermann, A.	5	Direito

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (2005-2018) da pesquisa (2021).

Gráfico 16 — Campos disciplinares de formação dos autores-referência na pós-graduação e quantitativo de citações por área, citados nas teses e dissertações (2005-2018)



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (2005-2018) da pesquisa (2021)

Observamos que a Ciência Política concentrou mais da metade das citações, e a Educação 28%. Em relação ao quantitativo de autores, 20 autores foram citados na Ciência Política e apenas 7 na Educação. Por outro lado, além do percentual entre as áreas, chama a atenção a posição de destaque de alguns autores, fruto do número de citações dentro de sua área. Na Ciência Política, por exemplo, Abrucio, F., Arretche, M. e Souza, C. concentram 318 do total de 544 citações, ou seja, 58%, representando mais da metade dos autores citados. Essa concentração foi ainda maior na área da Educação, em que Cury, J. reuniu 49% do total da área que, somadas às de Araújo, G., são 212 citações, ou seja, 78% do total da área.

Essa constatação corrobora o que Meadows (1999) ressalta, referindo-se aos pesquisadores produtivos, ao afirmar que:

[...] cada área temática contém um grupo relativamente pequeno de pessoas que dominam suas áreas preferidas. Elas são bastante visíveis não só para quem pertença à mesma especialidade, mas também para pesquisadores de fora. Essa imagem condiz com a maneira como a maioria dos próprios pesquisadores vê seus pares (MEADOWNS, 1999, p. 101).

Como mencionamos no Capítulo 1, os estudos sobre o federalismo no Brasil foram retomados a partir dos anos de 1990, motivados pela redemocratização do país. A partir do final dessa década, esse campo de estudos se constituiu, tendo como principal eixo investigativo “Federalismo, Relações intergovernamentais e Políticas Públicas”. A análise das teses e dissertações corrobora o balanço da literatura que apresentamos naquele capítulo, tanto em relação aos temas/problemas abordados quanto ao predomínio daquela literatura como principal referência. Como demonstraram os dados, a CPB foi uma das áreas que mais se destacaram nas últimas décadas no campo de estudos do federalismo em sua interface com as Políticas Públicas.

O federalismo constitui-se, segundo avaliam seus pares, em um dos mais importantes núcleos teóricos dessa disciplina.¹¹⁷ Ademais, a CPB também criou em sua estrutura a subárea Políticas Públicas, conforme consta na organização da Capes,¹¹⁸ o que lhe confere bastante autoridade e poder nesse campo.¹¹⁹ Corroborando essa tendência, estudos recentes sobre a produção dessa subárea indicam que o federalismo vem se estabelecendo em uma chave teórica desse campo de estudos (SUDANO; SOARES; VERGILI, 2014; AVRITZER; MILANI; BRAGA, 2016; LOTTA, 2015; HOCHMAN; FARIA, 2013).

¹¹⁷ Ver: Avritzer, Milani e Braga. *A ciência política no Brasil – 1960-2015*, 2016.

¹¹⁸ Disponível em <http://www.capes.gov.br>.

¹¹⁹ Esse campo, em sua origem, desenvolveu-se como uma subárea da Ciência Política norte-americana.

Essa predominância foi constatada ainda pelas referências à Souza, C. e à Arretche, M. Suas pesquisas foram utilizadas para fundamentar, além do federalismo, as análises no campo das Políticas Públicas. Especialmente, Arretche, M. foi também referenciada para fundamentar os estudos sobre “Avaliação e implementação de políticas sociais”. O modelo desenvolvido por essa autora para avaliar as desigualdades regionais e as políticas sociais, foi explicitamente assumido em três teses analisadas nesta pesquisa.

Contudo, o campo de estudos das Políticas Públicas não é exclusivo de uma área apenas, incluindo aí uma disciplina, como é o caso da Ciência Política, porém a sua trajetória colocou-a em uma posição de destaque em relação a esse campo, tendo o referencial teórico do federalismo papel relevante, pois, segundo Bourdieu (2008, p. 51-52, grifos nossos),

O laboratório é um microcosmo social situado *num espaço* que abrange outros laboratórios constitutivos de uma *disciplina* (ela própria situada num espaço, também hierarquizado, de disciplinas) e deve uma parte muito importante das suas características à *posição* que ocupa nesse espaço.

Todavia, nem por isso as disputas deixam de ocorrer nos espaços entre os agentes dos campos pelas posições de maior prestígio. Um outro conceito de Bourdieu que nos ajuda a pensar essas disputas, bem como as disposições entre os campos, é a noção de poder, assim definida pelo autor:

O campo do poder é um campo de forças estruturalmente determinado pelo estado das relações de poder entre tipos de poder, ou diferentes tipos de capital. Também é, de modo inseparável, um campo de lutas de poder entre os detentores de diferentes formas de poder, um espaço de jogo em que aqueles agentes e instituições possuidores de suficiente capital específico são capazes de ocupar posições dominantes dentro de seus campos respectivos, e confrontar os demais utilizando estratégias voltadas para preservar ou transformar as relações de poder. Os tipos diferentes de capital são tipos específicos de poder que são ativos em um ou outro campo (de forças e lutas) gerados no processo de diferenciação e autonomização. Dentro destes diferentes espaços de jogo surgem tipos característicos de capital que são, simultaneamente, instrumentos e objetos de disputa (BOURDIEU, 1998, p. 265).

Consoante a isso, Bourdieu (2001a, p. 29) ressalta que são operadas no interior do campo acadêmico relações demarcadas pelo campo de poder, cujas relações de forças “[...] entre as posições sociais garantem aos seus ocupantes um *quantum* suficiente de força social – ou de capital – de modo a que estes tenham a possibilidade de entrar nas lutas pelo monopólio do poder”.

Existe uma hierarquia entre os campos que é definida a partir de sua posição em relação ao campo do poder. A posição do Cape em relação ao campo mais amplo das Políticas Públicas é definida pela quantidade de capital científico que dispõe para obter e conferir reconhecimento, prestígio, status e autoridade na sua área de atuação. Ora, a

estrutura das relações objetivas do campo é definida pela distribuição do capital científico, em um dado momento, entre os seus agentes (indivíduos e instituições). Nesse caso, o federalismo é um *capital simbólico* que opera no *campo do poder*, demarcando a posição do Cape em relação ao campo das Políticas Públicas.

Logo, a disseminação da *crença* no pressuposto de que o federalismo é uma variável importante que interfere tanto no processo quanto no resultado das políticas públicas explica, em grande medida, a sua relevância para o campo das Políticas Públicas. Dessa forma, como *capital científico*, produz efeitos simbólicos, visto que obtém um “[...] reconhecimento explícito ou prático, o de *habitus* estruturado segundo as mesmas estruturas do espaço em que foi engendrado” (BOURDIEU, 2001b, p. 296).

Destacamos, ainda, em relação à trajetória da CPB¹²⁰, sua preocupação com a preparação de quadros para atuar no campo da Administração Pública. Esses profissionais atuam tanto na formação acadêmica (especialização, mestrado e doutorado) quanto compondo quadros técnicos da Administração Pública e privada,¹²¹ consoante ao que ocorreu nos Estados Unidos, asseveram Losada e Casas Casas (2010, p. 43, tradução nossa):

[...] desde o início da ciência política como disciplina, um bom grupo de cientistas políticos se inclinou para uma concepção ‘aplicada’ dessa ciência. Além disso, vários dos cientistas políticos americanos contribuíram em 1940 para a criação da Sociedade Americana de Administração Pública (ASPA) e muitos outros nos Estados Unidos e na Europa, têm se deslocado em uma zona de fronteira entre as duas disciplinas, Ciência Política e Administração Pública.

Essa forma de atuação é bastante estratégica para definir a posição das áreas e de intelectuais no campo das Políticas Públicas, pois, como analisou Hey (2008, p. 30), as políticas públicas tornaram-se, no Brasil dos anos 1990, a tônica e a razão das reformas estruturais e sociais. Esse contexto favoreceu a ascensão de intelectuais formados no campo da Economia, da Ciência Política, além de outros especialistas denominados técnico-políticos ou *experts*, “[...] porquanto aliam conhecimento técnico sofisticado com sensibilidade política”.

¹²⁰ Foi relevante para essa análise, o diálogo com a produção sobre a constituição do campo disciplinar da Ciência Política Brasileira (CPB), como: Avritzer, Milani e Braga (2016), Leite (2015), Lessa (2011), Keinert e Silva (2010), Miceli (1989; 1990), Forjaz (1997) e Lamounier (1982). Essa literatura foi também importante para analisar a posição dos campos no debate sobre o federalismo e as políticas públicas no Brasil.

¹²¹ Como resultado, a CPB vem também ocupando espaços institucionais no campo da Administração Pública, incluindo suas maiores organizações de pesquisa, como é o caso da FGV. Essa fundação, atualmente, é responsável pela publicação de um volume significativo da produção desse campo, além de formar profissionais em nível de mestrado e doutorado altamente credenciados para atuar tanto na formação de analistas de políticas públicas quanto para ocuparem cargos de gestão no alto escalão do serviço público. Isso para não mencionar a atuação em organizações não governamentais e setores privados que prestam assessoria aos governos.

Tratou-se de um projeto de dominação encabeçado por uma elite intelectual formada nas universidades de maior prestígio nacional e internacional que para isso ocupou espaços de poder político no aparelho de Estado. Assim, esses profissionais colocavam-se como “[...] os detentores do monopólio para a elaboração e difusão do princípio da divisão legítima do mundo social” (HEY, 2008, p. 30). No sentido bourdieusiano, esses profissionais sentiam-se legitimados a dominarem o campo das Políticas Públicas por serem portadores de determinado capital simbólico - adquirido através do capital intelectual (diploma, produções, rede de contatos etc.) no espaço acadêmico - e, conseqüentemente, de autoridade, cuja finalidade é a manutenção do estatuto de poder nas relações sociais estabelecidas no próprio campo das Políticas Públicas brasileiro.

Há muito já se diz acerca da diversidade que permeia o campo das Políticas Públicas por se tratar de um campo multidisciplinar. Essa diversidade vem sendo explicada pela multiplicidade de abordagens teórico-metodológicas utilizadas no estudo das políticas públicas. Porém, pouco tem sido dito a respeito da hierarquia produzida a partir dessas diferenças. Argumentamos que o campo das Políticas Públicas está polarizado em duas vertentes e tal polarização guarda ligação com a posição dos agentes na estrutura desse campo que está dividido em dois grupos: intelectuais tradicionais e analistas políticos. Essa divisão produz uma hierarquia no campo, posto que “os intelectuais tradicionais se encontram em desvantagem em relação aos analistas simbólicos, que estão em lugares vinculados ao mercado de circulação de conhecimento (BRUNNER, 1993, apud BALL; MAINARDES, 2011, p. 149).

Como vimos, há uma presença significativa de autores vinculados à Ciência Política como referência teórica do federalismo no Cape. Por outro lado, também observamos que alguns autores se destacaram nas áreas, tornando-se os responsáveis pela posição que ocuparam no conjunto de citações. No cômputo geral, identificamos um total de 47 autores para 975 citações. Assim, se considerarmos o percentual de citações pela concentração em alguns autores, como mencionamos, constataremos que a Ciência Política tem 32,6% de citações concentradas em três autores (Abrucio, F., Arretche, M., e Souza, C.) e a Educação, 21,7% em apenas dois autores (Cury, J. e Araújo, G.). Nessa lógica, há uma leve redução da distância entre essas áreas.

Porém, como indicado no mapa, essa separação não se justifica do ponto de vista estatístico, porque os autores foram citados no mesmo trabalho, sem distinção de área. O esforço aqui empreendido foi com a intenção de mapear a posição para explicar por que essa predominância ocorreu. Nesse sentido, o objetivo desse mapeamento foi explicar, a partir da

posição das áreas e dos autores, o porquê o Institucionalismo foi hegemônico nas pesquisas do Cape sobre o federalismo.

Por outro lado, queremos mostrar que houve uma movimentação do Cape, visando a ocupar uma posição no campo do federalismo, que sinaliza para a possibilidade de constituição de um subcampo de estudos – o Federalismo Educacional. De todo modo, esse subcampo apresentaria as mesmas características do seu macrocosmo – a *multi* e a *inter* (disciplinaridade), ou seja, um campo que se constitui na fronteira com outros, o que torna praticamente inócua a tarefa de tentar separar as disciplinas.

Dessa maneira, como apontamos no Capítulo 2, a constituição de um campo de estudos específico, não só justifica a análise da posição dos pesquisadores do Cape nesse campo, como também pode explicar sua configuração e possíveis tendências, o que será abordado no próximo item.

5.3 A (DIS)POSIÇÃO DOS PESQUISADORES DO CAPE NA CONSTITUIÇÃO DO FEDERALISMO EDUCACIONAL

Como exposto no primeiro item deste capítulo, a formação e a vinculação institucional dos pesquisadores influenciaram suas trajetórias, bem como na escolha dos seus objetos/temas de pesquisa e ainda na posição que vão ocupar no campo acadêmico. Assim, para mapear a posição dos pesquisadores do Cape no espaço de produção sobre o Federalismo Educacional, adotamos os seguintes critérios: a trajetória acadêmica e institucional, que envolve a vinculação aos PPGEs, orientações de mestrado e doutorado, Linhas e Projetos de pesquisa. A Tabela 9 abaixo, indica a posição dos autores do Cape, considerando o número de citações recebidas nas teses e dissertações analisadas. Apesar de sua validade, esse não é o único indicador que responde à movimentação do campo em direção à constituição do Federalismo Educacional, mas representa um importante ponto de partida para esse mapeamento, pois foram as referências utilizadas nas teses e dissertações para fundamentar a discussão sobre o federalismo.

Tabela 9 — Autores-referência do Cape citados nas teses e dissertações (2005-2018)

(continua)

AUTOR-REFERÊNCIA	TIPO DE REFERÊNCIA		TOTAL
	GERAL	FEDERALISMO	
Cury, C.	64	70	134
Araújo, G.	13	65	78
Oliveira, R.; Santana, W.	13	16	29

(conclusão)

AUTOR-REFERÊNCIA	TIPO DE REFERÊNCIA		TOTAL
	GERAL	FEDERALISMO	
Cruz, R.	5	8	13
Martins, P.	4	6	10
Pinto, J.	21	5	26
Farenzena, N.	10	5	15
Araújo, L.	3	4	7
Andrade, E.	0	3	3
Werle, F.	3	2	5
Dourado, L.	18	2	20
Sousa, S.	0	2	2
Sari, M.	3	2	5
Azevedo, J.	25	1	1
Camini, L.	0	1	1
França, M.	0	1	1
Vieira, S.	3	1	4
Abicalil, C.	0	1	1
Oliveira, D.	24	1	25

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados (2005-2018) da pesquisa (2020).

Incluimos, além dos autores indicados na Tabela 4, com citação acima de cinco, mais sete autores que receberam pelo menos uma menção nas teses e dissertações. Justificamos essa inclusão pelo fato de esses autores serem referência em áreas temáticas do Cape e por ainda terem publicações e orientações sobre o Federalismo Educacional.

Reitera-se que os autores-referência foram divididos em duas categorias (de base Geral e de base do Federalismo). Alguns autores foram mencionados tanto em uma quanto em outra, como foi o caso de Cury, J. que, no cômputo geral, aparece na primeira posição. Porém, como podemos observar, sua produção está dividida de igual maneira nas duas categorias, apresentando 70 citações exclusivamente sobre o federalismo. Esse autor é também uma referência nos campos do Direito e da Gestão Educacional, principalmente transitando pelas áreas de História e Filosofia. Suas contribuições para o campo do Federalismo Educacional são destacadas pela abordagem conceitual e legal em suas produções.

Importante ressaltar que a expressão “Federalismo Educacional” apareceu de forma explícita em um texto de sua autoria, no qual afirma: “[...] o modelo imperial inaugurou, ademais, uma duplicidade de redes no *Federalismo Educacional* brasileiro (CURY, 2007, p. 118, grifos nossos)¹²² como mencionamos no Capítulo 2. O grande índice de citações

¹²² O trecho citado foi também transcrito por Abrúcio no capítulo do livro *Educação e Federalismo no Brasil – combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Ainda com relação ao termo “Federalismo Educacional”,

recebidas tem também relação com o fato de que esse autor ocupa uma eminente posição no campo da Educação brasileira.¹²³ Dessa maneira, apesar de o autor ocupar a primeira posição no que diz respeito ao índice de citações, diversos fatores contribuem para que outros pesquisadores sejam uma referência importante nesse campo de estudos, como dito anteriormente.

Alguns autores se destacaram ainda porque são referência em áreas temáticas, como Financiamento (Pinto, J., Farenzena, N., Cruz, R., Martins, P. Araújo, L., França, M.), Gestão e Planejamento (Azevedo, J., Andrade, E., Dourado, L., Vieira, S., Oliveira, D.) e Regime de colaboração (Sari, M. e Werle, F.).

Ademais, assinalamos que as menções à Oliveira, R. e Santana, W. estão diretamente relacionadas ao fato desses autores serem os organizadores do livro *Educação e Federalismo no Brasil* que, como mencionamos no Capítulo 2, se tornou uma das principais referências nesse campo. Também constatamos que os demais autores que publicaram nesse livro foram utilizados para abordar o federalismo no Cape. Do campo da educação que participaram desse livro e que consta no quadro acima foram: Cury, J., Luce, M. e Sari, M.; Sousa, S. e Abicalil, C.

É digno de nota ainda que, principalmente em relação à Oliveira, R., dois autores que se tornaram referência para o Cape, foram seus orientandos de doutorado na USP: Araújo, L. e Araújo, G. Vale mencionar neste caso, o que Soares (2019) aponta em sua tese sobre a influência que os pesquisadores nacionais exercem na escolha dos objetos de estudo, neste caso, o federalismo. Entre os pesquisadores nacionais mais influentes que ela identifica em seu trabalho e que também constam entre os autores-referência, estão: Oliveira, R., Cury, J., Azevedo, J., Oliveira, D. e Dourado, L.

Entre os 18 autores listados no quadro, cinco compuseram o *corpus* da nossa pesquisa como autores de teses. Destes, quatro já estavam vinculados como docentes de universidades. No cômputo geral, identificamos que, entre os 35 autores das teses analisadas, 11 também estavam ligados às universidades,¹²⁴ três em Institutos Federais de Educação (IFs), um na Fundação João Pinheiro (Fundaj) e um como consultor legislativo da Câmara Federal. Porém, além de alguns autores migrarem para outras IES, nem todos estavam vinculados aos seus PPGes. A vinculação aos PPGes tem impactos importantes na produção especialmente

Martins (2009, p.32) menciona que esse já havia sido referido por Fávero em 2009, ao discutir a descentralização dos sistemas de educação.

¹²³ Ver: *Carlos Roberto Jamil Cury: Intelectual e Educador*, organizado por Cynthia Greive Veiga, 2010.

¹²⁴ Foram considerados apenas os vínculos de servidores efetivos. Os contratos temporários e trabalhos voluntários não foram contabilizados.

de teses e dissertações. Assim, entre os trabalhos analisados, identificamos três autores de teses, que se tornaram, nesse período (2005-2018), pesquisadores-orientadores de outras teses e dissertações, as quais compuseram a amostra desta pesquisa.

Quadro 10 — Doutores que se tornaram orientadores de teses e dissertações no período (2005-2018) analisado

AUTOR	IES DOUT	ANO CONC DOUT	VÍNC PROF	ANO VINC. PROFIS.	QUAT ORIENT.	NATUREZA
Alcântara, A.	UFF	2011	UERJ	2003	1	Mestrado
Araújo, G.	USP	2005	UFES	2004	6	5 mestrados (2011, 2012, 2016, 2018) 1 doutorado (2016)
Duarte, M.	UFF	2003	UFMG	1995	1	Doutorado (2015)

Fonte: Elaboração da autora com base no banco de dados (2005-2018) da pesquisa (2020).

Esse quadro pode ser explicado por vários fatores, dentre os quais destacamos: a ampliação dos PPGs nas últimas décadas e a trajetória acadêmica e profissional dos autores. Assim, na condição de docentes/pesquisadores de PPGs, alguns pesquisadores orientaram outros discentes de mestrado e doutorado, organizaram grupos e projetos de pesquisa, publicações e eventos sobre o Federalismo Educacional, bem como publicaram livros e artigos, o que será demonstrado no próximo item. Como resultado, esses docentes/pesquisadores também se tornaram as principais referências sobre o Federalismo Educacional no Cape.

Esse quadro, contudo, não é suficiente para mostrar a posição dos pesquisadores no campo de pesquisa sobre o Federalismo Educacional, pois apresenta apenas os pesquisadores que estão compondo a amostra. Além disso, muitos pesquisadores provavelmente se inseriram em PPGs, orientando discentes de mestrado e doutorado quando já havíamos encerrado a nossa pesquisa. Os autores que não fizeram parte da amostra, mas que orientaram teses e dissertações dentro do *corpus* da pesquisa no período, serão contemplados no item que aborda as LPs e GPs e a relação com os temas e objetos das pesquisas.

Como será abordado no próximo item, a (dis)posição dos autores será analisada considerando a criação, bem como a inserção desses pesquisadores nas LPs e GPs de pesquisa.

5.4 LINHAS E GRUPOS DE PESQUISA NA CONSTITUIÇÃO DO FEDERALISMO EDUCACIONAL E A POSIÇÃO DOS AGENTES E INSTITUIÇÕES

A partir da década de 1970, a Capes definiu que os PPGs deveriam se organizar em áreas de concentração e LPs, definindo uma “identidade”. Assim, as práticas de produção de conhecimento são institucionalizadas no Brasil, principalmente por intermédio da Pós-Graduação e de sua organização em LPs (SANTOS, 2008). Para Santos e Azevedo (2009, p. 2-3), uma LP pode ser entendida como “[...] um centro temático suficientemente delimitada que reflita a especificidade e as competências dos docentes/pesquisadores no interior do programa [...]”. As LPs se fundamentam, portanto, em uma tradição investigativa, da qual se originam projetos cujos resultados guardam afinidades entre si.

O Projeto de pesquisa, por sua vez, “[...] é a investigação com início e final definidos, fundamentada em objetivos específicos, visando a obtenção de resultados, de causa e efeito ou colocação de fatos novos em evidência” (BRASIL, MEC/DGP/CNPq, 2021). Além disso, Stremel (2016) e Santos (2008) apontam que, antes de as LPs se estabelecerem formalmente, já existiam GPs que se ocupavam com a temática da Política Educacional, pois as LPs organizam os PPGs oficialmente, por uma exigência da Capes, mas, na prática, os grupos e os núcleos de pesquisa direcionam o funcionamento dos estudos de forma temática e compartilhada.

No entanto, foi a criação das LPs relacionadas à Política Educacional que elevou a pesquisa no campo a um lugar de destaque, pois o crescimento do número de LPs, desde 1998 até 2016, foi exponencial. Conforme dados apresentados por Stremel (2016), em 1998, havia 290 LPs. Dessas, 30 LPs estavam relacionadas com a Política Educacional. Em 2016, de um total de 462 LPs, 102 estavam associadas à Política Educacional (MAINARDES; STREMEL, 2019). Mainardes e Stremel (2019) concluem que, enquanto, em 1998, a porcentagem de LPs relacionadas à Política Educacional era de 10%, esse número passou para 22% em 2016.

Todavia, além da Capes, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) criou o Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil (DGPB) em 1992, definindo-os como “[...] um grupo de pesquisadores, estudantes e pessoal de apoio técnico que está organizado em torno da execução de linhas de pesquisa segundo uma regra hierárquica fundada na experiência e na competência técnico-científica” (BRASIL/CNPq/DGPG, 2021).¹²⁵

¹²⁵ Disponível em: <http://lattes.cnpq.br/web/dgp/glossario?>. Acesso em: 24 de março de 2021.

Ocorre que as LPs vinculadas aos PPGEs não necessariamente correspondem às do GPs. Em algumas situações, o nome da LP a qual o líder do grupo está vinculado em seu PPGE, consta também entre as LPs relacionadas no registro do GP no DGP. Contudo, essa situação não se repete em todos os casos. Outra ocorrência verificada diz respeito aos projetos de pesquisa que constam no *Lattes* dos docentes. Em alguns casos, o nome do projeto é idêntico ao nome do GP, o que nos trouxe algumas dificuldades para separar essas instâncias de produção de pesquisa.

Assim, primeiramente, apresentaremos a pesquisa realizada no DGPG/CNPq, indicando a criação de GPs sobre o Federalismo Educacional, bem como a inclusão desse tema em grupos já existentes. No segundo momento, analisamos a relação entre o objeto de pesquisa das teses e dissertações e os projetos de pesquisa a partir da correlação entre as LPs dos PPGEs.

5.4.1 Grupos de Pesquisa: aquisição do *habitus* e capilaridade do Federalismo Educacional

Os GPs podem ser entendidos tanto como “comunidades de prática” (DEGN et al., 2018, apud MAINARDES, 2021b) quanto como “comunidades epistêmicas” (FELDMANN; DIVOLL; KLYVE, 2013 Apud MAINARDES, 2021b, p. 5) e não meramente como entidades organizacionais formais. Na primeira acepção, “[...] os grupos são comunidades que se envolvem, em conjunto, em atividades de pesquisa, ajudando-se mutuamente e compartilhando informações sobre seus interesses de pesquisa” (MAINARDES, 2021b, p. 05). Como comunidades epistêmicas, “[...] os grupos são espaços de produção de conhecimento e conduzem ao crescimento da proficiência intelectual e metodológica” (p. 5).

Essas noções coadunam com a ideia de que a pesquisa deve ser concebida como um ofício que exige um conhecimento prático, um “saber-fazer” que só pode ser conseguido por meio do *habitus* científico. As práticas dos cientistas tornam-se possíveis pela existência de um *habitus* de competências e de interesses específicos (RAGOUET, 2017). Segundo Bourdieu, Chamboredon e Passeron (2007), o ofício de pesquisador é um *modus operandi* e um *habitus*. A formação do *habitus* científico requer, pois, a “[...] aquisição de estruturas teóricas extremamente complexas [supondo] traduzir problemas altamente abstratos a operações científicas totalmente práticas” (BOURDIEU, 2004b, p. 61). Para obter o domínio dos princípios fundamentais da prática científica, é necessário praticá-los junto a um guia ou

“treinador” que dê segurança e tranquilidade (BOURDIEU; CHAMBOREDON; PASSERON, 2007, p. 14).

Nesse sentido, consideramos que a participação em grupos de pesquisa é uma atividade altamente relevante na aquisição do *habitus* científico, cujos membros são profissionais envolvidos na prática da ciência. Por isso buscamos identificar a criação de GPs, cujo objeto é o Federalismo Educacional, bem como a sua inclusão em grupos já existentes. Assim, além de revelar a aquisição do *habitus*, a análise dos GPs também possibilita verificar as posições dos agentes nesse campo de estudos.

Os descritores utilizados na pesquisa junto ao DGPG/CNPq¹²⁶ para a localização dos grupos foram: “federalismo”, “regime de colaboração”, “cooperação federativa”, “colaboração federativa”, “coordenação federativa” e “pacto federativo”. Porém, só localizamos GPs vinculados à Educação com os dois primeiros termos pesquisados, como indica a Tabela 10.

Tabela 10 — Síntese Pesquisa DGPG

TERMOS DE BUSCA	EDUCAÇÃO	OUTRAS ÁREAS	SUBTOTAL
federalismo	7	47	56
regime de colaboração	2	0	2
cooperação federativa	0	0	0
colaboração federativa	0	0	0
coordenação federativa	0	3	3
pacto federativo	0	3	3
TOTAL	9	53	62

Fonte: Elaboração da autora com base na pesquisa feita no DGPG/CNPq (2021).

Após esse levantamento inicial, a pesquisa focalizou apenas os grupos da área de Educação, e a busca foi realizada nos seguintes itens: nome do grupo, nome da LP e palavra-chave da LP.¹²⁷ Como indicado na Tabela 5, localizamos com os termos “federalismo” e “regime de colaboração” um total de nove grupos vinculados à área da Educação. A maioria foi criada a partir de 2014, apenas dois grupos são anteriores. O primeiro foi criado em 1988, como pode ser observado no Quadro 11 a seguir.

¹²⁶ Disponível em: http://dgp.cnpq.br/dgp/faces/consulta/consulta_parametrizada.jsf. Acesso em: 22 mar. 2021.

¹²⁷ Além dessas informações, é possível encontrar no Diretório outros dados, como: recursos humanos, instituições parceiras, indicadores de RH, equipamentos e softwares.

Quadro 11 — Grupos de Pesquisa sobre Federalismo na área da Educação (2021)

	GRUPO DE PESQUISA	IE	UE	ANO	LÍDER	LP	PALAVRA-CHAVE
1	Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação	UFRGS	RS	1988	Luce, M. Farenzena, N.	xxxxxx	Controle público social; Gestão Financeira; Esfera Pública; Regime de colaboração ; Custos educacionais
2	Política e Gestão da Educação	UFBA	BA	1995	Musial, ;G. Almeida, A.	xxxxxx	Avaliação Educacional; Gestão Democrática; Federalismo
3	Educação, Federalismo e Controle Social (GEFECS)	UNEB	BA	2014	Conceição, S.	xxxxxx	xxxxxxx
4	Federalismo e Políticas Educacionais	UFES	ES	2015	Araújo, G.; Lima, M.	Educação, Formação Humana e Políticas Públicas	xxxxxxxx
5	Grupo de Pesquisa em Gestão e Formação de Professores na Educação Básica (GEGFOPEB)	UFMA	MA	2016	Sousa, K.; Carvalho, F.	xxxxxx	Formação docente; <i>Accountability</i> ; Coordenação Pedagógica; Processos formativos; Regime de colaboração ; Gestão educacional
6	Grupo de Pesquisa em Gestão Pública e Políticas Educacionais	FNDE	DF	2020	Ribeiro, A.; Wathier, V.	2) Federalismo , descentralização e relações intergovernamentais	Relações Intergovernamentais; Federalismo ; Capacidade Estatal; Descentralização
7	Grupo de Estudos e Pesquisas sobre a Contribuição de Anísio Teixeira para a Educação Brasileira	UNB	DF	2017	Castioni, R.	xxxxxx	Anísio; Federalismo ; Sistema educacional
8	Grupo de Estudos, Pesquisas e Experimentações Educacionais (GEPEE)	UFMA	MA	2017	Cavalcanti, C.; Silva, J.	Políticas de Financiamento da Educação e Relações Federativas	Política educacional; Financiamento da Educação; Federalismo
9	Grupo de Estudos, Pesquisas e Experimentações Educacionais (GEPEE)	IAT/IF B	BA	2018	Da Silva, R.; Costa, J.	xxxxxx	Trabalho-Educação; Formação Humana; Financiamento da Educação; Políticas Públicas Educacionais; Relações Raciais, Federalismo

Fonte: Elaboração da autora com base em pesquisa realizada no DGP/CNPQ em 22/03/2021.

Conforme o exposto, os grupos criados antes de 2014, além de não apresentarem o vocábulo “federalismo” em seus nomes, possuem o termo “regime de colaboração”, indicado somente nas palavras-chave de uma de suas LPs. Assim, do total de nove GPs, apenas dois possuem o termo “federalismo” em seus nomes: o primeiro foi criado em 2014 e vinculado à Uneb - Educação, *Federalismo* e Controle Social (GEFECS) e o segundo, em 2015, vinculado à Ufes - Federalismo e Políticas Educacionais. Outros dois GPs vinculados ao FNDE e à UFMA possuem esse termo no nome de suas LPs. Já os demais, vinculados à UFBA, à UNB, ao IAT e IFB apresentam esse termo apenas nas palavras-chave em uma de suas LPs.

Indicamos no quadro apenas essas informações, porém, como pode ser observado no APÊNDICE I, constam os nomes e a quantidade de LPs, bem como as palavras-chaves de cada uma delas. Destacamos que o nome de uma das LPs do GP da Ufes é idêntico ao da LP do PPGE, por isso incluímos no Quadro. Essa afinidade será abordada no próximo subitem.

Observamos, ainda, que os líderes dos GPs constam entre os autores-referência no CAPE sobre o federalismo, bem como orientaram dissertações e teses sobre o tema, dos quais se sobressaíram: Araújo, G., Luce, M. e Farenzena, N. Além desses realces, constatamos um movimento importante de alguns autores das teses analisadas, pois, inseridos como líderes de GP, são eles: Cavalcanti, C., da UFMA; Costa, J. do, IAT/IFB e Sousa, K., também da UFMA. No caso de Cavalcanti, C., como mencionamos no Capítulo 2, a autora publicou sua tese como livro, em 2019.

Em relação à participação em redes de pesquisa, dois GPs notificaram que trabalham em redes nacionais e internacionais. O primeiro, vinculado à Ufes, informou participar do Grupo de Trabalho Clacso: Espaços Deliberativos e Governança Pública (Gegop); o segundo, da UFMA, participa da Rede de Estudos sobre Planejamento e Gestão Educacional (Replag). Por conseguinte, Mainardes (2021b, p. 5) assevera, a partir do levantamento de diversos estudos, que “[...] a colaboração de pesquisa em redes internacionais contribui para aumentar a produtividade de cientistas individuais e a qualidade da pesquisa”. Além disso, o autor também considera que pertencer a um grupo de pesquisa consolidado leva, geralmente, a uma maior produção científica, o que foi constatado nesta pesquisa em relação ao Federalismo Educacional.

Continuando nessa sistemática de análise sobre os GPs, chama a atenção a recente criação de um GP pelo FNDE, cujo objetivo é “[...] desenvolver pesquisas de *avaliação de gestão e políticas públicas* e de sua administração, a fim de contribuir para aperfeiçoar a Gestão Pública e a assertividade na governança e aplicação dos recursos destinados à

Educação” (BRASIL, MEC/DGPG/CNPq, 2021, grifos nossos). Esse grupo é formado por servidores do FNDE e convidados que se dedicam a:

[...] estudar, pesquisar e disseminar conhecimento sobre a *execução, monitoramento e financiamento dos programas educacionais* e as áreas administrativas que os envolvem. As atividades do grupo incluem, além da investigação, preparação e publicação de *resultados de pesquisas*, a realização e participação em seminários e palestras, reuniões periódicas para discutir temas de interesse e a organização e realização de cursos na área de políticas e gestão públicas (BRASIL, MEC/DGPG/CNPq, 2021, grifos nossos).

Ressaltamos, a partir da referida citação, que o termo “federalismo” aparece na LP deste grupo, cujo nome é *Federalismo, descentralização e relações intergovernamentais*. Destacamos, ainda, que as categorias eleitas pela LP são descentralização e relações intergovernamentais. Tais categorias são centrais ao debate sobre o federalismo brasileiro e educacional, como analisamos.

Como vimos argumentando até aqui, a criação desse grupo pelo FNDE informa tanto a capilaridade do Federalismo Educacional quanto ainda o protagonismo de instituições do campo da gestão das políticas públicas de educação, o que foi demonstrado no Capítulo 4 desta tese. Essa capilaridade também é observada nos objetos eleitos pelos demais GPs que podem ser notados nas LPs e nas palavras-chave do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação vinculado à UFRGS, resumidos em seu objetivo:

Dedica-se a investigação, debate acadêmico e *planejamento* da educação no Rio Grande do Sul, no Brasil e na América Latina. Focaliza as políticas públicas de educação como fluxos de *ação do Estado* em um campo de possibilidades produzido por interações entre agentes governamentais e sociedade civil; a configuração do Estado e a organização da educação; o ordenamento normativo manifesto em direitos, garantias e condições de escolarização. Os estudos abrangem *diagnóstico, análise, comparação, monitoramento e avaliação de políticas educacionais* por meio de metodologias quantitativas e qualitativas, em perspectivas multidisciplinares. Temas em estudo: *direito à educação e cidadania*; ordenamento constitucional, legal e institucional da educação e políticas educacionais; redefinição do papel do Estado e as *relações federativas* e entre o *público e o privado*; *gestão democrática* dos sistemas e instituições de *Educação Básica e Superior* (BRASIL, MEC/DGPG/CNPq, 2021, grifos nossos).

Tanto no nome das LPs quanto em suas palavras-chave, é possível observar os diversos objetos associados ao federalismo e, ao mesmo tempo, os eixos temáticos privilegiados pelas LPs sobre Política Educacional dos PPGEs, entre os quais se destacaram: Política Educacional, Políticas Públicas, Estado e Sociedade, Trabalho e Educação, Gestão, Planejamento, Financiamento, Currículo, Formação Docente, Avaliação, História da Educação, Níveis, Modalidades e Sistemas Educacionais.

Apesar dessa diversidade, bem como da interdisciplinaridade com outros campos acadêmicos, Soares (2019, p. 89) considera que o espaço da Política Educacional está

demarcado nessa relação com as LPs, o que pode confirmar que ela se constitui em um campo acadêmico específico. Reiteramos a conclusão da autora sobre a predominância da epistemologia marxista, principalmente quando são focalizados os “[...] impactos das políticas educacionais na sociedade civil, seja pelo viés do trabalho ou da prática da gestão” (p. 89).

Como apontamos no Capítulo 3, nas pesquisas sobre o Federalismo Educacional essa predominância se confirma. Por outro lado, a inserção das teorias vinculadas ao campo do federalismo e a influência de autores de outras áreas, levou os pesquisadores a buscarem outros referenciais teóricos, como o Neo-institucionalismo.

Ademais, essa diversidade corrobora o que assinalamos no Capítulo 2 acerca dos temas, categorias empíricas e analíticas do conjunto da produção acadêmica. Como será analisado no próximo subitem, a partir das teses e dissertações, essas categorias temáticas mantêm, ainda, determinada proximidade significativa com o perfil dos projetos de pesquisa desenvolvidos pelas LPs dos PPGEs.

5.4.2 A relação entre as LPs, os projetos e objetos de pesquisa nas teses e dissertações

Para analisar a relação entre as LPs, os projetos e objetos de pesquisa nas teses e dissertações, realizamos uma pesquisa na Plataforma *Lattes* para identificar os projetos, os temas das pesquisas, a vinculação dos orientadores e orientandos com esses projetos. Foi necessário consultar o *lattes* dos docentes e dos discentes para confirmação desses casos, pois as informações nem sempre eram convergentes e/ou atualizadas. Assim, pode haver casos em que consideramos que não houve vinculação do docente e/o discente ao projeto, pois não constavam no *lattes*, mas na prática, havia.

No Quadro 12, a seguir, arrolamos por ordem alfabética as 32 IES onde as teses e dissertações foram desenvolvidas, indicando as LPs, os projetos, os orientadores, a quantidade de orientandos e suas vinculações aos projetos registrados na Plataforma *Lattes*.

Quadro 12 — Relação entre as pesquisas desenvolvidas nos PPGEs, suas LPs e projetos de pesquisa, por IES, de acordo com as teses e dissertações (2005-2018)

(continua)

IES	LINHA DE PESQUISA	PROJETO	ORIENTADOR	QTD ORIEN	VINC. OBJ.
Estácio	Políticas Públicas, Gestão e Formação de Educadores	O processo de gestão no contexto do PDE da Educação: tensões entre o anunciado e o realizado (2013-2016)	Alzira Batalha Alcântara	1	SIM
PUC	História e Políticas da Educação	Avaliação de Políticas Educacionais (2015 - atual)	Maria Lourdes Gisi	1	SIM
UEBA	Gestão da Educação e Redes Sociais	Projeto Interdisciplinaridade: dispositivo instituinte de uma nova concepção sobre a gestão de Sistema de Ensino (2015-2015)	Maria Luiz Heine; Nadia Hage Fialho	1	SIM
UESB	Políticas Públicas e Gestão da Educação	O Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica: O PARFOR na Bahia (2012-2016)	Leila Pio Mororó	1	SIM
UESC	Políticas Educacionais e Gestão Escolar	NÃO	Raimunda Alves Moreira De Assis	1	NÃO
UFAC	Políticas e Gestão Educacional	NÃO	Mark Clark Assen De Carvalho	1	NÃO
UFBA	Política e Gestão da Educação	A elaboração das políticas educacionais e a gestão da Educação em municípios baianos face às reformas do setor implantadas no Brasil a partir de 1990 (2004-2007)	Maria Couto Cunha	4	SIM
		O Plano de Ações Articuladas - PAR como suporte à gestão da educação municipal: potencialidades, limites e desafios em municípios do Estado da Bahia (2010-2011)			SIM
		A problemática da formação e da profissionalização do magistério da Educação Básica no Estado da Bahia (2008-2010)			SIM
		NÃO			Wellington Marinho de Aragão
UFC	Filosofia e Sociologia da Educação	NÃO	Nicolino Trompieri Filho	1	NÃO
Ufes	Educação, Formação Humana e Políticas Públicas	Federalismo e Políticas Educacionais (2015 - atual)	Gilda Cardoso de Araújo	6	SIM
					SIM
					SIM
					SIM
					SIM
		NÃO	Marcelo Lima	1	SIM
NÃO	Ueber José De Oliveira	1	NÃO		

(continuação)

IES	LINHA DE PESQUISA	PROJETO	ORIENTADOR	QTD ORI EN	VINC. OBJ.
UFF	Políticas, Educação, Formação e Sociedade	NÃO	Nicholas Davis	1	NÃO
		Poder Legislativo e Organização da Educação: a contribuição da Câmara de Vereadores à educação municipal em Niterói de 1989 a 2004 (2010)	Waldeck Carneiro Da Silva	1	SIM
		Uma análise dos Planos Municipais de Educação do Estado do Rio de Janeiro (2015 - atual)	Jorge Nassim Vieira Najjar	1	SIM
UFFS	Políticas Educacionais	NÃO	Joviles Vitório Trevisol	1	NÃO
		NÃO	Maria Silvia Cristofoli	1	NÃO
UFJF	Gestão, políticas educacionais e avaliação	Impacto das Políticas de Avaliação nos Sistemas Municipais de Ensino (2011 - atual)	Diva Chaves Sarmento	2	SIM
		Gestão escolar, recursos e desenvolvimento curricular: desafios para liderança (2010-2013)	Beatriz De Basto Teixeira		1
UFMA	Estado e Política Educacional	Mapeamento das bases normativas e das condições político-institucionais dos Sistemas Municipais de Ensino do Maranhão (2015-2019)	Maria José Pires Barros Cardozo	1	SIM
UFMG	Políticas Públicas em Educação: formulação, implementação e avaliação	Observatório da gestão municipal de educação (2013-2017)	Marisa Ribeiro Teixeira Duarte	1	NÃO
		A implementação do FUNDEB em municípios mineiros (2010-2012)	Rosimar De Fátima Oliveira	1	NÃO
UFMS	História, Políticas e Educação	A Política Educacional No Contexto Das Relações Federativas No Brasil (2011-2015)	Maria Dilméia Fernandes	1	SIM
			Margarita Victoria Rodrigues	1	SIM
				1	SIM
UFMT	Movimentos Sociais, Política e Educação Popular	NÃO	Artemis A. M. Torres	1	NÃO
UFPA	Políticas Públicas Educacionais	Custo Aluno-Qualidade Inicial da Educação Integral: avançando rumo ao direito à educação pública de qualidade no Brasil (2011-2011)	Rosana Maria Gemaque Rolim	2	SIM
		Financiamento da Educação e Remuneração de Professores da Educação Básica do Estado do Pará (2012-2015)			SIM

(continuação)

IES	LINHA DE PESQUISA	PROJETO	ORIENTADOR	QTD ORI EN	VINC. OBJ.
UFPA	Políticas Públicas Educacionais	A Internacionalização da Educação Superior, os Organismos Internacionais e os Impactos nos Programas de Formação de Professores (2016 - atual)	Olgaíses Cabral Maués	1	SIM
		O Plano de Ações Articuladas: o Regime de colaboração na relação entre o governo municipal de Belém e o governo federal (2013-2017)	Vera Lúcia Jacob Chaves	1	SIM
		NÃO	Ney Cristina de Oliveira	1	NÃO
UFPB	Políticas Educacionais	Estudos Culturais e Tecnologias da Informação e Comunicação (2006-2007)	Edna Gusmão de Góes Brennand	1	SIM
UFPE	Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação	“Os Sistemas Municipais de Ensino e o Regime de colaboração entre os Entes Federativos no Contexto do Poder Local (2005-2008)	Janete Maria Lins de Azevedo	2	SIM
		Avaliação da Participação Social e Atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) no Nordeste (2013-2017)	Janete Maria Lins de Azevedo		SIM
		Políticas de Educação, Municípios e o Regime de colaboração da União (2009-2013)	Ana Lúcia Felix dos Santos	1	SIM
		Sistemas Municipais de Ensino: Impactos na gestão da educação no âmbito do Poder Local (2008-2011)	Alfredo Macedo Gomes	1	SIM
		Políticas de Educação, Municípios e o Regime de colaboração da União (2009-2013)	Ana Lúcia Féliz dos Santos	1	SIM
	Teoria e História da Educação	NÃO	Adriana Maria Paulo da Silva	1	NÃO

(continuação)

IES	LINHA DE PESQUISA	PROJETO	ORIENTADOR	QTD ORI EN	VINC. OBJ.
UFPR	Políticas e Gestão da Educação	Políticas Educacionais e Qualidade de Ensino: as relações entre o investimento financeiro em ed, as condições de qualidade, o perfil da demanda educacional e o desempenho estudantil no Estado do Paraná (2006-2011)	Tais Moura Tavares	1	SIM
		Políticas Educacionais e Qualidade de Ensino no Paraná	Ângelo Ricardo de Souza.	1	SIM
	Políticas Educacionais	Políticas Educacionais e Qualidade de Ensino: as relações entre o investimento financeiro em educação, as condições de qualidade, o perfil da demanda educacional e o desempenho estudantil no Estado do Paraná (2006-2011)	Ângelo Ricardo de Souza	1	SIM
		Ensino Médio e Profissional: Políticas e processos/ O Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI) como política de indução à reestruturação curricular na última etapa da educação básica (2012-2016)	Mônica Ribeiro da Silva	1	NÃO
		Remuneração de Professores de Escolas Públicas de Educação Básica no Contexto do FUNDEB e do PSPN	Marcos Edgar Bassi	1	SIM
		A proposta do Ensino Médio por Blocos de Disciplinas Semestrais, no Paraná: interferências das relações federativas e dos sujeitos sociais nas políticas para o ensino médio - 2003 a 2010 (2011-2013)	Taís Moura Tavares	1	SIM
UFRJ	Políticas e Instituições Educacionais	A formação em serviço dos gestores das escolas públicas: impactos do programa nacional escola de gestores da educação básica pública no estado do Rio de Janeiro (2012-2015)	Daniela Patti do Amaral	1	SIM
		O tempo escolar nas políticas públicas de democratização da educação no Brasil e na França: um estudo comparativo (2009-2014)	Ana Maria Cavaliere	1	SIM
		NÃO	José Jairo Vieira	1	NÃO
UFRN	Educação, Política e <i>Praxis</i> Educativas	Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo dos municípios dos estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais no período de 2007 a 2011 (2013-2017)	Antônio Cabral Neto	2	SIM SIM
			Magna França	2	SIM SIM
			Luciana Terra dos Santos Garcia	1	SIM
			Alda Maria Duarte Araujo Castro	3	SIM SIM SIM

(continuação)

IES	LINHA DE PESQUISA	PROJETO	ORIENTADOR	QTD ORI EN	VINC. OBJ.
UFRS	Política e Gestão de Processos Educacionais	Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: análise e avaliação da política em redes públicas municipais brasileiras (2010-2013)	Nalu Farenzena	2	SIM
		Controle na gestão de recursos financeiros da educação: quadro institucional e práticas em programas de gestão compartilhada entre níveis de governo (2009-2011)	Nalu Farenzena		SIM
		NÃO	Maria Beatriz Luce	1	NÃO
		NÃO	Vera Maria Vidal Peroni	1	NÃO
UFsCar	Educação, Cultura e Subjetividade	NÃO	Sandra Aparecida Riscal	1	NÃO
UNB	Políticas Públicas e Gestão da Educação	Política pública e gestão da educação profissional e tecnológica (2007-2016)	Remi Castioni	1	SIM
		Análise de políticas educacionais: um estudo sobre base de dados e indicadores para a educação profissional e tecnológica (2013-2015); Políticas públicas para Educação Profissional e Tecnológica: modelos e indicadores (2012-2013)	Bernardo Kipnis	1	SIM
		NÃO	Kátia Augusta C. P. C. da Silva	1	NÃO
		NÃO	Marília Fonseca	1	NÃO
UNEMAT	Formação de Professores, Políticas e Práticas Pedagógicas	NÃO	Irton Milanesi	1	NÃO
UNESP	Política e Gestão Educacional	NÃO	Ricardo Ribeiro	1	NÃO
		NÃO	Theresa Maria de Freitas Adrião	1	NÃO
Unicamp	Estado, Políticas Públicas e Educação	NÃO	Sônia Giubilei	1	NÃO
		NÃO	Adriana Missae Momma	1	NÃO
	Educação e Ciências Sociais	NÃO	Nora Rut Krauwczyk	1	NÃO
Unisinos	Educação, História e Políticas	NÃO	Flávia Obino Werle	1	NÃO
Unoesc	Educação, Políticas Públicas e Cidadania	Indicadores de qualidade do ensino fundamental na mesorregião oeste de Santa Catarina: estratégias e ações na rede pública municipal de ensino de 2010 a 2014 (2011-2014)	Elton Luiz Nardi	2	SIM
		Mapeamento da Gestão Educacional dos Sistemas Municipais de Ensino do Oeste de Santa Catarina (2010-2012)			SIM

(conclusão)

IES	LINHA DE PESQUISA	PROJETO	ORIENTADOR	QTD ORI EN	VINC. OBJ.
UPF	Políticas Educacionais	Gestão e qualidade da educação: um diálogo possível? (2011-2014)	Rosimar Serena Siqueira	1	SIM
URI	Políticas Públicas e Gestão da Educação	Processos participativos e a educação popular: a contribuição de Paulo Freire (2013-2016)	Cenio Back Weyh	1	NÃO
USP	Estado, Sociedade e Educação	NÃO	Romualdo Luiz Portela de Oliveira	2	NÃO
			Romualdo Luiz Portela de Oliveira		NÃO
		Problematização do conceito de qualidade presente na pesquisa custo-aluno-ano em escolas da educação básica que oferecem condições para a oferta de um ensino de qualidade (2003-2004)	Rubens Barbosa De Camargo	1	SIM
		Relações federativas e políticas públicas de educação básica de jovens e adultos: um estudo comparativo Brasil - Estados Unidos (2011-2012)	Maria Clara Di Pierro	1	SIM
		Inclusão escolar e novas exigências nos campos político, da gestão e pedagógico: focalizando práticas de professores de educação especial (2011-2013)	Rosângela Gavioli Prieto	1	NÃO

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados da pesquisa e *Lattes* dos pesquisadores (2020).

Como indicado no Quadro 12, na maioria dos casos, identificamos um grau significativo de vinculação entre as temáticas das teses e dissertações e os projetos de pesquisa desenvolvidos pelos orientadores. Quanto à participação dos orientandos nesses projetos, observamos uma grande inserção. Inclusive, em alguns casos, todos os orientandos se encontravam vinculados ao mesmo projeto. Apesar disso, constatamos situações em que o orientador tem um projeto relacionado com o tema da pesquisa do orientando, mas este não se encontra registrado na Plataforma *Lattes* como integrante da pesquisa. Verificamos, ainda, uma aproximação importante entre as dimensões apontadas nos nomes das LPs, a formação dos orientadores e os objetos das pesquisas identificados nas teses e dissertações.

Nesse universo de investigação, em especial, os GPs representam uma possibilidade de fortalecimento dos agentes para o desenvolvimento do tema. Em tais grupos, torna-se possível identificar temáticas que poderão ser pesquisadas mais ou menos autonomamente. Os grupos de pesquisa podem, contudo, exercer diferentes papéis. De um lado, o caráter de distinção do próprio grupo em disputa com outros, busca de alianças, acesso a

financiamentos e facilitação de acordos com grupos nacionais e estrangeiros; de outro, aqueles que desenvolvem suas pesquisas de forma relativamente independente. Dependendo do prestígio no universo acadêmico, “[...] os processos que visam à injeção de temáticas, ao reconhecimento e à consagração científicos e, ainda, à legitimação dos agentes vinculados a eles, ocorrerão em maior ou menor grau de sucesso” (HEY, 2008, p. 113). Fato esse que corrobora a assertiva de Bourdieu sobre a centralidade dos *capitais simbólicos* no que tange à conquista de *status* e prestígio em determinado campo social.

Nesse sentido, podemos afirmar que há uma grande afinidade entre as LPs e os projetos de pesquisa. De igual modo, essa afinidade ocorre em relação ao objeto de pesquisa dos discentes e aos projetos de pesquisa dos orientadores. Já em relação à proximidade com o campo teórico do federalismo, há distintos graus de afinidade. Das 32 IES, apenas três (Ufes, UFMS e USP) indicaram nos nomes dos projetos termos diretamente vinculados ao campo teórico do federalismo. Porém, como demonstramos no subitem anterior, em relação aos GPs registrados no DGP/CNPq, sete universidades (UFRS, UFBA, UNEB, UFES, UNB, UFM, UFM, esta com dois grupos), além do IAT/IFB e do FNDE, possuem GP sobre o federalismo. Essa afinidade influenciou a posição dessas instituições e dos seus pesquisadores nesse campo de estudos.

A Ufes, por exemplo, apesar de possuir a mesma quantidade de teses e dissertações que a UFRN, destaca-se mais que esta última, visto que possui um GP registrado no CNPq, cujo título apresenta nominalmente o termo “federalismo”. Todas as produções estão vinculadas a um projeto de mesmo nome, contando ainda com a participação dos orientadores na composição desse GP. Vale reiterar que a primeira tese sobre esse subcampo, defendida na USP, é de autoria da professora Gilda Cardoso de Araújo (Ufes). Sua tese foi também publicada como livro no ano de 2013 – *Políticas Educacionais e Estado Federativo: conceitos e debates sobre a relação entre município, federação e educação no Brasil*, tornando-se uma das principais referências sobre o Federalismo Educacional no Cape brasileiro. A professora orientou seis trabalhos no período analisado (2005-2018), publicou nove artigos, apresentou dois trabalhos nos maiores eventos do campo (Anped/GT 05 – 2003; 2006) e organizou um livro em 2018, intitulado: *Federalismo e Políticas Educacionais: entre velhos dilemas e novos desafios*. Esse GP, ainda sob a coordenação da referida professora, realizou quatro Seminários temáticos sobre “Federalismo e Educação” entre os anos de 2014 e 2020.

A UFRN concentra os estudos sobre o PAR, abordando as dimensões do financiamento e da formação docente. Conforme elucidamos no Capítulo 2, o destaque dado

ao planejamento foi um importante fator que impulsionou a constituição do campo de estudos sobre o Federalismo Educacional. Essa universidade orientou oito trabalhos, com a participação de quatro professores. Nessas pesquisas foi mencionada como autor-referência, França, F. Foram ainda citados em alguns trabalhos, os professores Cabral Neto, A. e Castro, A., os quais também possuem publicações sobre o federalismo e as políticas educacionais.

De igual modo, na UFPE, cujo nome da LP é “Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação”, identificamos que seus projetos de pesquisa estão muito alinhados com as temáticas do período - Sistemas de Ensino, Avaliação e Financiamento, articulados às categorias Regime de Colaboração e Relações Federativas. Essa universidade orientou seis trabalhos, com a participação de 4 professores. Desses professores, destacamos Azevedo, J., que orientou uma tese e um mestrado, visto que foi mencionada entre os autores-referência do Federalismo Educacional, como indicamos no item 5.2. A tese de Andrade, E., concluída em 2011, foi publicada como livro em 2012, tornando-se, também, uma das referências para o campo.

Conforme descrito no Capítulo 2, essa universidade estabeleceu uma parceria com a Sase, na qual foram publicadas pela Anpae, coletâneas sobre o Federalismo Educacional. Naquela ocasião, essa universidade ocupava a Coordenação Geral dessa associação, na pessoa da professora Márcia Ângela da S. Aguiar (UFPE). O primeiro volume, intitulado *Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação*, foi organizado por Dourado, L. e Azevedo, J.

Por conseguinte, a USP, a despeito de apresentar no período apenas cinco produções dessa natureza, foi responsável pela formação de pelo menos três pesquisadores em nível de doutorado, entre os anos de 2005 e 2013, cujas pesquisas se tornaram referência para o campo. Ressaltamos que todos eles já eram professores de universidades federais quando ainda cursavam o doutorado, o que colabora com a formação de *status* e prestígio no campo científico, visto que essa instituição goza de elevado capital universitário, como apontou Rey (2008).

Nessa direção, vale também mencionar a UNB com a LP “Políticas Públicas e Gestão da Educação”, da qual destacamos a produção de Paulo de Sena Martins. Sua tese foi concluída ainda em 2009 e publicada como livro em 2011, constituindo-se em uma das principais referências sobre o Federalismo Educacional na dimensão do financiamento.

O Quadro 13, a seguir, mostra o índice de citação dos livros publicados a partir das teses defendidas no período (2005-2018), por ordem alfabética dos autores. Essa informação foi obtida por meio da consulta no *lattes* desses autores.

Quadro 13 — Índice de citação dos livros publicados a partir das teses analisadas (2005-2018)

AUTOR	TÍTULO	ANO DOUT	ANO LIVRO	IES DOUT	IES TRAB	QTD CIT
Andrade, E.	Sistemas Municipais de Educação: impactos na gestão educacional no âmbito do Poder Local	2011	2012	UFPE	UFPE	15
Araújo, G.	Políticas Educacionais e Estado Federativo: Conceitos e Debates sobre a Relação entre Município, Federação e Educação no Brasil	2005	2013	USP	UFES	20
Araújo, R.	O CAQi e o novo papel da União no financiamento da Educação Básica	2013	2016	USP	UNB	13
Martins, P.	FUNDEB, Federalismo e Regime de colaboração	2009	2011	UNB	Senado	99
Camini, L.	Política e gestão educacional brasileira, uma análise do plano de desenvolvimento da educação/plano de meta comprometido todos pela educação (2007-2009)	2009	2013	UFRGS	MEC	26
Cavalcanti, C.	Federalismo e Financiamento da Educação Básica no Brasil	2016	2019	UFMG	UFMA	4

Fonte: Elaboração da autora com base nos índices obtidos no Google Acadêmico, extraído em 10-02-2022.

Como podemos notar, os autores com maiores índices de citações foram os primeiros a defender suas teses no Cape, além de estarem vinculados às universidades (à exceção de Martins que é servidor público do Senado), bem como publicarem suas teses como livros. Certamente, a busca ampliada das demais publicações dos autores poderia indicar melhor as suas posições nesse espaço. Contudo, focalizamos a análise da amostra eleita para esta pesquisa. Ademais, esta análise exigiria um outro tipo de pesquisa, que não é o caso desta. Apesar disso, no levantamento mais amplo, exposto no Capítulo 2 e relacionado no APÊNDICE H, é possível verificar essa tendência. De todo modo, argumentamos que esses dados sugerem a constituição desse campo de estudos e a posição de seus autores-referência, ou seja, das autoridades que vão se constituindo ao longo desse tempo.

5.5 TOPOLOGIA DOS CAMPOS — EXISTE UM SUBCAMPO?

A competitividade, se bem regulada por instituições, pode nos conduzir a um caminho virtuoso de crescimento, pluralidade temática e metodológica, e ganho de relevância pública. Já o conflito aberto entre subáreas, em nome de purismos metodológicos, de visões de mundo ou

morais, certamente terá efeitos deletérios sobre o [Cape] (FERES JÚNIOR; CAMPOS; ASSUMPÇÃO, 2016, p. 257-258).

Ao preferir a noção de campo em detrimento de conceitos, como “grupos”, “populações”, “organizações” ou “instituições”, Bourdieu “pretende chamar a atenção para os jogos de interesses e de lutas que modelam a existência do mundo social” (PASSIANI; ARRUDA, 2017, p. 71). Essa noção se apresenta como uma “metáfora espacial-chave em sua sociologia” (p. 71). Nessa visão, a Sociologia seria uma espécie de topologia social preocupada com a construção de uma teoria do espaço social.

Ainda de acordo com Bourdieu (2017), é a posição do pesquisador que determina as maiores chances de sucesso no espaço acadêmico e no campo universitário, na tarefa de impor a legitimidade dos temas. Como demonstramos neste capítulo, alguns elementos foram centrais para definir a dis(posição) dos pesquisadores no campo de estudos do Federalismo Educacional: a trajetória acadêmica e institucional dos Pesquisadores/orientadores e a criação bem como a participação em LPs e GPs sobre o Federalismo Educacional.

A aquisição do *habitus* científico-acadêmico, por sua vez, ocorreu na trajetória dos pesquisadores, na qual há disputas na escolha por determinados objetos de pesquisa, como é o caso do federalismo. Portanto, esse jogo inicia-se com intensidade já na graduação e segue na pós-graduação. Como apontamos, apesar da predominância da área da Educação, identificamos, tanto na formação inicial quanto na pós-graduação dos pesquisadores, uma diversidade que inclui vários campos disciplinares.

Essa diversidade está presente nas áreas de formação dos autores que se constituíram como referência teórica do federalismo para o Cape, as quais se destacaram: a Ciência Política, o Direito, a Economia, a Administração e a História, além da Educação. Porém, constatamos uma predominância de autores vinculados à Ciência Política, bem como uma elevada concentração de citações em um grupo seletivo de autores dessa área. O mesmo ocorreu em relação à Educação.

A CPB foi uma das áreas que mais se destacaram nas últimas décadas no campo de estudos do federalismo em sua interface com as políticas públicas. O federalismo constituiu-se, segundo avaliam seus pares, em um dos mais importantes núcleos teóricos dessa disciplina. Ademais, a CPB também criou, em sua estrutura, a subárea Políticas Públicas, conforme consta na organização da Capes, o que lhe confere bastante autoridade e poder nesse campo. Corroborando essa tendência, estudos recentes sobre a produção dessa subárea,

indicam que o federalismo vem se estabelecendo em uma chave teórica desse campo de estudos (SUDANO; SOARES; VERGILI, 2014; AVRITZER; MILANI; BRAGA, 2016; LOTTA, 2015; HOCHMAN; FARIA, 2013).

Nesse caso, o federalismo é um *capital simbólico* que opera no *campo do poder*, demarcando a posição dos campos, das instituições e dos agentes. Logo, do Cape em relação ao campo das Políticas Públicas e do federalismo. Assim, a disseminação da *crença* no pressuposto de que o federalismo é uma variável importante que interfere tanto no processo quanto no resultado das políticas públicas explica, em grande medida, a sua relevância para o campo das Políticas Públicas. Como demonstramos nos capítulos anteriores, esse pressuposto se tornou a *doxa* do Cape, contribuindo para a sua emergência nesse campo.

Ressaltamos, ainda, que a predominância da CP tem relação com as categorias analíticas abordadas nas pesquisas em articulação com os objetos da Política Educacional, privilegiada por esse campo de estudos. Entre as principais categorias, estão: a coordenação, a cooperação e as relações intergovernamentais. Esses constructos foram mobilizados para analisar a implementação das políticas, dos planos, dos programas, dos sistemas, e as relações entre os entes federativos. Como indicamos nos capítulos anteriores, esses temas foram os mais recorrentes nas pesquisas analisadas. Contudo, outras temáticas também foram analisadas a partir delas, o que reforça a presença dessa área na maioria dos estudos.

Assim, apesar da diversidade teórica encontrada no Cape, a perspectiva Neo-institucional foi dominante quando o federalismo foi abordado, corroborando a visão defendida nesta tese de que as teorias do federalismo foram forjadas a partir do paradigma Institucionalista, em suas variadas versões e vertentes.

Nesse sentido, constatamos uma importante movimentação do Cape, visando a ocupar uma posição no campo do federalismo, que sinaliza para a possibilidade de constituição de um subcampo de estudos – o Federalismo Educacional. De todo modo, esse subcampo apresentaria as mesmas características do seu macrocosmo – a *multi* e *inter* (disciplinaridade), ou seja, um campo que se constitui na fronteira com outros campos.

Essa movimentação ocorreu a partir da trajetória dos pesquisadores que elegeram o federalismo como um objeto de investigação ainda no doutorado. A partir da produção de suas teses, em formato de livros, artigos, entre outras publicações. Como docentes de universidades e com a inserção nos PPGEs orientaram teses e dissertações. A criação de GPs e LPs contribuiu para ampliar os espaços de produção sobre o federalismo, bem como definir a posição dos autores-referência nesse campo de estudos.

Algumas universidades se destacaram nessa área, contribuindo para sua emergência: USP, Ufes, UFPE, UNB, UFRN, UFMA, UFMG, UFRGS, UFPR, UFBA, UFMS. Em nossa compreensão, dois grupos de autores-referência sobressaíram no campo. O primeiro composto por pesquisadores já consolidados (“expoentes”) no Cape, cuja contribuição se deu principalmente por meio das orientações de teses, dissertações e de publicações que se constituíram como importantes referências sobre o federalismo e as políticas educacionais. Certamente a ocupação de espaços de prestígio no Cape também contribuiu para a posição desses pesquisadores.¹²⁸

No segundo grupo, situamos aqueles autores que vem se estabelecendo no campo propriamente do Federalismo Educacional, em razão de suas trajetórias, como exposto neste capítulo. Dessa maneira, apesar da contribuição dos pesquisadores “expoentes” e do poder que representam, compreendemos que, os “novos” pesquisadores são de fato as referências teóricas do federalismo no Cape. Argumentamos que essa foi uma estratégia desses pesquisadores para ocupar uma posição de destaque no Cape e, quiçá, criar um subcampo – o Federalismo Educacional. Ademais, as publicações descritas no APÊNDICE H desses autores, corroboram essa posição, pois estão diretamente vinculadas ao campo teórico do federalismo. Esses autores assumem, portanto, o pressuposto de que o federalismo, seja como uma forma de organização do Estado, seja como uma instituição, interfere na produção e funcionamento das políticas educacionais. No quadro a seguir, expomos nominalmente esses dois grupos, em ordem alfabética

Quadro 14 — Síntese dos autores expoentes e ascendentes do Cape em relação ao Federalismo Educacional

EXPOENTES	ASCENDENTES
Cury, J., Oliveira, R., Azevedo, J., Luce, M., Dourado, L.	Andrade, E., Araújo, G., Araújo, R., Martins, P, Camini, L., Cavalcanti, C., Farenzena, N., França, M., Duarte, M., Cruz, R.

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados da pesquisa (2022)

Reitera-se que trabalhamos com uma amostra de autores, principalmente a partir das teses e dissertações analisadas. Em alguma medida essa amostra se estendeu ao identificarmos os autores-referência citados nessas produções. Outras pesquisas foram realizadas como complemento. A investigação no *Curriculum Lattes* dos pesquisadores foi de grande relevância assim como as informações coletadas no DGPG/CNPq.

¹²⁸ O amplo levantamento realizado por Soares (2019) em relação à posição dos pesquisadores nos PPGEs brasileiros traz muitas dessas informações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese buscou responder às seguintes questões: a) qual espaço político e epistemológico tem sido ocupado pelo Federalismo Educacional, enquanto objeto de investigação do Cape brasileiro? b) quais as perspectivas epistemológicas orientaram os estudos sobre o Federalismo Educacional no Cape brasileiro entre os anos de 2005 e 2018? c) quais as contribuições das pesquisas realizadas no Cape para o avanço do conhecimento sobre o Federalismo Educacional?

Nesse sentido, o objetivo foi analisar a configuração do Federalismo Educacional no Cape brasileiro, por meio do exame das perspectivas epistemológicas que orientaram suas produções acadêmico-científicas. Para tanto, iniciamos a nossa pesquisa com um amplo levantamento da produção, no qual incluímos trabalhos de várias naturezas. Além disso, não delimitamos um *período* de análise a priori, pois um dos nossos objetivos foi identificar em que momento o federalismo passou a ser um objeto de interesse do Cape brasileiro. Os primeiros trabalhos foram identificados em 1998 e a coleta encerrou-se em 2018, por isso, esse mapeamento inicial abrangeu o período de 1998 a 2018. A partir desse levantamento, as teses e dissertações foram eleitas como *corpus* para análise das perspectivas epistemológicas.

Identificamos nesse mapeamento as principais categorias temáticas, objetos empíricos e analíticos que foram articulados ao Federalismo Educacional. A natureza dos veículos de publicação, a distribuição institucional e temporal apontou para o processo de institucionalização do Federalismo Educacional no Cape brasileiro e o alcance de sua capilaridade. A constituição desse campo tem relação com o contexto social mais amplo, em que o federalismo insurge como fenômeno global, e com a conjuntura econômica, social e política brasileira do final dos anos de 1980.

Como demonstramos, a emergência do Federalismo Educacional no Cape ocorreu em torno da discussão sobre a instituição do SNE, pois estava em questão os rumos da organização da educação nacional. Assim, os conceitos de federalismo e de SNE foram o núcleo central desse debate, ambos correspondem, respectivamente, às *formas* de organização do Estado e da educação nacional. O conceito de SNE se aproxima, ainda, de um dos princípios que embasa a definição de federalismo e federação, “unidade na diversidade”. Esse princípio expressa o conflito característico de qualquer Federação – a permanente tensão entre simetria e assimetria e entre união e autonomia.

O Federalismo Educacional é tanto um fenômeno jurídico-político quanto um campo de estudos que vem se constituindo a partir da primeira década dos anos 2000. Como

fenômeno jurídico-político, o Federalismo Educacional tem sua configuração associada às competências dos entes federativos no provimento da educação como direito social, atualmente delineadas pela CF/88. Considerando essa configuração, o regime de colaboração - a matriz do Federalismo Educacional é um instituto jurídico-político que traduz o federalismo cooperativo no campo da educação.

O federalismo foi abordado nesta tese como um fenômeno sociopolítico e um campo teórico multidisciplinar, constituído a partir do paradigma Institucionalista em suas variadas versões e vertentes, conforme delineamos no Capítulo 1. No Brasil, os estudos sobre o federalismo foram retomados a partir dos anos de 1990, motivados pela redemocratização do país. A partir do final dessa década, esse campo se constituiu em torno da adesão ao paradigma Neo-institucionalista, tendo como principal eixo investigativo “Federalismo, Relações intergovernamentais e Políticas Públicas”. A análise das teses e dissertações corrobora essa tendência tanto em relação aos temas/problemas abordados quanto ao predomínio daquela literatura como principal referência.

Como podemos notar, nessa visão, o campo teórico do federalismo passou a ser estratégico nos estudos das políticas públicas, pois, se trata de uma instituição que exerce influência sobre o sistema político, revelando-se como um *capital simbólico*, visto que opera no *campo do poder*, bem como estabelece uma hierarquia entre os campos das Políticas Públicas e da Política Educacional. Assim, a *crença (doxa)* no federalismo como uma instituição da qual não se prescinde nos estudos das políticas educacionais tornou-se a *illusio* do Federalismo Educacional.

Em outros termos, o federalismo apresenta-se como um objeto, cujas teorias foram incorporadas ao *habitus* do Cape que, até então, era hegemonicamente dominado pelas abordagens sobre o Estado. É preciso, entretanto, ressaltar que, no processo de produção do conhecimento e na fabricação da pesquisa, as teorias são apropriadas de diferentes maneiras pelos pesquisadores. Mais do que isso, as teorias são (re)interpretadas e utilizadas de diferentes modos com diferentes fins. Foi o que buscamos analisar nas teses e dissertações desenvolvidas no Cape brasileiro, conforme aborda o Capítulo 3.

A análise do referencial teórico adotado nas teses e dissertações indicou uma diversidade, classificada em sete perspectivas epistemológicas, a saber: História cultural, Sociologia compreensiva, Pós-estruturalismo, Marxismo, Neomarxismo, Jurídico-institucionalismo e Neo-institucionalismo. Ressaltamos, contudo, que esse resultado foi apurado em 59 trabalhos, ou seja, 66,3% do total de 89 das teses e dissertações. Destes, 42 explicitaram suas perspectivas epistemológicas e 17 foram por nossa inferência. Em oito

trabalhos os autores não expuseram suas perspectivas epistemológicas, tampouco foi possível identificá-las, os quais rotulados como “ausente”.

Mesmo considerando essa classificação, concluímos que os estudos apresentam um grande ecletismo teórico. Além disso, não visualizamos uma fronteira epistemológica muito demarcada nos usos dessas perspectivas. Como resultado desse ecletismo, 22 trabalhos utilizaram a combinação de diferentes conceitos e teorias, sendo 15 considerados como “teorização combinada” e sete “teorização adicionada”.

A História cultural e a Sociologia compreensiva foram utilizadas em dois trabalhos apenas, seguidas do Pós-estruturalismo, com três. O Marxismo (incluindo o Neomarxismo) foi a segunda perspectiva mais adotada, com 22% do total de teses e dissertações. Confirmando a predominância da perspectiva Institucionalista, o Neo-institucionalismo e o enfoque Jurídico-institucional foram os mais recorrentes, juntos representaram 24% do total de trabalhos. Essa predominância tem relação direta com a influência dos referenciais teóricos do federalismo e da Ciência Política, especialmente quando focalizaram a análise das políticas públicas, como mencionamos.

Em relação ao Marxismo, como apontam os estudos que avaliam a produção do campo, o *habitus* próprio do Cape brasileiro é estudar a Política Educacional a partir das ações ou omissões do Estado (SOUZA, 2014; 2021; SOARES, 2019), assim, a visão dos pesquisadores sobre o Estado é revelada por meio da predominância dessa epistemologia (SOARES, 2019). Nesta tese, constatamos que houve, em muitos trabalhos, uma composição entre as teorias do federalismo e as abordagens sobre o Estado.

Por outro lado, como exposto no mapa perceptual da ACM (Figura 8) no Capítulo 4, a categoria Estado foi mais referenciada nos estudos que utilizaram a perspectiva Marxista e a categoria federalismo, na perspectiva Neo-institucionalista. Essa constatação confirma a visão presente na tradição do pensamento norte-americano sobre o Estado (DALLARI, 1986). Como ressaltam Losada e Casas Casas (2010, p. 234, tradução nossa), “[...] na ciência política, a expressão ‘sistema político’ é, atualmente, empregada no lugar do termo ‘Estado’ ou como um termo mais abrangente da realidade política histórica em um nível macro do que este último.

Além das categorias “Estado” e “Federalismo”, a categoria “Políticas Públicas” esteve entre as mais utilizadas como fundamentação teórica das teses e dissertações. Assim, nas mais diferentes matrizes teóricas, o Estado, o Federalismo e as Políticas Públicas foram os principais conceitos abordados nessas produções.

Como a literatura vem indicando, verificamos que as teses e dissertações que adotaram perspectivas epistemológicas harmônicas com os objetivos da investigação, apresentaram um nível de coerência mais adequado entre os referenciais teóricos e metodológicos e, conseqüentemente, com as análises e resultados. Como exemplo, citamos os trabalhos que utilizaram a análise histórica e conceitual, incluindo estudos baseados na história cultural, na etnografia interpretativa, no método compreensivo e interpretativo de Weber e na dialética marxiana.

No conjunto da produção, identificamos seis estudos de “compreensão”, originariamente produzidos nas teses, que foram ampliados e aprofundados pelos autores que se tornaram referência para o campo. A relevância e alcance dessas pesquisas pode ser também constatada pela influência que esses autores exerceram na constituição de um campo específico de estudos, em que o federalismo tem lugar de destaque.

Contrariamente, em outros estudos, o esforço teórico identificado não resultou numa articulação entre o método propriamente dito, a análise dos dados e a construção do objeto. No caso do Marxismo, por exemplo, a maioria das teses e dissertações concentrou o debate teórico nas categorias Estado, Reforma do Estado, capitalismo, globalização e neoliberalismo, a partir de autores identificados com aquela perspectiva. Porém grande parte dos autores não operou com o método marxiano, tampouco com os seus constructos teóricos de forma mais integrada, como pressupõe esse referencial, apesar de anunciarem como opções teórico-metodológicas o “materialismo histórico-dialético”, a “dialética”, o “materialismo dialético”. O oposto também ocorreu. Alguns autores informaram esses métodos, mas não empregaram os conceitos ligados à perspectiva Marxista.

Nos trabalhos classificados como de “teorização adicionada”, como seria esperado, identificamos uma maior recorrência de níveis descritivos de abordagem, além disso, os estudos foram exclusivamente fundamentados a partir de autores do próprio campo da educação que haviam realizado estudos sobre o tema/objeto abordado. Compreendemos que a utilização de autores que realizaram estudos próximos ao objeto eleito para pesquisas futuras é ponto de partida fundamental, porém, enquanto perspectiva epistemológica da investigação, pode trazer limites às análises que se pretendem alcançar. Como vem sinalizando os estudos epistemológicos sobre a produção do Cape, tratam-se de “epistemologias de superfície” nos termos de Ball (2006) e/ou de “gramática fraca”, nas palavras de Tello e Mainardes (2015), com implicações para a consolidação do próprio campo.

Em outra direção, observamos que as pesquisas classificadas como “teorização combinada” apresentaram, em geral, níveis de abordagem mais elevados – entre a “análise” e “compreensão”. Essa constatação corrobora a visão de que a Política Educacional é um fenômeno multifacetado, assim, “[...] o fortalecimento do campo se dá na medida em que se assume sua multidisciplinaridade e complexidade interdisciplinar no processo de investigação”(TELLO, 2019, p. 11, tradução nossa).

É importante, ainda, mencionar nessa direção, a dominância dos estudos de caso e de natureza empírica revelados nas teses e dissertações analisadas, que nos impõem o questionamento sobre os possíveis avanços teóricos para o Cape. Essa dominância é explicitada na relação entre as temáticas e objetos empíricos eleitos nessas pesquisas.

Como analisamos no Capítulo 2 e, em especial, no Capítulo 4, as categorias que compõem o campo teórico do federalismo foram articuladas às temáticas e objetos empíricos eleitos nas teses e dissertações. Identificamos sete categorias temáticas, as quais foram correlacionadas às perspectivas teóricas, os tipos de referência, as categorias-chave do federalismo. As categorias temáticas mais abordadas foram “Planejamento e Gestão” e “Avaliação, Implementação de Políticas e Programas”, com 66,7% do total de teses e dissertações. Essas pesquisas, em sua maioria, se caracterizam como “estudos de caso”, com abordagens empíricas e níveis descritivos de análise.

Todavia, em seu conjunto e, com base naqueles estudos que classificamos entre os níveis “análise” e “compreensão”, podemos afirmar que houve uma combinação de vários conceitos, categorias e tipologias, além de um significativo nível de generalidade e coerência, indicando um potencial avanço do conhecimento produzido pelo Cape sobre o Federalismo Educacional, no período analisado. A síntese representada na Figura 12 traduz uma interpretação tanto inédita quanto peculiar sobre o regime de colaboração, em que este deixa de ser somente um dispositivo constitucional, elevando-se à categoria de um constructo teórico, um conceito forjado pelos pesquisadores do Cape brasileiro.

Apesar dessa diversidade de perspectivas epistemológicas encontradas nas teses e dissertações, podemos afirmar que em relação à fundamentação teórica sobre o federalismo, a abordagem neo-institucional foi predominante. O que pode explicar, em grande medida, o uso de autores-referência contrários às perspectivas e posicionamentos epistemológicos dos autores de algumas teses e dissertações, sem a devida anúnciação dessas diferenças. Supomos, ainda, que nesses casos os autores das teses e dissertações agiram tanto por desconhecimento dessas dimensões epistemológicas quanto pela necessidade de “adequação” dos conceitos e categorias aos objetos e questões eleitos em suas pesquisas. Ou seja,

pesquisas já produzidas por autores dos mais diversos campos se tornaram as principais referências teóricas para os pesquisadores do Cape, pois, como demonstramos, a emergência do federalismo nesse campo é muito recente e ocorreu quando outros campos já tinham algum acúmulo nesse tema.

Por outro lado, identificamos nas teses e dissertações autores que se posicionaram de forma coerente e crítica em relação às perspectivas hegemônicas do federalismo, desvelando as incursões do setor privado e empresarial nas formas de colaboração, como os ADEs. O adensamento teórico sobre as noções de autonomia, cooperação, coordenação, pacto federativo e regulação foi fundamental nessas análises críticas.

O pensamento crítico no campo da educação ou mais especificamente, a “pedagogia crítica”, conforme destacam Apple, Au e Gandin (2011, p. 16) põe em “[...] questão as relações sociais existentes e as estruturas de poder, levantando críticas substanciais, além de oferecer alternativas radicais para as formas educacionais então existentes”. Levantar, pois, críticas substanciais no campo da produção científica requer um esforço não só para “[...] manter as tradições teóricas vivas, mas ampliá-las e criticá-las. Ademais, requer “manter vivos sonhos, visões utópicas e ‘reformas não reformistas’” (p. 17).

Conforme abordamos, a emergência dos estudos sobre o federalismo esteve associada ao cenário das reformas neoliberais no Brasil e na América Latina. É preciso ter em mente que a ideologia que moveu, antecedendo as ações reformistas propriamente ditas, teve como meta uma *contrarrevolução* calcada na implementação de uma “democracia de baixa intensidade” em prol de uma “modernização conservadora”, úteis ao enfraquecimento da “soberania precária dos países latino-americanos” (NEF, 2010). Eis a missão da Reforma Administrativa do Estado, tendo o “novo federalismo” brasileiro modelado pela Constituição de 1988, papel primordial neste processo.

Assim, a introdução de elementos teóricos “novos” para subsidiar os estudos sobre o Federalismo Educacional, bem como a manutenção de referenciais já consolidados no Cape, como o marxismo, observados na análise da produção – impuseram uma análise crítica desse ingresso. Considerando que se trata de um tema recente para o Cape, esta exigiu um aprofundamento paradigmático, no qual foi identificada uma matriz – o Institucionalismo. A partir dessa matriz foram feitas as inflexões teóricas nesse campo.

Historicamente, como indicamos, a oscilação de concepções sobre os modelos de federalismo esteve associada às visões sobre o papel do Estado em sua relação com o mercado e com a própria reprodução do sistema capitalista. Nessa variação de concepções sobre os modelos de federalismo, ora centralizadores, ora descentralizadores ou combinando

elementos que favorecem o equilíbrio dessas tendências, noções fundamentais, como descentralização, democratização, autonomia, cooperação e coordenação, ganharam novos contornos e significados para consagrar as fórmulas sugeridas a partir de modelos idealizados.

No âmbito da Ciência Econômica, com base nos estudos de Affonso (2003) e Oliveira (2007), apresentamos três momentos de inflexões teóricas no campo do federalismo, promovidas no âmbito das teorias hegemônicas da economia do setor público: a) *Welfare Economics* (1950-1960) – o Estado como regulador das falhas do mercado; b) Neoliberalismo e Escolha Pública (1970-1980) – o mercado contra o Estado; 3) Neo-institucionalismo e a Nova Economia Política Positiva (a partir de 1990) – conciliação entre a teoria econômica neoclássica com as demais Ciências Sociais.

Como desdobramento dessa última inflexão, Oliveira (2007) e Oliveira e Chiezza (2018) apontam para a emergência de outro tipo – o *federalismo institucional*. Nesse modelo, de acordo com os autores, o conceito de instituição tornou-se sinônimo de regras, controle, regulação e supervisão. A temática institucional emerge, pois, como pano de fundo para reintroduzir a importância do Estado na teoria econômica como regulador do mercado. O Governo Central, nesse modelo, deve ser capaz de promover um *desenho* adequado às instituições, visando regular e coordenar as ações dos governos subnacionais e criar condições para que a própria descentralização seja benéfica para aumentar a eficiência do setor público. As instituições garantem, assim, a convergência entre os interesses dos governos subnacionais e os de âmbito nacional.

A partir dessas reconfigurações traduzidas no modelo *institucional* foi possível explicar como os governos brasileiros do pós 1988 conciliaram centralização sobre decisões relativas ao desenho e financiamento das políticas com descentralização de sua implementação, tornando, ainda, a questão democrática menos tensa. Argumentamos, portanto, que existem diferentes visões que fundamentam a teoria do *federalismo cooperativo*, de modo que esse referencial comporta abordagens distintas e concorrentes para o mesmo fenômeno.

As perspectivas se tornam hegemônicas no âmbito acadêmico, principalmente por meio da circulação da produção científica, facilitada pelas redes de conhecimento internacionais, como abordamos no Capítulo 1. Nesta tese, identificamos com relação à produção acadêmica sobre o federalismo brasileiro, a influência de várias Fundações, entre as quais destacamos a Fundação Konrad Adenauer, a qual teve grande participação no processo de uniformização do pensamento em torno de uma “receita” para o Brasil, traduzida na

Reforma dos anos de 1990, em que as instituições federativas tiveram um papel fundamental. A análise de suas publicações¹²⁹ revelou a hegemonia da perspectiva teórica da Nova Economia Institucional, bem como de outras vertentes Neo-institucionalistas.

Além disso, o federalismo brasileiro instituído pela CF/88 foi em grande medida influenciado pelo modelo cooperativo alemão. Um dos princípios que fazem parte desse modelo, apontado nesta tese, é o da subsidiariedade. Alguns autores, como Araújo (2010, 2013) e Cassini (2011; 2016) elucidaram em seus trabalhos a presença desse princípio no ordenamento jurídico brasileiro e seus impactos no campo do direito à educação. Apesar de não existir um consenso na teoria jurídica sobre a inscrição desse princípio na CF/88, Araújo (2010) entende que na área de educação há evidências de princípios de subsidiariedade nos arts. 211, 212 e 213 da CF/88, bem como nas ECs n. 14/96 e n. 53/06, que regulamentam, respectivamente, o Fundef e o Fundeb.

A contribuição desta tese, nessa discussão, é apontar - mesmo como uma hipótese que carece de maiores adensamentos futuros - a vinculação desse princípio à teoria ordoliberal e a Economia Social de Mercado (ESM)¹³⁰, as quais fundamentam o modelo cooperativo alemão, e como essas teorias estão também ancoradas no paradigma institucionalista. Essa é uma das questões que pode ser objeto de estudos futuros, a qual cremos ser profícua.

A ESM vem sendo difundida, inclusive pela Fundação Konrad Adenauer, como alternativa ao Consenso de Washington¹³¹ e os desequilíbrios resultantes das experiências neoliberais. A ESM se fundamenta na teoria das ordens, que tem como um de seus principais pilares o intervencionismo jurídico (ordem jurídico-econômica). Nessa visão, o Estado deve contar com instituições fortes para garantir tanto o cumprimento das regras, quanto a criar/estabelecer e respeitar regras próprias. A intervenção é, sobretudo, no plano legal, ou seja, em sua “moldura institucional”. Na realidade, a ideia é reconfigurar o modo de atuação do Estado, que passa a ter um papel preponderante na instauração de uma ordem social economicamente regulada com base na economia de mercado.

¹²⁹ Foram analisadas as publicações dos Cadernos Adenauer. As edições estão disponíveis. As demais foram disponibilizadas a partir do contato que estabelecemos com a por meio do e-mail: adenauer-Brasil@kas.de.

¹³⁰ A teoria ordoliberal pensa a economia política em termos de ordens, traduzida, portanto, como *Ordoliberalismo* e *Ordopolítica*. Uma ideia central concernente ao pensamento ordoliberal alemão que o faz peculiar diz respeito à governamentalidade da economia de mercado via Estado, por isso, essa teoria caminha juntamente com a ESM. A ESM é um dispositivo construído pelo ordoliberalismo, como resultado de um cruzamento de forças no qual temos, de um lado, as particularidades sociais e históricas da Alemanha no pós-guerra e, de doutro, as reflexões ordoliberais. Para maior aprofundamento sobre o assunto, ver: Klein (2020), Pereira (2019) e Cadernos Adenauer (2009).

¹³¹ A edição n° 3 dos Cadernos Adenauer (2009) explicita essa intenção em seu título: *Sair da crise - Economia Social de Mercado e justiça social*.

Pressupomos que apesar das particularidades que envolvem essas teorias, elas desaguam no mesmo diapasão – o Institucionalismo. Como mencionamos no Capítulo 1, a mudança paradigmática que ocorreu no Institucionalismo a partir da década de 1970 está diretamente associada à incorporação da abordagem econômica à análise dos fenômenos políticos. Essa mudança tem relação com o fato de a Economia se tornar uma forte referência para as Ciências Sociais, principalmente para a Ciência Política, produzindo reverberações importantes no campo teórico do federalismo.

A partir da análise dos autores utilizados como referencial teórico das teses e dissertações e das áreas de suas vinculações, concluímos que a Ciência Política concentrou mais da metade das citações, e a Educação 28%. Em relação ao quantitativo de autores, 20 foram citados na Ciência Política e apenas sete na Educação. Por outro lado, além do percentual entre as áreas, chama a atenção a posição de destaque de alguns autores, fruto do número de citações dentro de sua área. Na Ciência Política, por exemplo, Abrucio, F., Arretche, M. e Souza, C. concentram 318 do total de 544 citações, ou seja, 58%, representando mais da metade dos autores citados.

Em relação aos autores do campo da Educação, concluímos que a trajetória acadêmica e institucional desses pesquisadores/orientadores, a criação bem como a participação em LPs e GPs sobre o Federalismo Educacional foi determinante na posição que ocuparam nesse campo, bem como em sua configuração. Dois grupos de autores-referência participaram da constituição desse campo. O primeiro composto por pesquisadores “expoentes” (Cury, J., Oliveira, R., Azevedo, J., Luce, M., Dourado, L.) no Cape, cuja contribuição se deu principalmente por meio das orientações de teses e dissertações e de publicações que se constituíram como importantes referências sobre o federalismo e as políticas educacionais. Certamente a ocupação de espaços de prestígio no Cape também colaborou para a posição destes pesquisadores. No segundo grupo situamos aqueles autores (Araújo, G, Andrade, E., Araújo, R., Martins, P, Camini, L., Cavalcanti, C., Farenzena, N., França, M., Duarte, M., Cruz, R.) que vêm se estabelecendo no campo propriamente do Federalismo Educacional, em razão de suas trajetórias.

Porém, como se verifica, esses pesquisadores em alguma medida, já se constituem como referência do Cape dentro de sua área temática de estudos, como Financiamento, Gestão, Direito à educação e Avaliação de Políticas Educacionais. Essa vinculação temática está relacionada à forma como o federalismo foi incorporado no Cape, ou seja, muito mais como um objeto teórico, que um tema de pesquisa.

Apesar da tendência identificada de uma possível ascensão desses pesquisadores no campo de estudos do Federalismo Educacional, as principais referências teóricas utilizadas nas teses e dissertações foram de autores vinculados às mais diversas áreas e campos disciplinares, que já vinham pesquisando sobre o federalismo brasileiro. Assim, mesmo considerando que o Federalismo Educacional é também resultado de uma importante movimentação do Cape visando ocupar uma posição nesse campo de estudos, este apresenta as mesmas características do seu macrocosmo – a multidisciplinaridade. Ademais, o Cape se constitui na fronteira com outros campos. Com o federalismo não seria diferente.

Da mesma maneira, entendemos que as demais áreas também necessitam se aproximar do que é específico ao campo da Educação. De outro modo, as políticas educacionais poderão ser tomadas como objeto de estudo por outras áreas do conhecimento sem a compreensão adequada de seu estatuto epistemológico. Assim, corre-se o risco de “[...] a educação ser tomada como uma ação ou situação que pode ser analisada como qualquer outro fenômeno” da disciplina a qual ela passa a ser um objeto de estudo (KRAWCZYK, 2019, p. 3).

Nesse sentido, é importante destacar a complexidade que envolve pesquisas sobre a constituição de campos acadêmicos e campos teóricos, pois “[...] essa construção não é resultado de um esforço intelectual desinteressado, determinado puramente por critérios cognitivos”. A demarcação de um campo se constitui em uma estratégia de luta que, para além do seu controle interno, visa a melhora de sua performance face aos demais campo (MANZON, 2011, p. 8).

Esta tese não faz uma afirmação peremptória de que o Federalismo Educacional se constitui em um subcampo do Cape porque essa configuração deve se estabelecer no processo histórico que ainda é recente. Por isso relativizamos esse pressuposto, apesar de termos identificado elementos que apontam para essa possibilidade. Mas entendemos que a concretização de fato de um subcampo do Federalismo Educacional depende das escolhas e dos investimentos do Cape no futuro próximo. Essa é outra questão que pode ser objeto de estudos futuros, inclusive porque nosso levantamento encerrou-se no início de 2019 e já se passaram quase três anos.

Concluimos que a emergência do federalismo na agenda de pesquisas do Cape tem originalidade e características próprias, resultantes de estímulos provenientes tanto do debate político (agenda política do país) quanto da dinâmica propriamente acadêmica, impulsionada pela interação entre pesquisadores e instituições dos diversos campos disciplinares. Dessa forma, as pesquisas realizadas trouxeram importantes contribuições para esse campo de

estudos, produzindo leituras peculiares bem como contra hegemônicas em relação à *mainstream* do federalismo.

Por fim, reiteramos que estudos de metapesquisa sobre aspectos epistemológicos ainda são escassos, mas imprescindíveis para fortalecer o Cape brasileiro. Para nós, esse tipo de pesquisa foi um desafio, mas, ao mesmo tempo, muito profícuo, pois permitiu ampliar nosso conhecimento tanto no campo epistemológico quanto no emprego de metodologias específicas. Entendemos que as análises dos componentes do EEPE apresentadas nesta tese carecem de adensamentos futuros, o que almejamos realizar em breve, como integrante do grupo de pesquisadores desse campo. Outra questão mencionada que também indicamos para investigações futuras refere-se à relação entre a teoria do federalismo cooperativo e a teoria ordoliberal, bem como o papel das Fundações no processo de disseminação desses referenciais como modelos a serem adotados pelas federações.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos Augusto. Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica. **Educação & Sociedade**. Vol. 34. jul-set. 2013. São Paulo: Cortez; Campinas, CEDES, 2013, p. 803-828.

ABMP; Todos Pela Educação (org.). **Justiça pela Qualidade na Educação**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo, Hucitec/Edusp, 1998.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociologia Política**, 2005a., p.41-67.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 39, n. 2, p. 401-419, 2005b.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. IN: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

ABRÚCIO, Fernando Luiz e COSTA, Valeriano. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas, 1999.

ABRÚCIO, Fernando Luiz e SANO, Hironobu. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. **Cadernos Adenauer** (São Paulo), v. 4, p. 22-31. 2012. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/6760-1442-5-30.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2013.

ABRÚCIO, Fernando Luiz e SANO, Hironobu. **Associativismo intergovernamental**: experiências brasileiras. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Editora IABS, Brasília-DF, 2013. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2013-03-22.7520531906/vol_8_associativismo_intergovernamental.pdf/view. Acesso em: 02 fev. 2013.

AFFONSO, Rui de Britto Alvares. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX**: um balanço crítico, 2003. 268f. Tese (Doutorado em Economia). Programa de Pós-graduação em Economia, Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2003.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Federalismo y políticas sociales**. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1995.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 51, n. 1, p. 13-34, 2001.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Rescentralizando a federação? **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, nº 24, jun., 2005, p. 29-40. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100004. Acesso em: 10 abr. 2013.

APPLE, Michel W.; AU, Wayne; GANDIN, Luíz Armando. O mapeamento da Educação crítica. In: APPLE, Michel W.; AU, Wayne; GANDIN, Luíz Armando (org.). **Educação Crítica: análise internacional**. Tradução Vinícius Figueira. Porto Alegre: Artmed, 2011. p. 14-32.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Município, Federação e Educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. 2005. 333 f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ARAUJO, Gilda Cardos de. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da Educação brasileira a partir do Regime de Colaboração. **Educ e Soc**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul/set. 2010.

ARAUJO, Gilda Cardoso. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. **RBPAAE**. V.28, n.2 (p.515-531). Recife: ANPAE, 2012.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Políticas educacionais e Estado Federativo: conceitos e debates sobre a relação entre Município, Federação e educação no Brasil**. Curitiba: Appris, 2013a.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do Regime de Colaboração. **Educ & Soc**. Vol. 34. jul-set. 2013. São Paulo: Cortez; Campinas, CEDES, 2013b, p. 787-802.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 23-31, 2001.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 69-85, jun. 2005.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma possibilidade em termos? **Dados**, v. 53, p. 587-620, 2010.

AVRITZER, Leonardo; MILANI, Carlos; BRAGA, Maria do Socorro (org.). **A ciência política no Brasil: 1960-2015**. Editora FGV, 2016.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. **A Educação como política pública**. Campinas: autores Associados, 2004.

BALL, Stephen. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, v. 6, n. 2, p. 10-32, jul./dez. 2006.

BALL, Stephen; MAINARDES, Jefferson (org.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2010.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educ & Soc**, v. 26, p. 725-751, 2005.

BONAVIDES, Paulo. Federalismo regional num país periférico. *In*: LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira (coord.). **Constituição e democracia: estudos em Homenagem ao Professor J. J. Gomes Canotilho**. São Paulo: Malheiros, 2006b. p. 449-471.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria geral do estado**. Malheiros Editores, 2010.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo, Perspectiva, 1987.

BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas: sobre a teoria da ação**. 11ª Ed. – Campinas, SP: Papiros, 1996.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BOURDIEU, Pierre. **Para uma sociologia da ciência**. Lisboa, 2001a.

BOURDIEU, Pierre. **Meditações Pascalianas**. Tradução de Sergio Miceli. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001b.

BOURDIEU, Pierre. Dois Imperialismos do Universal. *In*: LINS, Daniel; WACQUANT, Loic (org.). **Repensar os Estados Unidos – por uma sociologia do superpoder**. 2003.

BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. Tradução de Denice Barbara Catani. São Paulo: Editora UNESP, 2004a.

BOURDIEU, P. **Coisas ditas**. Tradução de Cássia R. da Silveira e Denise Moreno Pegorim. 1. reimp. da 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004b.

BOURDIEU, Pierre. **A distinção: crítica social do julgamento**. 2. ed. Porto Alegre: Zouk, 2008.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado: cursos no College de France (1989-92)**. Tradução de Rosa Freire Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BOURDIEU, Pierre. **Homo Academicus**. Florianópolis: Editora UFSC, 2017.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. **Ofício de sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia**. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 set. 1996b.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 mar. 2006.

BRASIL. Lei 13.005 de 26 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun., 2014.

BRASIL. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jun. 2007.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996a.

BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 01 jan. 1997.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jan. 2001.

BRASIL. Regimento Interno da Conferência Nacional da Educação Básica – CONEB, definido pela Comissão Organizadora, conforme o que dispõe a Portaria Normativa nº 11, do Ministério da Educação – MEC. Brasília, 24 abr. 2008. 238

BRASIL. Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em Regime de Colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 abril, 2007.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, p. 71-90, 2016.

BURGESS, Michael. **Comparative Federalism: theory and practice**. London and New York: Routledge, 2006.

CAMARGO, Aspásia. A federação acorrentada: nacionalismo desenvolvimentista e instabilidade democrática. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 15., 1991, Caxambu. Anais. São Paulo: Anpocs, 1991.

CAMARGO, Aspásia. A reforma-mater: os riscos (e os custos) do federalismo incompleto). **Parcerias Estratégicas**, Brasília, n. 6, p. 80-109, 1999.

CAMARGO, Aspásia. La federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática. *In: CARMAGNANI, Marcelo (Org.) Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina. México*, Fondo de Cultura Económica, 1993.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. *In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J.M.B. (Org.). Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 69-94. Série Debates 22.

CAMARGO, Brígido Vizeu; JUSTO, Ana Maria. Tutorial para uso do software de análise textual IRAMUTEQ. **Florianópolis-SC**: Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

CAMPOS, Alzira Lobo de Arruda; GOMES, Álvaro Cardoso; BRANDÃO, Antônio Jackson de Souza. Interdisciplinaridade e conhecimento na sociedade em rede. **Scripta**, v. 22, n. 44, p. 263-274, 2018.

CARNEIRO, Eder Jurandi. Novo institucionalismo e teoria social. **Revista Tempo Gerais**, São João Del Rei, n.1, p. 18, 1999.

CASSINI, Simone Alves. **Federação e educação no Brasil**: a atuação do poder legislativo nacional para a regulamentação do regime de colaboração. 1v. 179p. Mestrado. Universidade Federal Do Espírito Santo, 2011.

CASSINI, SIMONE ALVES. **Associativismo territorial na educação**: novas configurações da colaboração e da cooperação federativa. 2016. Tese de Doutorado. Tese de doutoramento apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, UFES. VITÓRIA.

CASTELLS, Manuel et al. Globalización, identidad y estado en América Latina. **Santiago de Chile: PNUD**, p. 1-18, 1999.

CASTILHO, Ricardo. Estado: elementos constitutivos, conceito, objetivos e tipos. *In: RAMOS, Dircêo Torrecillas (org.). O Federalista Atual: teoria do federalismo*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.p. 2-34.

COUTINHO, Carlos Nelson. Pluralismo: dimensões teóricas e políticas. **Caderno ABESS**, São Paulo: Cortez, n. 4, p. 5-17, 1991.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. *In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). Políticas públicas e gestão da Educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília, DF: Liber Livro, 2007. p. 113–129.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. *In: OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner. Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010. p. 149-168.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Ática, 1986.

DEFOURNY, Vicent. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner. **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. p. 7-8.

DENORD, François. Campo do poder. In: CATANI, Afrânio Mêndes *et al* (org.). **Vocabulário Bourdieu**. 2017. p. 75-77.

DIMAGGIO, Paul Joseph; POWELL, Walter. **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 33-75.

DUCLOS, Pierre. O Estado e o federalismo. **Revista de Direito Público e Ciência Política**, v. 9, n. 2, p. 5-49, 1966.

ELAZAR, Danie. **Exploración del Federalismo**. Barcelona: Fundació Rafael Campalans Consell de Cent, 1990.

EMMENDOERFER, MAGNUS LUIZ; SILVA, GUSTAVO MELO. Contribuições do neo-institucionalismo da ciência política para os estudos de redes organizacionais. **Revista Base (Administração e Contabilidade)** da UNISINOS, v. 6, n. 3, p. 218-229, 2009.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas". **Revista de Administração Pública**, v. 50, p. 959-979, 2016.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, nº. 51, fevereiro. (pp. 21-29). 2003.

FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto; ASSUMPCÃO, San Romanelli. Teoria política normativa. In: AVRITZER, Leonardo; MILANI, Carlos; BRAGA, Maria do Socorro. **A ciência política no Brasil: 1960-2015**. Editora FGV, 2016.p. 217-274.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. **Perspectiva**, v. 29, n. 1, p. 69-96, 2011.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Federalismo e planejamento educacional no exercício do PAR. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 153, p. 602-623, 2014.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. A emergência da ciência política acadêmica no Brasil. **RBCS**, v. 12, n. 35, out. 1997.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas, 2010. 210f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2010.

GABARDO, Emerson. **O jardim e a praça para além do bem e do mal**: uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social. 2009. Tese de Doutorado (Doutorado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino de Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto (Ed.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Ipea, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

GRACIA, J. Cárdenas. México a luz de los modelos federales. México, **Boletim Mexicano de Derecho Comparado**, nueva série, ano XXXVII, n. 110, mayo-agosto, 2004. p.479-510.

GUIMARÃES, Isac Pimentel. Um estudo de elites acadêmicas no campo da Política Educacional no Brasil. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 14, n. 1, p. 273-296, jan./abr. 2019. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>. Acesso em: 02 fev. 2020.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary C.R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua nova – Revista de Cultura e Política**. São Paulo, nº 58, 2003. p.193-224. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2014.

HAMILTON, Alexander, MADISON James e JAY, John. **O Federalista**. Brasília: Universidade de Brasília. Coleção Pensamento Político. 1984.

HAIR, Joseph F. et al. **Análise multivariada de dados**. São Paulo: Bookman editora. Tradução de Adonai Schulup Sant’Anna, 6ª Ed., 2009.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. Rio de Janeiro: Record. Tradução Berilo Vargas. 4ª Ed 2002.

HEY, Ana Paula. **Esboço de uma sociologia do campo acadêmico: a Educação Superior no Brasil**. São Carlos: EdUFSCar, 2008.

HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

HÖFLING, Eloisa de. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, v. 21, p. 30-41, 2001.

IMMERGUT, Ellen. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **RBCS**, São Paulo, Anpocs, v. 30, n. 11, 1996. p. 139-163.

IMMERGUT, Ellen. O núcleo teórico do neoinstitucionalismo. *In*: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **ENAP**. Políticas Públicas, coletânea, vol. 1. 2007. p. 154-195.

JAPIASSU, Hilton. **Introdução ao pensamento epistemológico**. Livraria F. Alves Editora, 1977.

JACOMINI, Márcia Aparecida; SILVA, Antônia Almeida Silva. Pesquisa em educação: incursões sobre epistemologia, método e teoria em teses e dissertações. *In*: MAINARDES, Jefferson (org.). **Metapesquisa no campo da Política Educacional**. 1ed.: 2021, p. 45-70.

JACOMINI, Márcia Aparecida; CRUZ, Rosana Evangelista da; MENDES, Valdelaine da Rosa. Tendências metodológicas nas pesquisas em políticas educacionais (2000-2010): análise de procedimentos de coletas e análise de dados. **Revista Educação e Cultura Contemporânea**, vol. 16, n. 46, 2019. p.7-30.

KEINERT, Fábio Cardoso; SILVA, Dimitri Pinheiro. A gênese da ciência política brasileira. **Tempo social**, v. 22, p. 79-98, 2010.

KIRSCHBAUM, Charles et al. Bourdieu e Institucionalistas: jogo de luzes e sombras. **Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER). Insper Working Paper–WPE**, v. 301, p. 18, 2012.

KLEIN, Caroline Rippe de Mello. **A influência do ordoliberalismo e da economia social de mercado no Brasil**: uma perspectiva através dos acordos de cooperação com Alemanha e das fundações Konrad Adenauer e Friedrich von Naumann. 2020. Tese de Doutorado (Doutorado em História) - Programa de Pós-Graduação em História, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2020.

KRAWCZYK, Nora. A pesquisa em educação e os desafios para a área de política educacional. *In*: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino; CORBUCCI, Paulo Roberto (Ed.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Ipea, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.p. 217-227.

KRAWCZYK, Nora. A historicidade da pesquisa em política educacional: o caso do Brasil. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 6, n. 12, p. 3-11, jul./dez. 2012.

KRAWCZYK, N. R. Pesquisa e formação em Política Educacional: um desafio interdisciplinar. **Olh@res**, Guarulhos, v. 3, n. 2, p. 8-14, nov. 2015.

KRAWCZYK, Nora. A política educacional e seus desafios na pesquisa: o caso do Brasil. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos em Política Educativa**, v. 4, 2019, p. 1-9.

KUGELMAS, Eduardo.; SOLA, Lourdes. Recentralização/ descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81, 1999.

KUGELMAS, Eduardo. A evolução recente do regime federativo no Brasil. *In*: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J.M.B. (org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 29-50. Série Debates 22.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo, Perspectiva, 1975.

LALLEMENT, Michel. Raízes alemãs da sociologia econômica. **Tempo social**, v. 18, p. 375-394, 2006.

LAMOUNIER, Bolívar. A ciência política no Brasil: roteiro para um balanço crítico. *In*: LAMOUNIER, B.; BENEVIDES, Maria Victória; WEFFORT, Francisco (org.). **Ciência política nos anos 80**. Brasília, UnB, 1982. p. 407-433.

LEITE, Fernando. **O campo de produção de Ciência Política brasileira contemporânea**: uma análise histórico-estrutural de seus princípios de divisão a partir de periódicos, áreas e abordagens. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Tese (doutorado). Universidade Federal do Paraná, Departamento de Sociologia e Ciência Política, 2015.

LESSA, Renato. O Campo da Ciência Política no Brasil: uma aproximação construtivista. **Estudos Hum(e)anos** (UFMG e UFF) Número 2, 2011.p. 3-31.

LIMONGI, Fernando; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; FREITAS, Andréia. Da sociologia política ao (neo) institucionalismo: 30 anos que mudaram a ciência política no Brasil. *In*: AVRITZER, Leonardo; MILANI, Carlos; BRAGA, Maria do Socorro. **A ciência política no Brasil: 1960-2015**. Editora FGV, 2016. p.70-104.

LOSADA, Rodrigo; CASAS, Andrés Casas. **Enfoques para a análise política**: história, epistemologia e perspectivas da ciência política. Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2010.

LOTTA, Gabriela. Federalismo e políticas públicas: abrangências e convergências temáticas desse campo de estudos no Brasil. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v.22, n.3, jul.-set, p.1092-1096. 2015.

MAINARDES, Jefferson. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**, Itajaí, v. 9, n. 1, p.4-16, jan./abr. 2009.

MAINARDES, Jefferson. Las epistemologías de la política educativa y sus contribuciones para el campo. *In*: TELLO, C. (coord.). **Epistemologías de la política educativa**: posicionamientos, perspectivas y enfoques. Campinas: Mercado de Letras, 2013. p. 517-526. 245

MAINARDES, Jefferson. Reflexiones sobre el objeto de estudio de la política educativa. *In*: TELLO, Cesar. (org.). **Los objetos de estudio de la política educativa**: hacia una caracterización del campo teórico. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Autores de Argentina, 2015a. p. 25-42.

MAINARDES, Jefferson. A pesquisa sobre Política Educacional no Brasil: análise de aspectos teórico-epistemológicos. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 33, p. 1-25, 2017.

MAINARDES, Jefferson. Metapesquisa no campo da política educacional: elementos conceituais e metodológicos. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 34, n. 72, p. 303-319, nov./dez. 2018a.

MAINARDES, Jefferson. A pesquisa no campo da política educacional: perspectivas teórico-epistemológicas e o lugar do pluralismo. **RBE**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 1-20, 2018b.

MAINARDES, Jefferson. Reflexões sobre o objeto de estudo da Política Educacional. **Laplage em revista**, Sorocaba, v. 4, n. 1, p. 186-201, jan./abr. 2018c.

MAINARDES, Jefferson. A metapesquisa no campo da Política Educacional: aspectos teórico-metodológicos e conceituais. *In*: Mainardes, Jefferson (org.). **Metapesquisa no campo da Política Educacional**. 1ed.: 2021a, v. 1, p. 19-43.

MAINARDES, Jefferson. Panorama dos Grupos de Pesquisa de Política Educacional no Brasil. **JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS**, n. 06 v. 15, p. 1-25, 2021b.

MAINARDES, Jefferson; STREMEL, Silvana; ROLIM, Rosa Gregory Luis. A pesquisa sobre a disciplina Política Educacional no Brasil: situação e perspectivas. **RBP AE**, v. 33, p. 287-307, 2017. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol33n22017.71495>. Acesso em: 10 jan. 2020.

MAINARDES, Jefferson. STREMEL, Silvana. Aspectos da formação do pesquisador para o campo da Política Educacional na pós-graduação no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, p. 1-20, abr. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302019203826>. Acesso em: 10 jan. 2020.

MAINARDES, Jefferson; STREMEL, Silvana; SOARES, Solange Toldo. Aspectos teórico-epistemológicos da pesquisa em Política Educacional no Brasil: mapeamento e reflexões. **Movimento - Revista de Educação**, Niterói, v. 5, n. 8, p. 43-74, jan./jun. 2018. DOI: <https://doi.org/10.22409/mov.v5i8.447>. Acesso em: 10 jan. 2020.

MAINARDES, Jefferson; FERREIRA, Márcia dos Santos; TELLO, Cesar. Análise de políticas: fundamentos e principais debates. In: BALL, Stephen John e MAINARDES, Jefferson (org.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 143-174.

MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa, e política educacional. **Educ & Soc**. Campinas, v. 30, n. 106, 2009.

MAINARDES, Jefferson; TELLO, Cesar. A pesquisa no campo da política educacional: explorando diferentes níveis de abordagem e abstração. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 24, n. 54, p. 1-18, jul. 2016.

MANZON, Maria. **Comparative Education: the construction of a field**. Hong Kong: Springer and the Comparative Education Research Centre, The University of Hong Kong, 2011.

MARCH, James Gardner.; OLSEN, Johan Peder. El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política. **Zona Abierta**, Madrid, n. 63/64, p. 1-43, 1993.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2013. p.23-46.

MARTINS, Angela Maria. O campo das políticas públicas de educação: uma revisão da literatura. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 24, n. 56, p. 276-299, 2013.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da Educação Básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o Regime de Colaboração entre os entes federados**. Tese (doutorado). Universidade de Brasília, Programa de Pós-graduação em Educação, 2009.

MEADOWS, Arthur Jack. **A Comunicação Científica**. Brasília, DF: Briquet de Lemos, 1999.

MEDEIROS FILHO, Bernabé. O golpe no Brasil e a reorganização imperialista em tempo de globalização. In: KRAWCZYK, Nora; LOMBARDI, José Claudinei (org.). **O golpe de 2016 e a educação no Brasil**. Uberlândia / Minas Gerais Navegando Publicações, 2018.p. 5-26.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sérgio (org.). **O que ler na Ciência Social brasileira (1970-1995)**. 2. ed. São Paulo: Sumaré, 1999.

MENDONÇA, Samuel; OLIVEIRA, Romualdo Portela de; LEANDRO, Kelly Cristina. Limites da pesquisa educacional: abstracionismo pedagógico e fragilidades do campo. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-15, 2019.

MEYER, Heinz-Dieter; ROWAN, Brian (org.). **The new Institutionalism in Education**. State University of New York Press, Albany, 2006.

MICELI, Sergio (org.). **História das ciências sociais no Brasil**. São Paulo: IDESP/ Vértice/Finep, 1989. 247

MICELI, Sergio. **A desilusão americana**. Relações acadêmicas entre Brasil e Estados Unidos. São Paulo, Sumaré/Idesp, 1990.

MIRANDA, Roberto de Sousa. Uma revisão de literatura sobre o neoinstitucionalismo e a avaliação do desempenho de instituições sociais. **Estação Científica (UNIFAP)**, v. 7, n. 2, p. 59-75, 2017.

MISOCZKY, Maria Ceci A. Implicações do uso das formulações sobre campo de poder e ação de Bourdieu nos estudos organizacionais. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 7, n. SPE, p. 9-30, 2003.

MORAES, Marcos Ribeiro de. **As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha: uma análise econômico-institucional**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas, 2001.

MOREIRA, Laélia Portela. O Programa Universidade Para Todos em teses da área de Educação: temáticas, fundamentos e níveis de abstração. **Praxis educativa**, v. 14, n. 3, p. 871-892, 2019.

MOREIRA, Laélia Portela. O Programa Universidade Para Todos em teses da área de Educação: temáticas, fundamentos e níveis de abstração. *In*: MAINARDES, Jefferson. **Metapesquisa no campo da Política Educacional**, p. 71-100, 2021.

MULLER, Pierre.; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy. **Finanças públicas – teoria e prática**. São Paulo, Editora Campus; Editora da Universidade de São Paulo, 1980.

MUSSI, Daniela. Pluralismo: origens de uma teoria para tempos de crise. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 42, 2012. p. 225-241.

NAJJAR, Jorge Nassim Vieira; MOCARZEL, Marcelo Maia Vinagre. Os conceitos de campo e *habitus* em Pierre Bourdieu e sua (possível) aplicação à Política Educacional. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-23, 2019.

NEF, Jorge. Administração Pública e reforma do setor público na América Latina. *In*: PETERS, Guy; PIERRE, Jon (org.). **Administração Pública**. Tradução Sônia Midori Yamamoto. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 2010. p. 513-536.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**. Temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

NOSELLA, Paolo. A pesquisa em educação: um balanço da produção dos programas de pós-graduação. **RBE**, v. 15, n. 43, p. 177-183, 2010.

OATES, Wallace. An economic approach to federalism. *In*: BAKER, Samuel; ELLIOTT, Catherine (org.). **Readings in public sector economics**, [s. l.], D. C. Heath and Company, p. 559-565, 1990.

OLIVEIRA, Lucy. Análise de texto automatizada e análise de conteúdo: abordagens combinadas e apontamentos sobre a produção latino-americana. **Congresso Latino americano de Ciência Política, ALACIP/AMECIP/ITESM**, agosto de 2019.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas públicas em educação e a pesquisa acadêmica. *In*: DUARTE, Adriana; OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Políticas públicas e educação**: regulação e conhecimento. Belo Horizonte: Fino Traço (Edvcere, 9), 2011. p. 71-89.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro. **Texto para discussão nº 43**, Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2007.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; CHIEZA, Rosa Angela. Auge e declínio da federação brasileira: 1988-2017. *In*: FAGNANI, Eduardo (org.). **A Reforma Tributária Necessária**: diagnóstico e premissas. Brasília: ANFIP; FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018.

ORTIZ, Renato. Introdução: A porosidade das fronteiras nas ciências sociais. *In*: ORTIZ, Renato. **A sociologia de Pierre Bourdieu**. São Paulo: Olho d'água, 2003. p. 7-29.

PASSIANI, Enio; ARRUDA, Maria Arminda do Nascimento. Campo cultural. *In*: CATANI, Afrânio Mêndes et al (org.). **Vocabulário Bourdieu**. 2017. p. 75-77.

Pereira, Pedro Peña Barbosa. **Socialismo e liberalismo**: considerações sobre a social-democracia. 2019. 211 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

PEREIRA, Alessandra Farias Lima Gonçalves. **A produção acadêmica em Política Educacional no estado do Paraná**: um estudo mediado pela Teoria do Campo Científico. 2014. 140 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2014.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **RBCS**, v. 23, p. 53-71, 2008.

PETERS, B. Guy. **El nuevo institucionalismo**: Teoría institucional en ciencia política. Barcelona: Gedisa, 2003.

POCHMANN, Marcio. Políticas sociais e padrão de mudanças no Brasil durante o governo Lula. **Ser Social**, v. 13, n. 28, p. 12-40, 2011.

POCHMANN, Marcio. Políticas Públicas e situação social na primeira década do século XXI. In: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo: Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p.145-5156.

RAGOUET, Pascal. Campo científico. In: CATANI, A. M. et al. (org.). **Vocabulário Bourdieu**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

RAMOS, Dircêo Torrecillas (org.). **O Federalista Atual: teoria do federalismo**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

REIS, Élcio Fonseca. **Federalismo fiscal: normas concorrentes e normas gerais de Direito Tributário**. Belo Horizonte: Mandamentos. 2000.

RIKER, William Harrison. **Federalism: origin, operation, significance**. Boston, Little Brown, 1964.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, p. 11-28, 2005.

ROCHA, Ednéia dos Santos. Contribuições da Fundação Ford à formação e consolidação de campos científicos no Brasil. **InCID**, Ribeirão Preto, v. 7, n. 2, p. 93-117, set. 2016/fev.2017.

SADER, Emir. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In.: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo: Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p.135-144.

SALES, Carla Vanessa Ribeiro. **Entre Instituições e Racionalidade: o Federalismo na Ciência Política Contemporânea do Brasil**. 2006 80 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, 2006.

SÁNCHEZ GAMBOA, Silvio. **Pesquisa em educação. Métodos e Epistemologias**. Chapecó: Argos, 2012.

SALVIATI, Maria Elisabeth. **Manual do Aplicativo Iramuteq** (versão 0.7 Alpha 2 e R versão 3.2.3). Planaltina, 2017. Disponível em: <http://iramuteq.org/documentation/fichiers/anexomanual-do-aplicativo-iramuteq-par-maria-elisabeth-salviati>. Acesso em: 21 set. 2019.

SANTOS, Ana Lúcia Félix dos. **A Pós-Graduação em Educação e o tratamento do tema política educacional: uma análise da produção do conhecimento no Nordeste do Brasil**. 2008. 270 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

SANTOS, Ana Lúcia Félix dos; AZEVEDO, Janete Maria Lins de. A pós-graduação no Brasil, a pesquisa em educação e os estudos sobre a Política Educacional: os contornos da constituição de um campo acadêmico. **RBE**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 42, p. 534-550, set./dez. 2009.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**: como mudam as constituições. Brasília, Editora da UnB, 1996.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação: conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil. Trabalho preparado por solicitação do GT-05: Estado e Política Educacional, para ser apresentado na **31ª Reunião Anual da Anped**, em Caxambu, 19-22 out. 2008, p. 1-20.

SAVIANI, Dermeval. Apresentação. *In*: FERREIRA, Eliza Bartolozzi e FONSECA, Marília (org.). **Política e Planejamento no Brasil do Século 21**. Brasília, Liber Livro, 2013. p. 7-11.

SAVIANI, Dermeval. Epistemologias da política educacional: algumas precisões conceituais. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 2, n. 1, p. 1-6, 2017.

SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Princípios, elementos e conceito do Estado Federal. *In*: RAMOS, Dircêo Torrecillas (org.). **O Federalista Atual**: teoria do federalismo. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, p. 67-92.

SCOTT, Richard. Symbols and organizations: from Chester Barnard to the institutionalists. *In*: WILLIAMSOM, Oliver (Ed.) **Organization theory**: from Chester Barnard to the present and beyond. Oxford: Oxford University Press, 1995.

SERRANO, Santiago Basabe (Compilador). **Instituciones e institucionalismo en América Latina**: perspectivas teóricas y enfoques disciplinares. Editorial del Centro de Investigaciones de Política y Economía (CIPEC), 2007.

SCHAAL, Isabelle; GALVAGNO, Lisa. O Federalismo Alemão e o Modelo das Cidades-Estado Uma abordagem político-jurídica da história e do desenvolvimento do princípio estruturante alemão com enfoque especial nas cidades-Estado. **CADERNOS ADENAUER XVIII n°3**, 2017, p. 57-79.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SILVA, Antônia Almeida; JACOMINI, Márcia Aparecida (org.). **Pesquisa em políticas educacionais**: características e tendências. Feira de Santana: UEFS, 2016.

SOARES, Denilson Junio Marques; SANTOS, Wagner. Análise Estatística e seu uso na pesquisa Educacional. **Apostila, Vitória/PPGE/UFES/ES**, jun. 2019.

SOARES, Márcia Miranda. Federação, Democracia e Instituições Políticas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n.44, p. 137-163, 1998.

SOARES, Solange Toldo. A pesquisa em Política Educacional no Brasil: revisão de literatura. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 3, p. 1-17, 2018.

SOARES, Solange Toldo. **Política educacional na pós-graduação em Educação**: uma análise a partir da trajetória coletiva dos pesquisadores. 2019. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2019.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. A pesquisa em políticas educacionais no Brasil: de que estamos tratando? **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 9, n. 2, p. 355-367, jul./dez. 2014.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. A Política Educacional e seus objetos de estudo. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**. v. 1, n. 1, p. 75-89, jan./jun. 2016.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Política e Gestão da Educação no Brasil (1998-2015): focalização da pesquisa nas demandas sociais por educação. *In*: MAINARDES, Jefferson. **Metapesquisa no campo da Política Educacional**, p. 145-168, 2021.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; MOREIRA, Claudia Regina Baukat Silveira. A Sociologia Weberiana e sua Articulação com a Pesquisa em Políticas Educacionais. **Educação & Realidade**, v. 41, p. 931-949, 2016.

SOUZA, Celina. **Constitutional engineering in Brazil**: the politics of federalism and decentralization, Macmillan, New York em 1997.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, nº 24, jun. 2005, p. 105-121. 2005.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Celina. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 65, p. 27-48, 2008a.

SOUZA, Celina. Cooperação e coordenação na Região Metropolitana de Salvador: o contexto institucional. *In*.: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de e PEREIRA, Gilberto Corso. (org.). **Como anda Salvador e sua região metropolitana**, 2nd. Ed. Ver. e enl. Salvador: EDUFBA, 2008b. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/36d/10>. Acesso em: 10 jan. 2020. p. 212-228.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

STEPAN, Alfred. Para uma análise comparativa do federalismo e da Democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999.

STREMEL, Silvana. Estudos teóricos e epistemológicos sobre política educacional: levantamento bibliográfico. **Práxis Educativa** (UEPG. Online), v. 9, p. 553-572, 2014.

STREMEL, Silvana. **A constituição do campo acadêmico da política educacional no Brasil**. Ponta Grossa. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa. 2016.315f.

STREMEL, Silvana. Aspectos teórico-metodológicos para a análise da constituição do campo acadêmico da política educacional no Brasil. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 2, p. 1-14, 2017.

STREMEL, S.; MAINARDES, J. A emergência do campo acadêmico da Política Educacional em diferentes países. **Tópicos Educacionais**, Recife, v. 22, n. 1, p. 115-138, jan./jun. 2016.

STREMEL, Silvana; MAINARDES, Jefferson. A constituição do campo acadêmico da política educacional no Brasil: Aspectos históricos. **Archivos Analíticos De Políticas Educativas / Education Policy Analysis Archives**, v. 26, p. 1-21, 2018.

STREMEL, Silvana; MAINARDES, Jefferson. A constituição do campo da Política Educacional no Brasil como objeto de estudo: revisão de literatura. **Educação e Cultura Contemporânea**, v. 16, p. 31-46, 2019.

SUDANO, Andréia Di Camilla Ghirghi Pires; SOARES, Alessandra Guimarães.; VERGILLI, Guilherme Efraim. O debate sobre a pesquisa em políticas públicas no Brasil a partir da análise dos trabalhos apresentados na anpocs: evolução e desafios. **XXXIX Encontro Anual da ANPOCS GT30-Políticas Públicas**, 2015.p. 1-29.

TEIXEIRA, Kleber Garcia; PENTEADO, Claudio Luis de Camargo. Estruturas e instituições: um possível diálogo entre neoinstitucionalismo em políticas públicas e teoria social contemporânea. **Research, Society and Development**, v. 1, n. 1, p. 43-62, 2016.

TELLO, Cesar. Las epistemologías de la política educativa en Latinoamérica: notas históricas y epistemológicas sobre el campo. **Espaço Pedagógico**, Passo Fundo, v. 19, n. 2, p. 282-299, jul./dez. 2012a.

TELLO, Cesar. Las epistemologías de la política educativa: vigilancia y posicionamiento epistemológico del investigador en política educativa. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 7, n. 1, p. 53-68, jan./jun. 2012b.

TELLO, Cesar. Los objetos de estudio de la política educativa: tres argumentaciones epistemológicas para su análisis. In: TELLO, Cesar (Comp.). Los objetos de estudios de la política educativa: hacia una caracterización del campo teórico. **Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Autores de Argentina**, 2015. p. 43-62.

TELLO, Cesar.; MAINARDES, Jefferson. La posición epistemológica de los investigadores en Política Educativa: Debates teóricos en torno a las perspectivas neomarxista, pluralista y pos-estructuralista. **Archivos Analíticos de Política Educativas**, v. 20, n. 9, p.1-31, mar. 2012. DOI: <https://doi.org/10.14507/epaa.v20n9.2012>. Acesso em: 10 jan. 2020.

TELLO, Cesar; MAINARDES, Jefferson. Revistando o enfoque das epistemologias da política educacional. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 10, n. 1, p. 153-178, jan./jun. 2015.

TELLO, Cesar. Notas históricas y epistemológicas sobre el campo de la política educativa en latinoamérica. **Educação & Sociedade**, v. 40, 2019.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, p. 225-254, 2003.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 1, p. 27-53, 2006.

TONIETO, Carina. **Características epistemológicas das teses de Política Educacional no triênio 2010-2012**. 214f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2018.

TONIETO, Carina; FÁVERO, Altair Alberto. A pesquisa em política educacional: análise de aspectos teórico-epistemológicos em teses de doutorado (2010-2012). *In*: MAINARDES, Jefferson (org.). **Metapesquisa no campo da Política Educacional**. 1ed.: 2021, p. 45-70.

TROIANO, Mariele; RISCADO, Priscila. Instituições e o Institucionalismo: notas acerca da construção do debate e seus principais desafios na contemporaneidade. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, p. 112-132, 2016.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos de sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 3. ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, v. 1, 1994.

WHEARE, Kenneth Clinton. **Federal government**. 4ª ed., London, Oxford University Press, 1963.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Sistema municipal de ensino e Regime de Colaboração**. Editora Unijuí, 2006.

WILLIAMSON, O. E. Markets and hierarchies: some elementary considerations. **The American Economic Review**, v. 63, n. 2, p. 316-325, 1973.

VEIGA, Cynthia Greive (org.). **Carlos Roberto Jamil Cury – intelectual e Educador**. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

**APÊNDICE A — PROCESSO DE COLETA DA PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE
FEDERALISMO EDUCACIONAL**

(continua)

Natureza	Base	Ferramenta de Busca	Descritores	Total Encontrado	Total Selecionado	DATA
EVENTOS	Sítio eletrônico da Anpae www.anpae.org.br	anais dos Simpósios Nacionais e Congressos Internacionais	Não foi possível utilizar descritores. Leitura manual das publicações dos anais dos eventos, observando o título, palavras-chave e resumo	70	70	06/18 a 09/18
	Sítio eletrônico da Anped www.anped.org.br	Anais das Reuniões Científicas Nacionais, em cada um dos GT's	“Federalismo”, “Federação”, “pacto federativo”, “Relações Intergovernamentais”, “Cooperação federativa”; “Colaboração federativa”; “Coordenação federativa”; “Regime de Colaboração	7	7	06/18 a 09/18
PERIÓDICOS	Portal de Periódicos Capes	Página eletrônica disponível na internet www.periodicos.capes	(“Federalismo”, “Federação”, “pacto federativo”, “Relações Intergovernamentais”, “Cooperação federativa”; “Colaboração federativa”; “Coordenação federativa”; “Regime de Colaboração) AND Educação	12	12	20/08/18
	Portal de Periódicos Capes	Página eletrônica disponível na internet www.periodicos.capes	(“Federalismo”, “Federação”, “pacto federativo”, “Relações Intergovernamentais”, “Cooperação federativa”; “Colaboração federativa”; “Coordenação federativa”; “Regime de Colaboração) AND Educação	12	12	20/08/18
	SciELO	Página eletrônica disponível na internet www.scielo.br	(“Federalismo”, “Federação”, “pacto federativo”, “Relações Intergovernamentais”, “Cooperação federativa”; “Colaboração federativa”; “Coordenação federativa”; “Regime de Colaboração) AND Educação	9	9	20/08/18
	Sítio Eletrônico da RBPAE	Página eletrônica disponível na internet https://seer.ufrgs.br/rbpae	“Federalismo”, “Federação”, “pacto federativo”, “Relações Intergovernamentais”, “Cooperação federativa”; “Colaboração federativa”; “Coordenação federativa”; “Regime de Colaboração	16	16	07/18 a 10/18

(conclusão)

Natureza	Base	Ferramenta de Busca	Descritores	Total Encontrado	Total Selecionado	DATA
PERIÓDICOS	Sítio Eletrônico da Educação & Sociedade	Página eletrônica disponível na internet https://www.cedes.unicamp.br/publicacoes/20	“Federalismo”, “Federação”, “pacto federativo”, “Relações Intergovernamentais”, “Cooperação federativa”; “Colaboração federativa”; “Coordenação federativa”; “Regime de Colaboração	11	11	07/18 a 10/18
	Sítio Eletrônico da Retratos da Escola	Página eletrônica disponível na internet http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde	“Federalismo”, “Federação”, “pacto federativo”, “Relações Intergovernamentais”, “Cooperação federativa”; “Colaboração federativa”; “Coordenação federativa”; “Regime de Colaboração	21	21	07/18 a 10/18
	Sítio Eletrônico da RBE	Página eletrônica disponível na internet https://anped.org.br/site/rbe	“Federalismo”, “Federação”, “pacto federativo”, “Relações Intergovernamentais”, “Cooperação federativa”; “Colaboração federativa”; “Coordenação federativa”; “Regime de Colaboração	3	3	07/18 a 10/18
	Google Acadêmico https://scholar.google.com.br/		“Federalismo AND Educação”	1200	76	23/08/18
TESES/ DISSERTAÇÕES	Catálogo de Teses & Dissertação CAPES	Página eletrônica disponível na internet www.catalogodeteses.capes.gov.br	“Federalismo AND Educação”	185	113	28/08/18

Fonte: Elaboração da autora, 2019.

OBSERVAÇÕES:

1ª) foi necessária a utilização de descritores diferentes para as buscas, tendo em vista os variados critérios de indexação dos trabalhos nas diversas bases de dados. Dessa forma, o descritor “Federalismo AND Educação” apresentou-se como adequado para o levantamento de teses/dissertações, mas não o foi para eventos e periódicos;

2ª) Foram localizadas 185 teses/dissertações que, após a leitura dos títulos, palavras-chave e resumos, foram selecionadas 113.

3ª) Em relação à Anpae, os anais dos Simpósios Nacionais e Congressos Internacionais foram disponibilizadas na página da entidade somente a partir do ano de 2007. A procura ocorreu por meio da leitura manual, em cada um dos eventos e em todos os eixos temáticos, visto não existir um sistema de busca eletrônico, onde é possível usar um descritor. O mesmo ocorreu com a Anped, todavia, seu sítio admite a utilização de descritores.

4ª) Quanto à ferramenta de busca do Google Acadêmico, esta apresentou um quantitativo muito elevado de trabalhos, exigindo exaustiva leitura manual dos títulos de cada trabalho para a seleção e, em alguns casos, foi necessária a leitura das palavras-chave e dos resumos. Porém, essa ferramenta, apesar de exibir um número muito elevado de trabalhos que não atendem ao tema em tela, ao mesmo tempo, apresentou um quadro mais abrangente que as demais bases de dados de periódicos, sendo possível localizar artigos não exibidos naquelas.

5ª) Após localização, os trabalhos foram arrolados em uma planilha do Microsoft Excel para seleção de cada um dos tipos de publicação. Essa escolha exigiu a identificação dos autores, a leitura dos títulos, palavras-chave e resumo.

APÊNDICE B — CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO DAS TESES E DISSERTAÇÕES NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

A pesquisa foi realizada em duas bases de dados consideradas mais completas, o Catálogo de Teses & Dissertação CAPES e o Portal brasileiro de publicações científicas em acesso aberto (OASISbr) vinculado ao Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibct). O portal oasisibct tem a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) como parceira, integrando os dados em uma mesma plataforma. Utilizamos como filtro a área “Educação” e todas as opções relativas aos PPGes (apresenta diversificadas nomenclaturas).

Quadro - Síntese da Pesquisa nas bases de dados.

BASE DE DADOS	Data da pesquisa	Descritor	TOTAL GERAL
Catálogo de Teses & Dissertação CAPES	23/07/19	“Federalismo AND Educação”	120
IBCT OASISBR +BDTD	23/07/19	“Federalismo AND Educação”	94

Fonte: Elaboração da autora, 2019.

Após a leitura de cada título, palavras-chave e resumo dos trabalhos, foram selecionados 99 textos que abordavam o federalismo educacional. Em seguida, foram arrolados em um único arquivo do Microsoft Excel para o cruzamento dos trabalhos. Foram localizados apenas 6 (seis) trabalhos, no portal OASISbr que não constavam no portal da CAPES. Desse total, foram localizados os textos completos de 79 trabalhos. Após envio de e-mail para autores por meio do Lattes bem como para os PPGes e bibliotecas das IESs, obtivemos o retorno de 10 trabalhos, até o dia 20/12/2019. Ressaltamos que duas teses foram publicadas como livros e dois autores não se encontram cadastrados no Lattes e apenas três autores não responderam aos e-mails, tampouco conseguimos contato com os programas. Assim, 89 teses/dissertações constituíram o *corpus* da pesquisa.

APÊNDICE C — SÍNTESE DAS PRINCIPAIS ABORDAGENS TEÓRICO-METODOLÓGICAS A PARTIR DE SUAS ESCOLAS, ENFOQUES E TEORIAS

Quadro 1 - Enfoques Tradicionais e Contemporâneos

ENFOQUES TRADICIONAIS	ENFOQUES CONTEMPORÂNEOS		
Filosófico Histórico-sociológico Jurídico-institucional	Marxista Funcionalista Estruturalista Sistêmico Biopolítico Pós-modernos	Estrutural-funcionalista Microsociologia política Construtivista Críticos-contemporâneos Feminista Ideacional	Psico-social Escolha racional Teoria dos jogos Neo-institucional Processos decisórios Culturalista

Fonte: Losada; Casas Casas, 2010, p. 17.

Quadro 2: Escolas, pressupostos e autores mais influentes

(continua)

ESCOLA	PRESSUPOSTOS	CARACTERIZAÇÃO	AUTORES INFLUENTES
HERMENÊUTICO IDEOGRÁFICA	Ontológico	As partes se ligam ao todo e vice-versa; as ações humanas devem ser compreendidas dentro do contexto social no qual elas têm lugar	Max Weber (1864-1920); Hans-George Gadamer (1900-2002); Charles Taylor (1931)
	Epistemológico	descrever e interpretar casos específicos, examinados em profundidade	
	Axiológico	Os juízos de valor do investigador sobre o fenômeno estudado constituem um ingrediente imprescindível do seu trabalho; recusa o positivismo	
	Metodológico	método interpretativo; descrição densa	
CRÍTICA	Ontológico	a realidade social se concretiza por meio das condições de produção e reprodução da existência social das pessoas, que é em nossa sociedade marcada pela luta de classes	Karl Marx (1818-1883); Max Horkheimer (1895-1973), Theodor W. Adorno (1903-1969)
	Epistemológico	nomológica - aceitam seletivamente as teses marxistas, ou as reinterpretam. Recorrem à história para orientar a ação política Coletivismo metodológico - toma coletividades como atores de fenômenos sociais e políticos, por exemplo, o Estado, o governo ou estruturas políticas específicas	
	Axiológico	Desvelar e denunciar injustiças, alienações, explorações e dependências em que vivem mulheres e homens de qualquer sociedade e de qualquer época.	
	Metodológico	Histórico, dialético, materialismo histórico-dialético, análise do discurso	

(conclusão)

ESCOLA	PRESSUPOSTOS	CARACTERIZAÇÃO	AUTORES INFLUENTES
EMPÍRICO-ANALÍTICA NOMOTÉTICA	Ontológico	Predição e controle	Augusto Comte (1798-1857); Émile Durkheim (1858-1917) Ronald Inglehart, (1990); Mark N. Franklin, (2002).
	Epistemológico	explicação dedutiva, nomológica ou nomotética - descobrir regularidades no comportamento humano com a expectativa de gerar explicações causais bem como generalizações; individualismo metodológico , ou seja, a estratégia segundo a qual, para compreender e explicar os fenômenos políticos, é aconselhável centrar a atenção ao nível dos indivíduos, ou unidades menores, que intervêm em cada evento ou processo estudado	
	Axiológico	Separa julgamentos de valor de julgamentos factuais tanto quanto possível. Apenas este último se encaixa no conhecimento científico	
	Metodológico	método cartesiano; rejeitam as visões holísticas ou globalizantes; verificação empírica, por meio do confronto de hipóteses com os fatos rigorosamente observados, portanto, quantificados, mesmo com medidas qualitativas; método comparativo	
PÓS-MODERNA	Ontológico	Não existem objetos ou seres sociais “reais” ou “em si”; tudo é socialmente construído uma visão da realidade dentre outras igualmente legitimadas por meio de construções/ narrativas/teses submetidas a juízos de valor (visões de mundo); concebe a história como um processo voluntário de progresso em direção a tempos melhores, em que a liberdade é vivida mais plenamente e um maior desenvolvimento humano; a chamada realidade social, e mais especificamente a realidade política não existe independentemente do discurso social que determina sua existência	Lyotard (1979; 1986); Howarth (1997); Derrida (1967; 1989); Foucault (1966;1979); Nietzsche (1944-1900), Deleuze (1972); Rorty (1979) Vattimo; Ashley (1984); Young (1990); Connolly (1991)
	Epistemológico	Relativismo – subjetividade como ponto de partida tanto do investigador quanto do pesquisado	
	Axiológico	defende o secularismo e as relações sociais igualitárias; oposição ao racionalismo, ao positivismo, o essencialismo, universalismo, as meta-narrativas, a dicotomização entre sujeito e objeto e as formas de pensamento binárias; a identidade subjetiva dos indivíduos é produto de um exercício de poder.	
	Metodológico	Análise diacrônica (contextual-relativista); técnicas literárias “deconstructivistas” da teorias estabelecidas; técnicas etnológicas, análise literária e de reconstrução histórica	

Fonte: Elaboração da autora com base em Losada; Casas Casas (2010).

Quadro 3 – Relação entre Escolas, Enfoques e Correntes teórico-metodológicas

(continua)

ESCOLAS	ENFOQUES	CORRENTES TEÓRICO-METODOLÓGICAS	AUTORES REFERÊNCIA
HERMENÊUTICA OU IDEOGRÁFICA	Jurídico-institucional	Institucionalismo (velho), teorias jurídicas e sociais; análise das macro-instituições (Estado, Democracia, poder); exegeses de textos legais e constitucionais, método comparativo	Wilson (1898; 1922); Finer (1932; 1961); Friedrich (1975); Jean-Claude (1981); Duverger (1986); Duhamel; Cepeda (1997)
	Estruturalista	Estruturalismo, linguística, psicologia, teorias antropológicas, sociológicas e sociologia política, método histórico	Skocpol (1979; 1984); Giddens (1979); Hirschman (1982); Tilly (1992; 1999); Zuckerman (1994)
	Filosófico	Filosofia política, teoria política normativa, comunitarismo, feminismo, multiculturalismo, justiça, democracia, método dedutivo, discursivo	Platão (347-348 aC); Santo Agostinho (356-430); São Tomás de Aquino (1225-1274); Locke (1632-1704); Rawls (1921-2002); Bobbio (1985, 1989); Taylor (1989-1996); Rorty (1998); Dworkin (2006;2008);
CRÍTICA	Enfoque marxista	Marxismo Clássico - Luta de classes; forças produtivas; relações de produção; modo de produção; superestrutura; Estado. - dialética; materialismo histórico-dialético; método interpretativo da história e todo o tipo de processo ao longo dela.	Marx (1818-1883); Marx; Engels (1848;1971); Lenin (1870-1924); Trotsky (1877-1940); Luxemburgo (1870-1919)
		Escola Frankfurt – 1ª geração - Integração entre o marxismo e a psicanálise freudiana	Adorno; Horkheimer 1947, 1994); Neumann (1942, 1943); Marcuse (1955); Fromm (1941, 1958);
		Teorias do Estado	Gramsci (1977; 1984); Miliband (1969); Poulantzas (1968; 1970); Domhoff (1978); Jessop (1990); Finegold; Skocpol (1995); Taylor; Hay (1999)

(continuação)

ESCOLAS	ENFOQUES	CORRENTES TEÓRICO-METODOLÓGICAS	AUTORES REFERÊNCIA
EMPÍRICO-ANALÍTICA EMPIRISMO EPISTÊMICO OU NOMOTÉTICA		Escola Frankfurt – 2ª geração Papel contestatório e emancipatório – teoria da comunicação racional; do discurso e da democracia - teoria da dependência	Habermas (1962, 1981; 1981, 1989) Frank (168; 1970); Paz (1971); Cardoso; Faletto (1969); Dos Santos (1969); Liss (1984); Schutto (1998)
	Enfoques críticos contemporâneos	- pós-estruturalismo - estudos pós-coloniais; - imperialismo - pós-modernismo	Foucault (1975, 1990; 1976, 1977); Castro-Gómez (1998); Wallerstein (1974; 1979; 1980; 1984; 1989; 1998); Lander (2000); Mignolo (2000); Casanova (1995); Hardt; Negri (2000; 2002); Borón (2003); Chomsky (2003, 2004)
	Psicossocial	Comportamentalismo, individualismo metodológico, economia comportamental	Campbell (1960); Jennings (1981); Abramson (1983); Kinder (1987); Zaller (1992); McGraw (1995); McDermott (2004); Norris; Inglehart (2004); Brader (2006)
	Escolha Racional	Teoria política formal, teoria política positiva, economia política, raciocínio dedutivo, lógica formal e lógica matemática, individualismo metodológico	Arrow (1951;1994); Downs (1957;1973); Black (1958); Buchanan;Tullock (1962;1980); Olson Jr. (1965;1992); Riker (1962)
	Teoria dos Jogos	Modelos matemáticos, neopositivismo e teoria política dedutiva, nova economia política, estratégia, jogos, equilíbrio, jogos de cooperação e não-cooperação	Schelling (1960, 1964); Riker (1962); Axelrod (1984;1986); Krehbiel (1991); Cohen (1994); Tsebelis (2002;2006)
	Ideacional	Modelos mentais; sistemas de crenças; esquemas interpretativos	North (1994) Keohane (1993); Weingast (1993); Hall (1989), Blyth (2003)
	Processos decisórios	Teoria dos jogos, teoria da escolha racional e neo-institucionalismo; processo organizacional; política governamental e políticas públicas	Snyder (1954); Lasswell (1956); Dahl (1961); Allison (1971, 1988); Allison; Zelikow (1999); March (1994)
	Funcionalista	Disfunção, função, estruturas, sistemas, estabilidade, método etnográfico, quantitativo e medições sociométricas, coletivismo metodológico	Durkheim (1893); Parsons (1951); Merton (1957; 1964); Nicolás (1969)

(conclusão)

ESCOLAS	ENFOQUES	CORRENTES TEÓRICO-METODOLÓGICAS	AUTORES REFERÊNCIA
	Sistêmico	Centram as atenções nas grandes leis da história; interações, equilíbrio, estruturas e processos, interdependência; método interpretativo, descrição coerente com a realidade, tipologias, quantitativos e qualitativos	Wallerstein (1974, 1979); Easton (1953, 1968); Parsons (1959; 1999); Kaplan (1957); Waltz (1979; 1988)
	Estrutural-funcionalista	Sistema, função, processos e políticas; método interpretativo, investigações empíricas de nível micro, como processos organizacionais e de formação da opinião pública, comportamento político	Almond; Coleman (1960); Almond; Powell (1966; 1972; 2006); Almond; Verba (1963); Apter (1955); Mitchell (1962); Levy (1958, 1965); Holt (1967); Lane (1994).
	Biopolítica	teorias neo-darwinianas	Gray; Lowery (1996); Marcus; Mackuen (2000); Jones (2001); Henrich; Boyd (2001); Pinker (2003); Alford; Hibbind (2004); Amodio (2007); Fowler; Baker; Dawes (2008)
	Histórico-sociológico	Historiografia e método comparativo, sistema político como unidade de análise	Aristóteles (1989;1999); Maquiavel (1513; 1998); Montesquieu (1748;1995); Tocqueville (1985); Mosca (1986; 1984); Pareto (1896; 1916); Waltz (1979; 1988); Sartori (1987; 1988); Moore Jr (1966; 1973); Tilly (1978)
	Neo-institucionalista	Parte das instituições para investigar os fenômenos políticos, forma de governo, escolha racional, comportamentalismo, construtivismo, psicologia cognitiva, história, sociologia; técnicas empíricas, raciocínio dedutivo; modelos formais; descrição densa da história para reconstruir seu significado	Keohane; Nye (1988); March; Olsen (1997); Ostrom (2000); North (1990); Putnan (1993); Thelen (2004); Weingast (2005); Ostrom (2005)

Fonte: Elaboração da autora com base em Losada; Casas Casas (2010).

Quadro 4 — Os enfoques desde as categorias *loci* internos e externos: o comportamento humano como *habitus* da ciência política

<i>LOCI</i>		ENFOQUES	COMPORTAMENTO HUMANO
LOCUS INTERNO	Enfoques que privilegiam o interior do ser humano	<i>Psicossocial</i>	a partir de fatores psicossociais
		<i>Escolha Racional</i>	abordagem racional de custo-benefício
		<i>Teoria dos Jogos</i>	abordagem racional de custo-benefício
		<i>Processos Decisórios</i>	processos através dos quais as decisões são tomadas
		<i>Ideacional</i>	A partir das ideias que as pessoas concebem
		<i>Filosófico</i>	do que é argumentado como a razão profunda para as coisas
LOCUS EXTERNO	Enfoques que privilegiam o entorno social	<i>Histórico-sociológico</i>	analisar macro-conjuntos sociais de um ângulo histórico
		<i>Microsociologia política</i>	perspectiva sociológica, ao nível dos indivíduos ou grupos
	Enfoques que privilegiam as instituições	<i>Jurídico-institucional</i>	Abordam as instituições de um ponto de vista formal, da forma jurídica que possuem
		<i>Funcionalista</i>	Abordam as instituições ou estruturas mais ou menos institucionalizadas em termos de funções que desenvolvem
		<i>Neo-institucionalista</i>	Abordam as instituições assim como funcionam na realidade cotidiana
	Enfoques que privilegiam o entorno cultural	<i>Construtivista</i>	ênfatisam o caminho que o sujeito constrói sua identidade pessoal e o sentido de suas ações
		<i>Culturalista</i>	Examinam como as diferenças culturais entre os povos, ou entre os vários setores da sociedade condicionam a atividade política
		<i>Feminista</i>	Examinam como, e com quais consequências, a forma diferenciada culturalmente de conceber as mulheres e os homens influencia muitos conceitos e práticas políticas discriminatórias
	Enfoques que privilegiam o entorno total	<i>Estruturalista</i>	Analisam o conjunto de elementos políticos, sociais, culturais e econômicos de forma inter-relacionada
<i>Sistêmico</i>		propõem alguns esquemas básicos para fazer avançar a análise global	
<i>Estrutural-funcionalista</i>		propõem alguns esquemas básicos para fazer avançar a análise global	
<i>Biopolítico</i>		análise dos fenômenos políticos deve partir de abordagens evolutivas e genéticas, e levar em consideração o ambiente dentro do qual a atividade política ocorre	

Fonte: Elaboração da autora com base em Losada; Casas Casas (2010).

APÊNDICE D — QUADRO ANALÍTICO DAS TESES/DISSERTAÇÕES

Nº	TEMÁTICA	CATEGORIAS TEÓRICAS DO FEDERALISMO	CONCEITO-CHAVE	PERSPECTIVA EPISTEMOLÓGICA	AUTORES DE BASE GERAL	AUTORES FEDERALISMO
1	Planejamento e Gestão	Pacto Federativo	Estado	Marxismo	Saviani, D. (2000); Saviani, D. (2001); Saviani, D. (2007); Saviani, D. (2009); Neves, L. (1994); Neves, L. (2008); Neves, L. (2010); Semeraro, G. (2006); Bottomore, T. (2001); Motta, M. (1998); Gramsci, A. (1980); Acanda, J. (2006); Bobbio, N. (1992); Manacorda, M. (1992); Cunha, L. (1989); Lopes, E. (1981); Enguita, M. (1989); Fausto, B. (2002); Mendonça, S. (1990); Mendonça, S. (1994); Mendonça, S. (1986); Fontes, V. (2005); Fontes, V. (2006); Azevedo, F. (1958); Azevedo, F. (1964); Azevedo, F. (1954); Azevedo, F. (1959); Schwartzman, S. (2000); Bomény, H. (2000); Costa, V. (2000); Shiroma, E. (2002); Moraes, M. (2002); Evangelista, O. (2002); Romanelli, O. (1989); Oliveira, R. (1996); Oliveira, R. (2007); Horta, J. (1996); Rosar, M. (1997); Cunha, L. (1995); Mészáros, I. (1989); Chesnais, F. (2001); Chesnais, F. (2005); Netto, J. (1995); Borón, A. (1995); Montañó, C. (2007); Poulantzas, N. (2000); Antunes, R. (2002); Anderson, P. (1995); Gentili, P. (2002); Frigotto, G. (2010)	Cury, C. (2006); Cury, C. (2000); Cruz, R. (2009); Araujo, G. (2005); Carvalho, J. (2000); Carvalho, J. (2002); Fragoso, J. (1990); Silva, F. (1990); Bremæker, F. (2002); Silva, J. (2009); Souza, C. (2005); Abrucio, F. (2005); Arretche, M. (1999); Arretche, M. (2004); Arretche, M. (2009); Dourado, L. (2007)
2	Planejamento e Gestão	Cooperação	Federalismo	Marxismo	Coutinho, C. (1989); Saviani, D. (2009); Saviani, D. (2007); Dourado, L. (2011)	Araujo, G. (2005); Araujo, G. (2010); Araujo, G. (2012); Araujo, G. (2013); Araujo, G. (2013); Abrucio, F. (2005); Abrucio, F. (2010); Abrucio, F. (2012); Souza, C. (1998); Souza, C. (2005); Cury, C. (2006); Cury, C. (2007); Cury, C. (2008); Cury, C. (2010)
3	Avaliação e Implementação de Políticas e Programas	Colaboração	Políticas Públicas	Pós-estruturalismo	Cury, C. (2006); Cury, C. (2007); Cury, C. (2004); Cury, C. (2009); Cury, C. (2008); Cury, C. (2010); Souza, C. (2006); Ball, S. (2001); Ball, S. (1992); Bowe, R. (1992); Mainardes, J. (2006); Mainardes, J. (2011); Araujo, G. (2010); Araujo, G. (2013); Aguiar, M. (2010); Abrucio, F. (2005); Perez, J. (2010)	Cury, C. (2006); Cury, C. (2007); Cury, C. (2004); Cury, C. (2009); Cury, C. (2008); Cury, C. (2010); Araujo, G. (2010); Araujo, G. (2013); Abrucio, F. (2005);
4	Planejamento e Gestão da Educação	Coordenação	Políticas Públicas	Ausente	Barroso, J. (2005); Paro, V. (1985); Arroyo, M. (1979); Sander, B. (1984); Martins, A. (2001); Dourado, L. (1998); Cury, C. (1997); Cury, C. (2000); Cury, C. (2002); Paro, V. (1997); Paro, V. (1999); Paro, V. (2001); Cury, C. (2002); Bastos, J. (1999); Spósito, M. (1999); Oliveira, D. (2000); Oliveira, D. (2009); Adrião, T. (2001); Camargo, R. (2001); Neves, L. (2002); Freitas, D. (2003); Freitas, D. (1997); Freitas, D. (2007); Freitas, D. (2012); Freitas, D. (2004); Freitas, D. (2008); Matoso, J. (2010); Frigotto, G. (2003); Frigotto, G. (2011); Ciavatta, M. (2003); Dourado, L. (2007); Peroni, V. (2003); Shiroma, E. (2000); Moraes, M. (2000); Evangelista, O. (2000); Castro, A. (2007); Castro, A. (2008); Kuenzer, A. (1992); Arelaro, L. (2000); Azevedo, J. (2002); Sader, E. (2010)	Abrucio, F. (2006); Azevedo, J. (2002); Cury, C. (2010)
5	Planejamento e Gestão da Educação	Coordenação	Federalismo	Teorização combinada	Afonso, A. (2009); Afonso, A. (2012); Arendt, H. (1995); Arendt, H. (2002); Bonavides, P. (1996); Carvalho, J. (1998); Carvalho, J. (1987); Carvalho, J. (2005); Carvalho, J. (2011); Carvalho, J. (2008); O'Donnell, G. (1998); O'Donnell, G. (1991); Rawls, J. (2008); Reale, M. (1996); Weber, M. (2004); Weber, M. (1983)	Abrucio, F. (2005); Abrucio, F. (2003); Abrucio, F. (2007); Abrucio, F. (1997); Abrucio, F. (2006); Arretche, M. (2005); Kulgemas, E. (2000); Kulgemas, E. (1986); Kulgemas, E. (2000); Sola, L. (2000); Stepan, A. (2002); Bonavides, P. (1996); Coser, I. (2008); Coser, I. (2003); Dolnikoff, M. (2003); Dolnikoff, M. (2005); Uricoechea, F. (1978); Carvalho, J. (1998); Carvalho, J. (2001); Souza, C. (2005)

6	Planejamento e Gestão da Educação	Cooperação	Estado	Teorização combinada	Foucault, M. (2006); Foucault, M. (2007); Fairclough, N. (2001); Gramsci, A. (1979); Gramsci, A. (1987); Muller, P. (2002); Surel, Y. (2002); Bobbio, N. (2007); Bobbio, N. (1986); Bobbio, N. (1985); Bobbio, N. (1992); Arendt, H. (1997); Barroso, J. (2003); Bourdieu, P. (2007); Bourdieu, P. (1992); Bourdieu, P. (1996); Bourdieu, P. (2001); Carnoy, M. (2004); Castoriadis, C. (1991); Coutinho, C. (2006); Coutinho, C. (1999); Coutinho, C. (1996); Coutinho, C. (2002); Cury, C. (2004); Cury, C. (2000); Cury, C. (1999); Cury, C. (2002)	Abrucio, F. (1997); Affonso, R. (2003); Affonso, R. (1995); Affonso, R. (2000); Arretche, M. (2005); Arretche, M. (2002); Levi, L. (1991); Santos Filho, J. (1990); Riker, W. (1975); Lijphart, A. (2003); Schultze, R. (1995); Fiori, J. (1995); Tomio, F. (2005); Souza, C. (2005); Rezende, F. (2010); Cury, C. (2010); Almeida, M. (2005); Rodden, J. (2005)
7	Descentralização e Municipalização	Pacto Federativo	Federalismo	Teorização combinada	Chatêlet, F. (2000); Duhamel, O. (2000); Pisier-Kouchner, E. (2000); Bobbio, N. (2000); Bobbio, N. (1996); Bonavides, P. (1991); Bosi, A. (2000); Bovero, M. (2002); Carvalho, J. (1998); Carvalho, J. (1993); Carvalho, J. (2002); Cunha, L. (1991); Cury, C. (1988); Cury, C. (2003); Cury, C. (1996); Cury, C. (2001); Fausto, B. (1996); Faoro, R. (2002); Le Goff, J. (1983); Leal, V. (1993); Vianna, O. (1987); Vianna, O. (1938); Vianna, O. (2002)	Almeida, M. (2001); Almeida, M. (1995); Magalhães, J. (2000); Lijphart, A. (2003); Gargarella, R. (2002); Rocha, C. (1997); Souza, C. (2001)
8	Planejamento e Gestão	Relações Intergovernamentais	Políticas Públicas	Teorização combinada	Barroso, J. (2006); Faria, C. (2003); Faria, C. (2012); Maroy, C. (2008); Maroy, C. (2008); Voisin, A. (2013); Melucci, A. (2005); Bowe, R. (1992); Ball, S. (1992); Gold, A. (1992); Saviani, D. (1999); Saviani, D. (2009)	Souza, C. (2005); Abrucio, F. (2001); Almeida, M. (1995); Franzese, C. (2010); Abrucio, F. (2010); Abrucio, F. (2012); Ramos, M. (2012)
9	Financiamento	Cooperação	Estado	Teorização combinada	Draibe, S. (1990); Esping-Andersen, G. (1991); Horta, R. (1996); Mészáros, I. (2002); Mészáros, I. (2003); Rodrigues, E. (2012); Soares, L. (2001); Soares, L. (2002); Torres, C. (2004)	Stepan, A. (1999); Carvalho, D. (1999); Zimmermann, A. (2005); Souza, C. (2005); Martins, P. (2011); Almeida, M. (1995); Elazar, D. (1987); Soares, M. (1998); Araujo, G. (2005); Blume, L. (2011); Voigt, S. (2011); Riker, W. (1984); Lijphart, A. (1984); Fiori, J. (1995); Schultze, R. (1995); Théret, B. (1998)
10	Avaliação e Implementação de Políticas e Programas	Colaboração	Políticas Públicas	Pós-estruturalismo	Cavalcanti, P. (2007); Frey, K. (2000); Draibe, S. (2001); Ball, S. (2005); Ball, S. (1992); Barros Silva, P. (1999); Van Dijk, T. (2010); Fairclough, N. (2001); Foucault, M. (1987); Casassus, J. (2001); Casassus, J. (1999); Casassus, J. (1995); Shiroma, E. (2001); Shiroma, E. (2005); Shiroma, E. (2011)	Rodden, J. (2005); Cury, C. (2009); Cury, C. (2010); Abrucio, F. (2001); Almeida, M. (1996); Souza, C. (1998); Prado, S. (2006)
11	Planejamento e Gestão	Relações Intergovernamentais	Políticas Públicas	Teorização combinada	Azevedo, J. (2009); Azevedo, J. (2001); Azevedo, J. (2002); Azevedo, J. (2012); Azevedo, J. (2010); Cunha, C. (2006); Santos, A. (2010); Santos, A. (2012); Muller, P. (2002); Surel, Y. (2002); Perez, J. (2001); Cohem, E. (2008); Franco, R. (2008); Arretche, M. (2004); Martins, A. (2001); Martins, A. (2002); Santos, M. (2001)	Arretche, M. (2004); Abrucio, F. (2010); Cury, C. (2010); Almeida, M. (2005); Araujo, G. (2010); Cury, C. (2010); Araujo, G. (2010); Luce, M. (2010); Sari, M. (2010); Oliveira, R. (2010)
12	Regime de Colaboração	Relações Intergovernamentais	Estado	Marxismo	Fernandes, F. (1976); Dolhnikoff, M. (2005); Affonso, R. (2000); Almeida, M. (2005); Araujo, G. (2003); Fiori, J. (1995); Fiori, J. (1996); Frigotto, G. (1996); Marx, K. (2006); Engels, F. (2006); Marx, K. (1983)	Kulgemas, E. (1999); Sola, L. (1999); Corralo, G. (2006); Arretche, M. (1999)

13	Financiamento	Relações Intergovernamentais	Federalismo	Neo-institucionalismo	Freitag, B. (1986); Kuenzer, A. (2001); Barroso, J. (1998); Bobbio, N. (2000); Saviani, D. (1996); Saviani, D. (1999); Cury, C. (2000); Cury, C. (1999); Cury, C. (2001); Cury, C. (2002); Cury, C. (1997); Cury, C. (2006); Muller, P. (2002); Surel, Y. (2002); Azevedo, J. (2001); Azevedo, J. (2002); Azevedo, J. (2001); Azevedo, J. (2004)	Cury, C. (2002); Almeida, M. (2003); Almeida, M. (1995); Arretche, M. (2002); Arretche, M. (2001); Arretche, M. (2004); Arretche, M. (2002)
14	Direito à Educação	Pacto Federativo	Federalismo	Jurídico-institucional	Sacristán, J. (2001); Horta, J. (1998); Cury, C. (2002); Cury, C. (2002); Cury, C. (2008); Cury, C. (2010); Cury, C. (2007); Araujo, G. (2005); Araujo, G. (2010); Araujo, G. (2011); Rivas, A. (2004); Rivas, A. (2007); Rivas, A. (2009); Feldfeber, M. (2009); Feldfeber, M. (2011); Feldfeber, M. (2014)	Abrucio, F. (2010); Cury, C. (2008); Cury, C. (2010); Werle, F. (2006); Oliveira, R. (1997); Oliveira, R. (2010); Dallari, D. (2010); Almeida, M. (1995); Almeida, F. (2007); Schwartz, B. (1984); Bercovici, G. (2003)
15	Planejamento e Gestão	Relações Intergovernamentais	Estado	Marxismo	Chesnaï, F. (2008); Chomsky, N. (2008); Lukács, G. (1979); Lukács, G. (1992); Marx, K. (2007); Mészáros, I. (2002); Mészáros, I. (2004); Mészáros, I. (2009); Thompson, E. (1981); Montano, C. (2003); Ormond, D. (1999); Osborne, D. (1995); Gaebler, T. (1995); Pereira, L. (1997); Pereira, L. (1998); Pereira, L. (2003); Plank, D. (2001); Pochmann, M. (2008); Ramonet, I. (2008); Sader, E. (2009); Simielli, L. (2008); Soares, L. (2002); Soares, L. (2005); Soares, L. (2001); Tura, M. (2003); Tura, M. (2006); Vieira, E. (2001); Vieira, E. (1992); Vieira, E. (2007); Wood, E. (2003); Cury, C. (2007); Cury, C. (2008); Dale, R. (1993); Fernandes, F. (2003); Fernandes, F. (2006); Fernandes, F. (2009); Frigotto, G. (2003); Galeano, E. (2003); Laval, C. (2003); Lessa, C. (2008); Lima, L. (2007); Melo, A. (2004); Mendonça, E. (2000); Neves, L. (2005); Neves, L. (2003); Oliveira, D. (2002); Oliveira, D. (2001); Oliveira, R. (2000); Oliveira, R. (2007); Oliveira, R. (2001); Paro, V. (2005); Paro, V. (1996); Paro, V. (1997); Paro, V. (1992); Paro, V. (2001); Peroni, V. (2007); Peroni, V. (2003); Pinto, J. (2007); Pinto, J. (2009); Pinto, J. (2000); Romão, J. (2000); Romão, J. (2001); Sander, B. (1995); Sander, B. (2009); Saviani, D. (2007); Saviani, D. (1992); Sousa, S. (2003); Adrião, T. (2001); Adrião, T. (2005); Peroni, V. (2005); Aguiar, M. (2007); Arelaro, L. (2000); Azevedo, J. (2005); Azevedo, J. (2006); Cara, D. (2007); Dourado, L. (2007); Dourado, L. (2001); Farenzena, N. (2003); Luce, M. (2007); Farenzena, N. (2007); Martins, A. (2002)	Abrucio, F. (1999); Afonso, J. (2007); Almeida, M. (1995); Arretche, M. (1999); Arretche, M. (2002); Kulgemas, E. (2000); Sola, L. (2000); Souza, C. (2001); Souza, C. (1998)
16	Regime de Colaboração	Cooperação	Políticas Públicas	Neo-institucionalismo	Farenzena, N. (2011); Farenzena, N. (2002); Martins, P. (2011); Pinto, J. (2007)	Cury, C. (2010); Cury, C. (2008); Cury, C. (2007); Cury, C. (2007); Cury, C. (2002); Araujo, G. (2013); Araujo, G. (2011); Araujo, G. (2010); Araujo, G. (2005); Oliveira, R. (2010); Abrucio, F. (2010); Andrade, E. (2013); Andrade, E. (2011)
17	Associativismo intergovernamental	Cooperação	Estado	Sociologia compreensiva	Weber, M. (2002); Weber, M. (1994); Weber, M. (2001); Moreira, V. (1997); Ferreira, S. (2010); Freitas, D. (2011); Modesto, P. (2010)	Abrucio, F. (2010); Almeida, M. (1995); Araujo, G. (2005); Araujo, G. (2010); Bastos, C. (1995); Bastos, C. (2001); Bastos, C. (1999); Baggio, R. (2006); Bercovici, G. (2003); Bercovici, G. (2004); Cury, C. (2007); Dolhnikoff, M. (2007); Rocha, C. (1997); Schwartz, B. (1984); Silva, J. (2010); Zimmermann, A. (2005)
18	Regime de Colaboração	Cooperação	Federalismo	Sociologia compreensiva	Weber, M. (2002); Weber, M. (1994); Weber, M. (2001); Azambuja, D. (2011); Baracho, J.	Abrucio, F. (2010); Almeida, M. (1995); Araujo, G. (2005); Araujo, G. (2010); Bastos, C. (1995); Bastos, C. (2001); Bastos, C. (1999); Baggio, R. (2006); Bercovici, G. (2003); Bercovici, G. (2004); Cury, C. (2007); Dolhnikoff, M. (2007); Rocha, C. (1997); Schwartz, B. (1984); Silva, J. (2010); Zimmermann, A. (2005)

19	Financiamento	Coordenação	Federalismo	Neo-institucionalismo	Araujo, G. (2005); Araujo, G. (2010); Araújo, L. (2013); Carreira, D. (2007); Pinto, J. (2007); Pinto, J. (2012); Pinto, J. (2015); Cruz, R. (2009); Cury, C. (2007); Cury, C. (2010); Dourado, L. (2013); Farenzena, N. (2012); Farenzena, N. (2014); Martins, P. (2009)	Abrucio, F. (1998); Abrucio, F. (2005); Abrucio, F. (2010); Alfonso, R. (1995); Arretche, M. (2003); Arretche, M. (2004); Arretche, M. (2010); Arretche, M. (2012); Franzese, C. (2010); Lassance, A. (2012); Monteiro Neto, A. (2014); Rezende, F. (1995); Rezende, F. (2002); Rezende, F. (2010); Rezende, F. (2012); Souza, C. (2005); Souza, C. (2008)
20	Planejamento e Gestão	Relações Intergovernamentais	Federalismo	Neo-institucionalismo	Souza, C. (2008); Elazar, D. (2011); Elazar, D. (1994)	Abrucio, F. (2010); Anderson, G. (2009); Burgess, M. (2006); Almeida, M. (2001); Obinger, H. (2005); Leibfried, S. (2005); Castles, F. (2005); Watts, R. (2001); Abrucio, F. (2013); Sano, H. (2013); Wright, D. (1978); Stepan, A. (1999); Souza, C. (2008); Soares, M. (1998); Franzese, C. (2010); Cury, C. (2010)
21	Financiamento	Coordenação	Federalismo	Jurídico-institucional	Dourado, L. (2006); Pinto, J. (2010); Höfling, H. (2001); Azevedo, J. (2001); Mainardes, J. (2011); Ball, S. (2011); Castro, J. (2007); Farenzena, N. (2006); Farenzena, N. (2009); Pinto, J. (2011); Adrião, T. (2006); krawczyk, N. (2011)	Pinto, J. (2008); Cruz, R. (2009); Farenzena, N. (2010)
22	Descentralização e Municipalização	Cooperação	Federalismo	Neo-institucionalismo	Almeida, J. (1989); Anderson, P. (1995); Bobbio, N. (1987); Bobbio, N. (1986); Bobbio, N. (1997); Cury, C. (2002); Cury, C. (2001); Cury, C. (2006); Cury, C. (2002); Gadotti, M. (1993)	Arretche, M. (2007); Santos, R. (2004); Ribeiro, E. (2004); Araujo, G. (2006); Araujo, G. (2005); Araujo, G. (2003); Faria, L. (2006); Souza, C. (2005); Souza, C. (2002); Souza, C. (2004)
23	Planejamento e Gestão	Relações Intergovernamentais	Políticas Públicas	Teorização combinada	Barroso, J. (2004); Barroso, J. (2005); Barroso, J. (2006); Oliveira, D. (2005); Azevedo, J. (2009); Gomes, A. (2009); Aglietta, M. (1974); Lessard, C. (2006); Bowe, R. (1992); Ball, S. (1992); Frigotto, G. (2003); Ciavatta, M. (2003); Gramsci, A. (1999); Martins, A. (2006); Neves, L. (2010); Alfonso, A. (2001); Offe, C. (1984); Souza, C. (2006); Höfling, H. (2011); Clarke, J. (1997); Newman, J. (1997); Clarke, J. (2012); Newman, J. (2012)	Oliveira, F. (2007); Rodden, J. (2005); Arretche, M. (2002); Araujo, G. (2005); Cury, C. (2006); Gagnon, A. (1993); Kulgemas, E. (1999); Sola, L. (1999); Mello, C. (2004); Lijphart, A. (2003); Alfonso, J. (1996); Alfonso, J. (2007); Lobo, T. (1996); Tomio, F. (2005)
24	Avaliação e Implementação de Políticas e Programas	Cooperação	Estado	Neo-marxismo	Gramsci, A. (2012); Gramsci, A. (2000); Freitag, B. (1987); Torres, C. (1997); Poulantzas, N. (1977); Poulantzas, N. (1985); Marx, K. (2003); Marx, K. (2005); Engels, F. (2005); Bucu-Glucksmann, C. (1980); Coutinho, C. (2011); Coutinho, C. (1999); Gurgel, C. (2011); Justen, C. (2011); Mendonça, S. (2007); Manacorda, M. (1997); Hobbsbawm, E. (2005); Netto, J. (2007); Saviani, D. (1992); Saviani, D. (2008); Fernandes, F. (2006); Cunha, L. (2007); Cunha, L. (1995); Harvey, D. (2005); Oliveira, D. (2013); Peroni, V. (2005); Adrião, T. (2005); Montaña, C. (2008); Antunes, R. (2008); Apple, M. (1989); Azevedo, J. (2002); Casassus, J. (2001); Cury, C. (2002); Dourado, L. (2013); Farias, L. (2011); Ferreira Jr., A. (2008); Bittar, M. (2008); Fontes, V. (2010); Leher, R. (2010); Leher, R. (2012); Martins, A. (2009)	Souza, C. (2005); Abrucio, F. (2010); Arretche, M. (2012); Almeida, M. (1996); Araujo, G. (2010); Costa, V. (2010)
25	Planejamento e Gestão	Cooperação	Políticas Públicas	Marxismo	Azevedo, J. (1997); Azevedo, J. (2002); Azevedo, J. (2009); Frey, K. (2000); Nascimento, M. (2006); Sadek, M. (2006); Mello, L. (2006); Bobbio, N. (1985); Coutinho, C. (2011); Gomes, A. (2009); Oliveira, D. (2009); Ball, S. (2001); Barroso, J. (2003); Bourdieu, P. (2004); Dale, R. (2004); Gohn, M. (2004); Gohn, M. (2007); Gadotti, M. (2014); Melo, M. (2003); Lubambo, C. (2005); Coelho, D. (2005); Souza Santos, B. (1997); Peroni, V. (2012)	Arretche, M. (1999); Arretche, M. (2002); Arretche, M. (2004); Cury, C. (2010); Araujo, G. (2013); Almeida, M. (1995); Abrucio, F. (2006)
26	Financiamento	Pacto Federativo	Federalismo	Teorização combinada	Gramsci, A. (1984); Oliveira, F. (1995); Oliveira, F. (1999); Oliveira, F. (1990); Oliveira, F. (1998); Poulantzas, N. (2000)	Almeida, M. (2005); Abrucio, F. (2005); Abrucio, F. (1998); Riker, W. (1975); Lijphart, A. (2003); Stepan, A. (1999); Levi, L. (1991); Hamilton, A. (1984); Madison, J. (1984); Jay, J. (1984); Schultze, R. (1995); Bothe, M. (1995); Thérét, B. (1995); Fiori, J. (1995); Alfonso, R. (1999); Alfonso, R. (2003); Camargo, A. (2001); Camargo, A. (1993); Oliveira, F. (2003); Souza, C. (1995); Alfonso, J. (1995); Arretche, M. (2000); Arretche, M. (2004); Arretche, M. (2002); Arretche, M. (1999); Casseb, P. (1999); Rezende, F. (1995); Rezende, F. (2003); Carvalho, J. (1993); Prado, S. (2003); Prado, S. (2006)

27	Avaliação e Implementação de Políticas e Programas	Relações Intergovernamentais	Estado	Neo-marxismo	Mészáros, I. (2005); Gramsci, A. (1981); Gruppi, L. (1980); Portelli, H. (2002); Coutinho, C. (1985); Jobert, B. (1987); Muller, P. (1987); Frigotto, G. (2003)	Fiori, J. (1995); Cury, C. (2002); Oliveira, F. (1995); Arretche, M. (2002); Araujo, G. (2005)
28	Planejamento e Gestão da Educação	Relações Intergovernamentais	Federalismo	Marxismo	Barroso, J. (1996); Barroso, J. (2000); Di Pietro, M. (2001); Dourado, L. (2001); Dourado, L. (2010); Dourado, L. (2007); Félix, M. (1986); Kosik, K. (2002); Lefebvre, H. (1991); Lenin, V. (2011); Libâneo, J. (2008); Paro, V. (2003); Paro, V. (2014); Luck, H. (2010); Luck, H. (1996); Luck, H. (2000); Martins, A. (2001); Mészáros, I. (2015); Mészáros, I. (2008); Oliveira, D. (2011); Oliveira, D. (2009); Saviani, D. (2009)	Abrucio, F. (2002); Almeida, M. (1995); Araujo, G. (2010); Araujo, G. (2013); Camini, L. (2009); Coser, I. (2008); Cury, C. (2012); Werle, F. (2006); Oliveira, R. (2010); Santana, W. (2010); Costa, V. (2010)
29	Financiamento	Cooperação	Estado	Marxismo	Marx, K. (1997); Harvey, D. (2002); Mészáros, I. (2009); Newman, J. (2012); Clarke, J. (2012); Adrião, T. (2009); Peroni, V. (2009); Berman, M. (2008); Polanyi, K. (1980); Anderson, P. (1995); Friedman, N. (1977); Rosanvallon, P. (1997); Boschetti, I. (2002); Pinto, J. (2000); Pinto, J. (2002); Pinto, J. (2007); Pinto, J. (2009); Pinto, J. (2009); Pinto, J. (2012); Pinto, J. (2014); Pinto, J. (2015); Cruz, R. (2009); Cruz, R. (2011); Araújo, L. (2014); Araújo, L. (2016); Cara, D. (2012); Cara, D. (2014); Cavalcanti, C. (2016); Cavalcanti, C. (2017); Cavalcanti, C. (2017); Monlevade, J. (1997); Monlevade, J. (2000)	Araujo, G. (2013); Araújo, L. (2016); Araújo, L. (2014); Cruz, R. (2011); Farenzena, N. (2011)
30	Planejamento e Gestão	Cooperação	Federalismo	Neo-institucionalismo	Araujo, G. (2010); Araujo, G. (2005); Cury, C. (2002); Cury, C. (2010); Abrucio, F. (2010); Costa, V. (2010); Rodden, J. (2005); Souza, C. (2001); Abreu, M. (2002); Martins, P. (2011)	Araujo, G. (2010); Araujo, G. (2005); Cury, C. (2002); Cury, C. (2010); Abrucio, F. (2010); Costa, V. (2010); Rodden, J. (2005); Souza, C. (2001); Martins, P. (2011)
31	Associativismo intergovernamental	Cooperação	Políticas Públicas	Jurídico-institucional	Matias, J. (2008); Teixeira, E. (2002); Saviani, D. (2009); Cury, C. (2004)	Levi, L. (2003); Barros, J. (2005);
32	Planejamento e Gestão da Educação	Relações Intergovernamentais	Estado	Teorização combinada	Adrião, T. (2008); Adrião, T. (2009); Afonso, A. (2000); Afonso, A. (2001); Ball, S. (2010); Ball, S. (2003); Ball, S. (1993); Barroso, J. (2005); Barroso, J. (2006); Barroso, J. (2009); Barroso, J. (2011); Camoy, M. (2008); Chauí, M. (2007); Dale, R. (1983); Dale, R. (1999); Dale, R. (1990); Frigotto, G. (2003); Hall, P. (2003); Hofling, E. (2000); Hofling, E. (2001); Immergut, E. (1997); Leal, V. (1975); Maroy, C. (2011); Marques, E. (1997); Marshall, T.H. (1967); Mendonça, A. (1994); Oliveira, D. (2005); Oliveira, D. (2009); Poulantzas, N. (2000); Przeworski, A. (1995); Reynaud, J. (2003); Sader, E. (2007); Saviani, D. (2007); Saviani, D. (2009); Terssac, G. (2003)	Abrucio, F. (1998); Abrucio, F. (2010); Almeida, M. (1996); Almeida, M. (2001); Almeida, M. (2005); Almeida, M. (2003); Oliveira, F. (1999); Skocpol, T. (1997)
33	Planejamento e Gestão da	Cooperação	Federalismo	Jurídico-institucional	Cury, C. (2009); Saviani, D. (2009)	Cury, C. (2009)
34	Planejamento e Gestão	Colaboração	Federalismo	Jurídico-institucional	Costa, V. (1997); Lobo, T. (1990); Arretche, M. (1996)	Costa, V. (1997); Lobo, T. (1990); Arretche, M. (1996)
35	Avaliação e Implementação de Políticas e Programas	Cooperação	Políticas Públicas	Neo-institucionalismo	Nogueira, M. (2004); Barroso, J. (2005); Ranieri, N. (2009); Caggiano, M. (2009); Flach, S. (2011); Oliveira, R. (2001); Horta, J. (1998); Horta, J. (1983); Silveira, A. (2012); Pinto, J. (2000)	Abrucio, F. (2005); Abrucio, F. (2010); Cury, C. (2009); Cury, C. (2010); Cury, C. (2006); Cury, C. (2002); Baracho, J. (2006); Riker, W. (1975); Oliveira, R. (2010); Morduchowicz, A. (2010); Arango, A. (2010); Farenzena, N. (2009); Martins, P. (2009); Comparato, F. (1985); Arretche, M. (1996); Abreu, M. (1998); Abrucio, F. (1999); Costa, V. (1999); Rezende, F. (2010)
36	Avaliação e Implementação de Políticas e Programas	Relações Intergovernamentais	Federalismo	Neo-institucionalismo	Afonso, A. (2000); Ball, S. (2016); Ball, S. (2013); Ball, S. (2004); Barroso, J. (2005); Bonamino, A. (2013); Bonamino, A. (2012); Bresser-Pereira, L. (2000); Bresser-Pereira, L. (1998); Bresser-Pereira, L. (1999); Bresser-Pereira, L. (2008); Bresser-Pereira, L. (2010); Comerlato, L. (2013); Cury, C. (2013); Franco, C. (2003); Franco, C. (2004); Franco, C. (2007); Martins, A. (2010); Oliveira, D. (2008); Oliveira, D. (2011); Oliveira, D. (2009); Peroni, V. (2003); Saviani, D. (2007); Sousa, S. (2013); Souza, D. (2014); Souza, D. (2016); Souza, D. (2015); Vieira, S. (2001); Werle, F. (2010); Werle, F. (2006)	Abrucio, F. (2005); Abrucio, F. (2010); Abrucio, F. (2012); Araujo, G. (2005); Araujo, G. (2010); Araujo, G. (2012); Arretche, M. (2002); Costa, V. (2010); Cury, C. (2010); Cury, C. (2012); Martins, P. (2011); Oliveira, R. (2010); Souza, C. (2005)

	Avaliação e Implementação de Políticas e Programas	Coordenação	Federalismo	Neo-institucionalismo	Arretche, M. (2012); Draibe, S. (1998); Draibe, S. (2003); Souza, C. (2006); Souza, C. (2010)	Abrucio, F. (2005); Arretche, M. (1995); Arretche, M. (1996); Arretche, M. (1999); Arretche, M. (2001); Arretche, M. (2002); Arretche, M. (2004); Arretche, M. (2007); Arretche, M. (2009); Arretche, M. (2012); Almeida, M. (1995); Almeida, M. (2005); Araujo, G. (2005); Araujo, G. (2013); Baggio, R. (2006); Camargo, A. (2001); Cury, C. (2007); Elazar, D. (1987); Magalhães, J. (2000); Schwartz, B. (1984)
37						
38	Planejamento e Gestão da Educação	Cooperação	Estado	Marxismo	Cury, C. (2000); Cury, C. (2004); Dourado, L. (2001); Dourado, L. (2002); Dourado, L. (2010); Foerste, I. (2005); Freitas, H. (2007); Hentz, P. (2009); Leclerc, G. (2007); Luce, M. (2007); Farenzena, N. (2007); Moreto, C. (2007); Nardi, L. (2006); Saviani, D. (2009); Shiroma, E. (2007); Moraes, M. (2007); Evangelista, O. (2007); Souza, C. (2005); Weber, M. (2000); Werle, F. (2006); Barbosa, A. (2008); Barroso, T. (2007); Raic, D. (2009); Sari, M. (2010)	Almeida, M. (2005); Anderson, G. (2007); Dallari, D. (1998); Hentz, P. (2009); Garmendia, E. (2006);
39	Regime de Colaboração	Colaboração	Políticas Públicas	Neo-marxismo	Habermas, J. (1984); Habermas, J. (2000); Habermas, J. (2003); Ricoeur, P. (1994); Geertz, C. (1989); Geertz, C. (2006); Searle, J. (1995); Kerbrat-Orecchioni, C. (1990); Kerbrat-Orecchioni, C. (2006); Lakoff, G. (2005); Kellner, D. (2001); Hollis, M. (1996); Sader, E. (1995); Bartlett, S. (2001)	
40	Financiamento	Cooperação	Federalismo	Jurídico-institucional	Conti, J. (1994); Azambuja, D. (1993); Azambuja, D. (2001); Burdeau, G. (1957); Dabin, J. (1939); Bonavides, P. (2000); Lima, E. (1957); Le Fur, L. (1896); Santos, M. (1997); Buarque, S. (2008)	Scelle, G. (1948); Dallari, D. (1995); Uckmar, V. (1997); Fausto, B. (1994); Camargo, G. (2004); Abrucio, F. (2002); Abrucio, F. (2005); Serra, J. (1999); Afonso, J. (1999); Silva, M. (2005); Souza, C. (2005); Araujo, G. (2005); Rezende, F. (2010)
41	Avaliação e Implementação de Políticas e Programas	Cooperação	Políticas Públicas	Pós-estruturalismo	Cury, C. (2006); Souza, C. (2003); Mainardes, J. (2011); Ball, S. (2011)	Cury, C. (2006); Araujo, G. (2006); Costa, J. (2010); Cunha, M. (2010); Araújo, R. (2010)
42	Planejamento e Gestão	Relações Intergovernamentais	Políticas Públicas	Teorização combinada	Apple, M. (1989); Apple, M. (1999); Apple, M. (2000); Apple, M. (2003); Apple, M. (2006); Apple, M. (2011); Ball, S. (2001); Ball, S. (2006); Ball, S. (2001); Ball, S. (1998); Ball, S. (2004); Ball, S. (2005); Ball, S. (2011); Barroso, J. (2000); Bobbio, N. (2004); Fiori, J. (1995); Frey, K. (2000); Gohn, M. (2003); Habermas, J. (1997); Harvey, D. (2005); Harvey, D. (1989); Ianni, O. (2005); Laval, C. (2004); Mainardes, J. (2009); Mainardes, J. (2006); Mendonça, E. (2007); Muller, P. (2002); Surel, Y. (2002); Pochmann, M. (2010); Rodrigues, M. (2010); Rua, M. (1997); Sader, E. (2010); Torres, C. (1995); Weber, M. (2005); Weber, M. (1982)	Souza, C. (2006); Souza, C. (2001); Souza, C. (2005); Abrucio, F. (1999); Abrucio, F. (2001); Abrucio, F. (2004); Abrucio, F. (2005); Abrucio, F. (2007); Abrucio, F. (2010); Soares, M. (2001); Almeida, M. (1995); Arretche, M. (1999); Arretche, M. (2000); Arretche, M. (2001); Arretche, M. (2002)
43	Planejamento e Gestão	Relações Intergovernamentais	Estado	Marxismo	Marx, K. (2011); Gramsci, A. (2004); Fiori, J. (2003); Ferreira, N. (2000); Aguiar, M. (2000); Lina, M. (2006); Mendes, O. (2006); Krawczyk, N. (2005); Krawczyk, N. (2010); Oliveira, D. (2002); Oliveira, D. (2003); Oliveira, D. (2003); Rosar, M. (2002); Duarte, M. (2003); Oliveira, R. (2010); Santana, W. (2010); Soares, R. (2000); Souza, C. (2001); Souza, C. (1999); Xavier, M. (1990); Bobbio, N. (2009); Bobbio, N. (2009); Souza, C. (2007)	Oliveira, R. (2010); Santana, W. (2010); Souza, C. (2001); Souza, C. (1999)
44	Financiamento	Cooperação	Federalismo	Teorização combinada	Faoro, R. (2000); Faoro, R. (2001); Leal, V. (1978); Mendonça, E. (2000); Mendonça, E. (2001); Dolnikoff, M. (2005); Castro, J. (2003); Castro, J. (2006); Castro, J. (2007)	Bonavides, P. (2001); Bonavides, P. (2002); Bonavides, P. (2006); Rocha, C. (1997); Rocha, C. (2001); Comparato, F. (1985); Comparato, F. (1987); Comparato, F. (1998); Silva, J. (2001); Silva, J. (2009); Zimmermann, A. (2005); Bercovici, G. (2003); Arretche, M. (1996); Arretche, M. (1999); Arretche, M. (2004); Arretche, M. (2005); Souza, C. (2001); Souza, C. (2005); Carvalho, J. (1993); Carvalho, J. (2005); Abrucio, F. (1994); Abrucio, F. (2005); Almeida, M. (1995); Almeida, M. (2005)
45	Planejamento e Gestão	Pacto Federativo	Estado	Ausente	Anderson, P. (1995); Althusser, L. (1985); Althusser, L. (2015); Bobbio, N. (2004); Bobbio, N. (2014); Bobbio, N. (2010); Carvalho, J. (2014); Coutinho, C. (1984); Delgado, M. (2007); Fernandes, F. (2005); Frigotto, G. (1994); Giddens, A. (2009); Giddens, A. (1991); Gramsci, A. (1984); Gramsci, A. (2012); Habermas, J. (1995); Marshall, T.H. (1967); Marx, K. (2009); Engels, F. (2009); Marx, K. (2015); Marx, K. (1998); Mészáros, I. (2008); Poulantzas, N. (2000); Prado, C. (1992); Prado, C. (2011); Saviani, D. (2009); Saviani, D. (2013); Saviani, D. (2014); Weber, M. (2011); Weber, M. (2013)	Abrucio, F. (2005); Abrucio, F. (2014); Afonso, J. (2015); Almeida, M. (2005); Cury, C. (2010)

46	Planejamento e Gestão	Cooperação	Políticas Públicas	Ausente	Afonso, A. (2000); Algebaile, E. (2009); Ball, S. (2015); Ball, S. (2011); Barroso, J. (2005); Bresser-Pereira, L. (1998); Cunha, L. (1983); Demo, P. (1996); Fonseca, M. (1998); Fonseca, M. (2009); Horta, J. (2014); Laville, C. (1999); Mainardes, J. (2006); Martins, A. (2002); Martins, A. (2001); Martins, A. (2004)	Araujo, G. (2013); Araujo, G. (2010)
47	Financiamento	Coordenação	Federalismo	Neo-institucionalismo	Nogueira, M. (2004); Diniz, E. (1997); Frigotto, G. (2003); Ciavatta, M. (2003)	Cury, C. (2002); Arretche, M. (2000); Arretche, M. (2004); Afonso, R. (1995); Souza, C. (1999); Souza, C. (2005); Souza, C. (2008); Costa, V. (2010); Riker, W. (1975); Abrucio, F. (1998); Costa, V. (1998); Bercovici, G. (2004); Camargo, A. (2001); Regis, A. (2009); Fiori, J. (1995); Oliveira, R. (2003); Morbidelli, J. (1999); Bastos, H. (1994); Dallari, D. (1986); Afonso, N. (2003); Abrucio, F. (2010); Araujo, G. (2010); Abrucio, F. (2007); Franzese, C. (2007); Schwartz, B. (1984)
48	Financiamento	Cooperação	Estado	Neo-institucionalismo	Esping-Andersen, G. (1991); Arato, A. (2002); Arroyo, M. (2003); Benevides, C. (2011); Dagnino, E. (2004); Farah, M. (2000); Freire, P. (1989); Souza Santos, B. (2007); Torres, C. (1995)	Araújo, T. (1995); Arretche, M. (2002); Bercovici, G. (2009); Canotilho, J. (1998); Caraza, R. (2011)
49	Planejamento e Gestão	Cooperação	Políticas Públicas	Marxismo	Ianni, O. (1977); Matus, C. (1993); Matus, C. (1996); Bresser-Pereira, L. (2001); Almeida, P. (2006); Almada, J. (2012); Almada, J. (2015); Oliveira, V. (2013); Giacomoni, J. (2006); Pagnussat, J. (2006); Horta, J. (1982); Horta, J. (1994); Cury, C. (2011); Saviani, D. (1999); Saviani, D. (2010); Saviani, D. (2010); Bordignon, G. (2009); Bordignon, G. (2013); Bordignon, G. (2011); Queiroz, A. (2011); Gomes, L. (2011); Fernandes, F. (2014); Fávero, O. (2014); Martins, P. (2010)	Quintiliano, L. (2012); Arretche, M. (1996)
50	Planejamento e Gestão	Cooperação	Federalismo	Marxismo	Netto, J. (2011); Gamboa, S. (1998); Cury, C. (1985); Kosik, K. (2002); Afonso, A. (2007); Aguiar, M. (2007); Aguiar, M. (2010); Barroso, J. (2005); Bresser-Pereira, L. (1997); Frigotto, G. (2000); Souza, J. (2001)	Abrucio, F. (2010); Abrucio, F. (2013); Sano, H. (2013); Elazar, D. (1987); Souza, C. (2001); Watts, R. (2006); Franzese, C. (2010)
51	Avaliação e Implementação de Políticas e	Cooperação	Federalismo	Neo-institucionalismo	Souza, D. (2005); Farias, L. (2005); Azevedo, J. (2001); Azevedo, J. (2002); Azevedo, J. (2004); Aguiar, M. (2001)	Abrucio, F. (2010); Araujo, G. (2006); Araujo, G. (2010); Souza, C. (2001); Lijphart, A. (2003); Arretche, M. (2002)
52	Associativismo intergovernamental	Colaboração	Políticas Públicas	Ausente	Adrião, T. (2007); Adrião, T. (2008); Adrião, T. (2009); Arelaro, L. (2008); Eggers, W. (2006); Farah, M. (1999)	Abrucio, F. (2005); Abrucio, F. (2010); Abrucio, F. (2001); Franzese, C. (2010); Soares, M. (2001); Arretche, M. (1996)
53	Avaliação e Implementação de Políticas e Programas	Cooperação	Estado	Marxismo	Marx, K. (1987); Marx, K. (2011); Saviani, D. (2005); Saviani, D. (2007); Cury, C. (1985); Sader, E. (2008); Antunes, R. (2002); Soares, M. (2009); Neves, L. (2002); Neves, L. (2005); Mészáros, I. (2011); Aguiar, M. (2009); Abreu, H. (1999); Silva Jr, J. (2002); Pereira, P. (2009); Pereira, P. (1999); Montaña, C. (2010); Tavares, M. (1996); Giddens, A. (1996); Giddens, A. (2000); Gentili, P. (2005); Iamamoto, M. (2008); Frigotto, G. (2011); Coggiola, O. (2004); Régis, A. (2009)	Arretche, M. (2002); Arretche, M. (2000); Abrucio, F. (2010); Abrucio, F. (2005); Costa, V. (2010); Dallari, D. (2009); Anderson, G. (2009); Chagas, M. (2006); Bonavides, P. (2010); Baggio, R. (2010); Dolhnikoff, M. (2005); Regis, A. (2009)
54	Avaliação e Implementação de Políticas e Programas	Cooperação	Federalismo	Neo-institucionalismo	Antunes, C. (2002); Baggio (2009); Frigotto, G. (2011)	Arretche, M. (2000); Arretche, M. (2012); Arretche, M. (2017); Abrucio, F. (1998); Abrucio, F. (2005); Abrucio, F. (2008); Abrucio, F. (2010); Abrucio, F. (2013); Abrucio, F. (2016); Abrucio, F. (2017); Rezende, F. (2002); Afonso, J. (2002); Dallari, D. (2009); Bonavides, P. (2010); Costa, V. (2010)

55	Avaliação e Implementação de Políticas e Programas	Coordenação	Políticas Públicas	Ausente	Freitas, H. (2007); Dourado, L. (2013); Carvalho, J. (2004); Gatti, B. (2008); Gatti, B. (2010); Gatti, B. (2014); Brzezinski, I. (2008); André, M. (2011); Mattos, P. (2006); Mattos, P. (2007); Dias, L. (2010); Martins, H. (2002); Fleury, S. (1994); Barroso, J. (2003); Barroso, J. (2004); Barroso, J. (2005); Barroso, J. (2006); Augusto, M. (2010); Augusto, M. (2011)	Araujo, G. (2003); Arretche, M. (2012); Abrucio, F. (1998); Abrucio, F. (2014); Abrucio, F. (2009); Franzese, C. (2009); Segatto, C. (2014); Vieira, S. (2008)
56	Financiamento	Cooperação	Estado	Teorização combinada	Gramsci, A. (1985); Ianni, O. (1992); Poulantzas, N. (1977); Marx, K. (1996); Hegel, G. (2010); Gruppi, L. (1996); Bobbio, N. (2000); Germano (1992); Elias, N. (1993); Draibe, S. (2003); Faleiros, V. (2004); Oliveira, D. (2009); Oliveira, R. (2000)	Almeida, M. (2005); Martins, P. (2011); Cruz, R. (2009); Rezende, F. (1995); Affonso, R. (1996); Affonso, R. (2000); Abrucio, F. (2005); Prado, S. (2004); Prado, S. (2003); Hentz, P. (2009); Souza, C. (2006); Souza, C. (1996); Costa, V. (2010); Cury, C. (2007); Arretche, M. (2002); Franzese, C. (2007); Elazar, D. (1987); Sano, H. (2008); Wright, D. (1988)
57	Financiamento	Cooperação	Políticas Públicas	Marxismo	Ozga, J. (2000); Romanelli, O. (1985); Frigotto, G. (1997); Saviani, D. (2007); Kosik, K. (2002); Behring, E. (2008); Boschetti, I. (2008); Neves, L. (2000); Bordignon, G. (2009); Gracindo, R. (2009); Cury, C. (2008); Flach, S. (2009); Oliveira, J. (2009); Oliveira, R. (2005); Araujo, G. (2005); Paro, V. (2007); Nardi, E. (2006); Nardi, E. (2008); Nardi, E. (2011); Nardi, E. (2015); Poulantzas, N. (1975); Poulantzas, N. (1980); Maués, O. (2009); Ribeiro, V. (2005); Gusmão, J. (2005)	Araujo, G. (2005); Bercovici, G. (2004); Abrucio, F. (1999); Abrucio, F. (2010); Cruz, R. (2012); Carvalho, J. (1993); Pinto, J. (2002); Pinto, J. (2007); Pinto, J. (2012); Pinto, J. (2013); Arretche, M. (1999); Bobbio, N. (2004)
58	Direito à Educação	Cooperação	Federalismo	Neo-institucionalismo	Kramer, S. (1988); Kramer, S. (1996); Kramer, S. (2006); Campos, M. (1993); Kuhlmann Jr, M. (2004); Kuhlmann Jr, M. (2007); Rosenberg, F. (1999); Rosenberg, F. (2002); Rosenberg, F. (2007); Cerisara, A. (2002); Cerisara, A. (2007)	Abrucio, F. (2003); Abrucio, F. (2010); Abrucio, F. (2013); Arretche, M. (2002); Arretche, M. (2005); Dallari, D. (1996); Cury, C. (2002); Cury, C. (2007); Cury, C. (2009); Cury, C. (2010); Araujo, G. (2010); Franzese, C. (2010); Camargo, A. (1999); Souza, C. (2005)
59	Regime de colaboração	Cooperação	Federalismo	Neo-institucionalismo	Souza, C. (2008); Anderson, G. (2009); Rocha, M. (2016); Cruz, R. (2009); Abrucio, F. (2010); Abrucio, F. (2014); Segatto, C. (2014)	Souza, C. (2008); Anderson, G. (2009); Rocha, M. (2016); Cruz, R. (2009); Abrucio, F. (2010); Abrucio, F. (2014); Segatto, C. (2014)
60	Planejamento e Gestão	Relações Intergovernamentais	Federalismo	Marxismo	Anderson, P. (1995); Ball, S. (2002); Bordenave, J. (1983); Bordignon, G. (2014); Bresser-Pereira, L. (1997); Cardoso Jr, J. (2014); Dellagnezze, R. (2012); Gadotti, M. (2012); Gentili, P. (1996); Konder, L. (2008); Kuenzer, A. (2003); Luck, H. (2009); Nagle, J. (1976); Neves, L. (2010); Rodrigues, M. (2009); Sampaio, A. (2012); Saviani, D. (2008); Saviani, D. (2014); Saviani, D. (2007); Saviani, D. (1999); Saviani, D. (2010);	Abrucio, F. (2010); Abrucio, F. (2004); Abrucio, F. (1998); Abrucio, F. (2005); Almeida, M. (2001); Casseb, P. (1999); Costa, V. (2007); Kulgemas, E. (1999); Sola, L. (1999); Lassance, A. (2009); Limongi, F. (2006); Rezende, F. (2010); Souza, C. (2003); Souza, C. (2005); Souza, C. (2008)
61	Regime de Colaboração	Cooperação	Federalismo	Teorização combinada	Abicalil, C. (2002); Abrucio, F. (2012); Araujo, G. (2010); Arretche, M. (2000); Cury, C. (2002); Souza, R. (2007); Gouveia, A. (2007); Tavares, T. (2007); Souza, A. (2016); Draibe, S. (1990); Boto, C. (2014); Bourdieu, P. (2003); Certeau, M. (1998); Romanowski, J. (2012); Romanowski, J. (2011); Mainardes, J. (1999); Gatti, B. (2010); Garcia, C. (1999); Sacristán, J. (1998); Gómez, A. (1998); Dourado, L. (2015); Mainardes, J. (2009); Marcondes, M. (2009); Ball, S. (1994)	Abicalil, C. (2002); Abrucio, F. (2012); Araujo, G. (2010);
62	Direito à Educação	Cooperação	Estado	Marxismo	Frigotto, G. (2008); Ciavatta, M. (2005); Ramos, M. (2005); Saviani, D. (2014); Saviani, D. (2007); Saviani, D. (1989); Saviani, D. (2006); Frigotto, G. (2010); Mandel, E. (2001); Brandão, C. (1983); Dourado, L. (2009); Oliveira, D. (2009); Braverman, H. (1987); Marx, K. (2005); Hirsch, J. (2010); Cabral Neto, A. (2009); Gentili, P. (2001); Paro, V. (2006); Ciavatta, M. (2012); Gadotti, M. (2013); Chanem, E. (2010); Cury, C. (2014); Horta, J. (1998); Duarte, M. (2004); Oliveira, R. (2005); Araujo, G. (2005)	Araujo, G. (2005); Araujo, G. (2010); Abrucio, F. (2010)

55	Avaliação e Implementação de Políticas e Programas	Coordenação	Políticas Públicas	Ausente	Freitas, H. (2007); Dourado, L. (2013); Carvalho, J. (2004); Gatti, B. (2008); Gatti, B. (2010); Gatti, B. (2014); Brzezinski, I. (2008); André, M. (2011); Mattos, P. (2006); Mattos, P. (2007); Dias, L. (2010); Martins, H. (2002); Fleury, S. (1994); Barroso, J. (2003); Barroso, J. (2004); Barroso, J. (2005); Barroso, J. (2006); Augusto, M. (2010); Augusto, M. (2011)	Araujo, G. (2003); Arretche, M. (2012); Abrucio, F. (1998); Abrucio, F. (2014); Abrucio, F. (2009); Franzese, C. (2009); Segatto, C. (2014); Vieira, S. (2008)
56	Financiamento	Cooperação	Estado	Teorização combinada	Gramsci, A. (1985); Ianni, O. (1992); Poulantzas, N. (1977); Marx, K. (1996); Hegel, G. (2010); Gruppi, L. (1996); Bobbio, N. (2000); Germano (1992); Elias, N. (1993); Draibe, S. (2003); Faleiros, V. (2004); Oliveira, D. (2009); Oliveira, R. (2000)	Almeida, M. (2005); Martins, P. (2011); Cruz, R. (2009); Rezende, F. (1995); Affonso, R. (1996); Affonso, R. (2000); Abrucio, F. (2005); Prado, S. (2004); Prado, S. (2003); Hentz, P. (2009); Souza, C. (2006); Souza, C. (1996); Costa, V. (2010); Cury, C. (2007); Arretche, M. (2002); Franzese, C. (2007); Elazar, D. (1987); Sano, H. (2008); Wright, D. (1988)
57	Financiamento	Cooperação	Políticas Públicas	Marxismo	Ozga, J. (2000); Romanelli, O. (1985); Frigotto, G. (1997); Saviani, D. (2007); Kosik, K. (2002); Behring, E. (2008); Boschetti, I. (2008); Neves, L. (2000); Bordignon, G. (2009); Gracindo, R. (2009); Cury, C. (2008); Flach, S. (2009); Oliveira, J. (2009); Oliveira, R. (2005); Araujo, G. (2005); Paro, V. (2007); Nardi, E. (2006); Nardi, E. (2008); Nardi, E. (2011); Nardi, E. (2015); Poulantzas, N. (1975); Poulantzas, N. (1980); Maués, O. (2009); Ribeiro, V. (2005); Gusmão, J. (2005)	Araujo, G. (2005); Bercovici, G. (2004); Abrucio, F. (1999); Abrucio, F. (2010); Cruz, R. (2012); Carvalho, J. (1993); Pinto, J. (2002); Pinto, J. (2007); Pinto, J. (2012); Pinto, J. (2013); Arretche, M. (1999); Bobbio, N. (2004)
58	Direito à Educação	Cooperação	Federalismo	Neo-institucionalismo	Kramer, S. (1988); Kramer, S. (1996); Kramer, S. (2006); Campos, M. (1993); Kuhlmann Jr, M. (2004); Kuhlmann Jr, M. (2007); Rosemberg, F. (1999); Rosemberg, F. (2002); Rosemberg, F. (2007); Cerisara, A. (2002); Cerisara, A. (2007)	Abrucio, F. (2003); Abrucio, F. (2010); Abrucio, F. (2013); Arretche, M. (2002); Arretche, M. (2005); Dallari, D. (1996); Cury, C. (2002); Cury, C. (2007); Cury, C. (2009); Cury, C. (2010); Araujo, G. (2010); Franzese, C. (2010); Camargo, A. (1999); Souza, C. (2005)
59	Regime de colaboração	Cooperação	Federalismo	Neo-institucionalismo	Souza, C. (2008); Anderson, G. (2009); Rocha, M. (2016); Cruz, R. (2009); Abrucio, F. (2010); Abrucio, F. (2014); Segatto, C. (2014)	Souza, C. (2008); Anderson, G. (2009); Rocha, M. (2016); Cruz, R. (2009); Abrucio, F. (2010); Abrucio, F. (2014); Segatto, C. (2014)
60	Planejamento e Gestão	Relações Intergovernamentais	Federalismo	Marxismo	Anderson, P. (1995); Ball, S. (2002); Bordenave, J. (1983); Bordignon, G. (2014); Bresser-Pereira, L. (1997); Cardoso Jr, J. (2014); Dellagnezze, R. (2012); Gadotti, M. (2012); Gentili, P. (1996); Konder, L. (2008); Kuenzer, A. (2003); Luck, H. (2009); Nagle, J. (1976); Neves, L. (2010); Rodrigues, M. (2009); Sampaio, A. (2012); Saviani, D. (2008); Saviani, D. (2014); Saviani, D. (2007); Saviani, D. (1999); Saviani, D. (2010);	Abrucio, F. (2010); Abrucio, F. (2004); Abrucio, F. (1998); Abrucio, F. (2005); Almeida, M. (2001); Casseb, P. (1999); Costa, V. (2007); Kulgemas, E. (1999); Sola, L. (1999); Lassance, A. (2009); Limongi, F. (2006); Rezende, F. (2010); Souza, C. (2003); Souza, C. (2005); Souza, C. (2008)
61	Regime de Colaboração	Cooperação	Federalismo	Teorização combinada	Abicalil, C. (2002); Abrucio, F. (2012); Araujo, G. (2010); Arretche, M. (2000); Cury, C. (2002); Souza, R. (2007); Gouveia, A. (2007); Tavares, T. (2007); Souza, A. (2016); Draibe, S. (1990); Boto, C. (2014); Bourdieu, P. (2003); Certeau, M. (1998); Romanowski, J. (2012); Romanowski, J. (2011); Mainardes, J. (1999); Gatti, B. (2010); Garcia, C. (1999); Sacristán, J. (1998); Gómez, A. (1998); Dourado, L. (2015); Mainardes, J. (2009); Marcondes, M. (2009); Ball, S. (1994)	Abicalil, C. (2002); Abrucio, F. (2012); Araujo, G. (2010);
62	Direito à Educação	Cooperação	Estado	Marxismo	Frigotto, G. (2008); Ciavatta, M. (2005); Ramos, M. (2005); Saviani, D. (2014); Saviani, D. (2007); Saviani, D. (1989); Saviani, D. (2006); Frigotto, G. (2010); Mandel, E. (2001); Brandão, C. (1983); Dourado, L. (2009); Oliveira, D. (2009); Braverman, H. (1987); Marx, K. (2005); Hirsch, J. (2010); Cabral Neto, A. (2009); Gentili, P. (2001); Paro, V. (2006); Ciavatta, M. (2012); Gadotti, M. (2013); Ghanem, E. (2010); Cury, C. (2014); Horta, J. (1998); Duarte, M. (2004); Oliveira, R. (2005); Araujo, G. (2005)	Araujo, G. (2005); Araujo, G. (2010); Abrucio, F. (2010)

75	Avaliação e Implementação de	Relações Intergovernamentais	Políticas Públicas	Ausente	Vieira, S. (2007); Parada, E. (2007); Souza, C. (2006)	Cruz, R. (2009); Cury, C. (2010)
76	Regime de Colaboração	Cooperação	Federalismo	Neo-institucionalismo	Almeida, M. (1995); Kulgemas, E. (2001); Abrucio, F. (2003); Abrucio, F. (2005); Arretche, M. (2005); Souza, C. (2005)	Almeida, M. (1995); Kulgemas, E. (2001); Abrucio, F. (2003); Abrucio, F. (2005); Arretche, M. (2005); Souza, C. (2005)
77	Planejamento e Gestão	pacto Federativo	Federalismo	História cultural	Chartier, R. (1990); Chartier, R. (1991); Chartier, R. (2002); Saviani, D. (2014); Certeau, M. (1982)	Bobbio, N. (2004); Cury, C. (2007); Carvalho, J. (1995); Carvalho, J. (2008); Faoro, R. (2001); Coser, I. (2008); Zimmermann, A. (2014)
78	Planejamento e Gestão	Cooperação	Federalismo	Neo-marxismo	Gramsci, A. (1987); Saviani, D. (1996); Cury, C. (1986); Demo, P. (2003); Behring, E. (2006); Boschetti, I. (2006); Arretche, M. (2002)	Abrucio, F. (2010); Araujo, G. (2010); Araujo, G. (2010); Araujo, G. (2005); Araújo, L. (2012); Cunha, F. (2006); Cury, C. (2008); Cury, C. (2006); Arretche, M. (2002)
79	Planejamento e Gestão	Relações Intergovernamentais	Federalismo	Teorização combinada	Marx, K. (2010); Engels, F. (2010); Elazar, D. (1987); Elazar, D. (2011); Watts, R. (2011); Pierson, P. (1995)	Abrucio, F. (2010); Anderson, G. (2009); Burgess, M. (2006); Almeida, M. (2001); Abrucio, F. (2013); Sano, H. (2013); Wright, D. (1978); Stepan, A. (1999); Souza, C. (2008); Soares, M. (1998); Franzese, C. (2010); Cury, C. (2010)
80	Planejamento e Gestão	Cooperação	Federalismo	Marxismo	Bordignon, G. (2009); Gadotti, M. (1994); Cury, C. (2000); Saviani, D. (2009); Lagares, R. (2009); Barroso, J. (2000); Barroso, J. (2008)	Abrucio, F. (2005); Abrucio, F. (2010); Abrucio, F. (2007); Franzese, C. (2007); Costa, V. (2010); Cury, C. (2010); Souza, C. (2005); Arretche, M. (2002); Fernandes, T. (2012);
81	Avaliação e Implementação de Políticas e Programas	Coordenação	Políticas Públicas	Teorização combinada	Figueiredo, M. (1986); Figueiredo, A. (1986); Ham, C. (1996); Hill, M. (1996); Arretche, M. (2000); Arretche, M. (2001); Barroso, J. (2004); Barroso, J. (2005); Barroso, J. (2006); Hofling, E. (2001)	Franzese, C. (2007); Abrucio, F. (2007); Abrucio, F. (2010); Cury, C. (2010); Sousa, S. (2010); Oliveira, R. (2010); Sano, H. (2011)
82	Planejamento e Gestão	Relações Intergovernamentais	Federalismo	Teorização combinada	Mészáros, I. (2012); Marx, K. (2008); Marx, K. (2013); Lukács, G. (2012); Lessard, C. (2010); Barroso, J. (2006); Oliveira, D. (2006); Chesnais, F. (2000)	Elazar, D. (1987); Elazar, D. (1994); Wright, D. (1978); Stepan, A. (1999); Pierson, P. (2000); Costa, V. (2010); Watts, R. (1964); Riker, W. (1964); Lijphart, A. (1999); Sano, H. (2008); Filippov, M. (2011); Shvetsova, O. (2011); Rodden, J. (2004); Affonso, R. (2000); Anderson, W. (1960); Dye, T. (1990); Dye, T. (1987)
83	Avaliação e Implementação de Políticas e Programas	Cooperação	Federalismo	Marxismo	Alves, G. (2007); Alves, G. (1999); Alves, G. (2002); Alves, G. (2004); Frigotto, G. (2003); Frigotto, G. (2010); Mészáros, I. (2011); Harvey, D. (2003); Antunes, R. (2002); Neves, L. (2002); Saviani, D. (2002); Gentili, P. (1998); Maués, O. (2003); Maués, O. (2015); Maués, O. (2015); Maués, O. (2013); Maués, O. (2012); Maués, O. (2011); Maués, O. (2006); Maués, O. (2000); Lima, K. (2002); Lima, K. (2005); Lima, K. (2004); Shiroma, E. (2014); Shiroma, E. (2011); (2011)	Abrucio, F. (1999); Abrucio, F. (2005); Abrucio, F. (2009); Abrucio, F. (2010); Cury, C. (2005); Cury, C. (2006); Cury, C. (2010); Almeida, M. (2005); Fernandes, T. (2013); Costa, V. (2010); Ciavatta, M. (2013); Andrade, E. (2012); Cury, C. (2002); França, M. (2014); Farias, L. (2017)
84	Regime de colaboração	Cooperação	Estado	Marxismo	Anderson, P. (2004); Ball, S. (2001); Bobbio, N. (1980); Bobbio, N. (1999); Bobbio, N. (1994); Bobbio, N. (1998); Bonavides, P. (2000); Cunha, L. (1991); Cury, C. (1998); Cury, C. (2011); Cury, C. (1996); Cury, C. (2008); Cury, C. (2010); Poulantzas, N. (1976); Poulantzas, N. (1977); Saviani, D. (1999); Saviani, D. (2010); Saviani, D. (2008); Saviani, D. (1996); Saviani, D. (2007); Saviani, D. (2011); Saviani, D. (2014)	Quintiliano, L. (2012); Souza, C. (2005); Araujo, G. (2005); Araujo, G. (2010); Araujo, G. (2013); Arretche, M. (1996); Arretche, M. (1999)
85	Planejamento e Gestão	Relações Intergovernamentais	Federalismo	Marxismo	Lefebvre, H. (1983); Lukács, G. (2012); Marx, K. (1988); Bachelard, G. (1996); Politzer, G. (2002); Besse, G. (2002); Caveing, M. (2002); Wright, D. (1974); Wright, D. (1978); Wright, D. (1988); Dourado, L. (1998); Paro, V. (2008); Paro, V. (2010); Paro, V. (2010); Castro, J. (2009); Cabral Neto, A. (2009)	Elazar, D. (1987); Almeida, M. (2001); Arretche, M. (2001); Souza, C. (2008); Souza, C. (2001)

APÊNDICE E — ROTEIRO PARA ANÁLISE DAS TESES E DISSERTAÇÕES

- A. Temática:
- B. Abordagem/Natureza
- C. Marcos Teóricos/Conceitos-Chave
- D. Perspectiva Epistemológica
- E. Posicionamento Epistemológico (Crítica, Crítico-Radical, Crítico-Analítico, Neo-institucionalista, Jurídico-Institucional, Empirista, Neoliberal)
- F. Enfoque/Metodologia/Procedimentos
- G. Abordagem (Descrição, Análise, Compreensão)
- H. Autores Base
- I. Autores Base Federalismo
- J. Autores do CAPE que realizaram estudos anteriores
- K. Abrangência
- L. Argumentação
- M. Citações Relevantes
- N. Observações

APÊNDICE F — RESULTADO DA IMPORTAÇÃO DO *CORPUS IRAMUTq*

1. IMPORTAÇÃO DO *CORPUS* TOTAL DE PUBLICAÇÕES (2000-2018)

Para processar os dados no software, os textos foram divididos em 277 Unidades de Contexto Inicial (UCI), constituída pelo Resumo, palavras-chaves e títulos de cada um dos textos, por autor e ano, sendo, 89 teses/dissertações, 112 artigos e 76 trabalhos de eventos (**** *AUTOR_2012). Ou seja, os 277 textos originaram 277 UCI, organizadas em um único arquivo, formando o *corpus* textual. Cada UCI foi separada por uma linha de comando, compreendendo somente uma variável. Após a transcrição realizada no Notepad Microsoft Windows (editor de texto simples), o arquivo foi salvo como documento de texto que usa codificação de caracteres no padrão UTF-8 (*Unicode Transformation Format 8 bit codeunits*). A seguir foi realizada a revisão de todo o arquivo, a correção de erros de digitação e pontuação, a uniformização das siglas e a junção de palavras compostas, por exemplo, o termo “Regime_de_colaboração”, que, se for incluído sem a separação pelos caracteres *underline*, em substituição aos espaços, é processado pelo sistema como se fossem três palavras diferentes. Todas as observações devem ser realizadas de forma cuidadosa pelo pesquisador, para que o processamento seja feito com o maior aproveitamento das palavras compostas no *corpus*. O processamento do *corpus* foi realizado em 3 segundos e foram classificadas 1777 UCE, das quais 995 foram aproveitadas, ou seja, 55,99 % do total do *corpus*.

2. IMPORTAÇÃO DO *CORPUS* TESES E DISSERTAÇÕES

Para processar os dados no software, os textos foram divididos em 89 Unidades de Contexto Inicial (UCI), constituída pelo Resumo, palavras-chaves e títulos de cada um dos textos, por autor e ano (**** *AUTOR_2015 89). Ou seja, as 89 teses e dissertações originaram 89 UCIs, organizadas em um único arquivo, formando o *corpus* textual. Cada UCI foi separada por uma linha de comando, compreendendo somente uma variável. Após a transcrição realizada no Notepad Microsoft Windows (editor de texto simples), o arquivo foi salvo como documento de texto que usa codificação de caracteres no padrão UTF-8 (*Unicode Transformation Format 8 bit codeunits*). A seguir foi realizada a revisão de todo o arquivo, a correção de erros de digitação e pontuação, a uniformização das siglas e a junção de palavras compostas, por exemplo, o termo “Regime_de_colaboração”, que, se for incluído sem a separação pelos caracteres *underline*, em substituição aos espaços, é processado pelo sistema como se fossem três palavras diferentes. Todas as observações devem ser realizadas de forma cuidadosa pelo pesquisador, para que o processamento seja feito com o maior aproveitamento das palavras compostas no *corpus*. O processamento do *corpus* foi realizado em 1 segundo e foram classificadas 947 UCE, das quais 426 foram aproveitadas, ou seja, 44,98 % do total do *corpus*.

APÊNDICE G — QUADRO SÍNTESE DA REVISÃO DE LITERATURA DOS ESTUDOS TEÓRICOS SOBRE O FEDERALISMO

Quadro 1: Relação de trabalhos do tipo “Revisão da literatura”, “Estado da arte” e/ou estudos de natureza teórica e/ou bibliográfica, bem como balanços da produção (nacional e internacional) do campo

Nº	AUTOR(s)	ANO	TÍTULO	NATUREZA	LOCAL
1	Aguirre e Moraes	1999	Questão federativa no Brasil: um estado das artes da teoria	Artigo	Revista de Economia Política – Repositório USP
2	Sales	2006	Entre Instituições e Racionalidade: o Federalismo na Ciência Política contemporânea do Brasil	Dissertação	UFPE
3	Souza	2008	Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados	Artigo	Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais
4	Hochman e Faria (Org.).	2013	Federalismo e políticas públicas no Brasil	Livro	Editora Fiocruz Rio de Janeiro:
5	Arretche	2001	Federalismo e Democracia no Brasil - a visão da ciência política norte-americana	Artigo	São Paulo em Perspectiva
6	Affonso	2003	O Federalismo e as Teorias Hegemônicas da Economia do Setor Público na Segunda Metade do Século XX: um balanço crítico	Tese	Unicamp
7	Almeida	2001	Tavares de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências.	Artigo	Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais
8	Oliveira	2007	Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro	Texto para Discursão	Fundação João Pinheiro
9	Oliveira e Chieza	2018	Auge e declínio da federação brasileira: 1988-2017	Artigo Elaborado a partir do projeto elaborar propostas para a reforma tributária no Brasil	plataformapolitic asocial.com.br

Fonte: Elaboração da autora a partir da pesquisa bibliográfica realizada nas bases de dados: Capes, Scielo, Redalyc, Google Acadêmico (2018).

**APÊNDICE H — RELAÇÃO DO TOTAL DE PUBLICAÇÕES EDUCAÇÃO:
TESES/DISSERTAÇÕES, PERIÓDICOS E EVENTOS (ANPAE E ANPED) POR
ORDEM ALFABÉTICA (1998-2018)**

(continua)

AUTOR	TÍTULO	ORIGEM	LOCAL	ANO	NAUREZA
ABBIATI, Andréia Silva; ANDREATO, Ana Carolina	Regime de colaboração no município de Jaguariúna/SP: limites e possibilidades na área da educação	UNICAMP	SP	2015	Evento
ABICALIL, Carlos Augusto	O federalismo e o Sistema Nacional de Educação - Uma oportunidade fecunda	SENADO FEDERAL	DF	2012	Artigo
ABICALIL, Carlos Augusto	Piso Salarial: constitucional, legítimo, fundamental	CNTE	DF	2008	Artigo
ABICALIL, Carlos Augusto	O Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração	SENADO FEDERAL	DF	2015	Artigo
ABICALIL, Carlos Augusto	Federalismo brasileiro e cooperação inter-federativa em Educação: entre as autonomia e a equidade	SENADO FEDERAL	DF	2014	Artigo
ABICALIL, Carlos Augusto	O federalismo e o Sistema Nacional de Educação - Uma oportunidade fecunda	SENADO FEDERAL	DF	2012	Artigo
AGUIAR, Rui Rodrigues	O Regime de Colaboração no Ceará	IPEA	DF	2002	Artigo
ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth Maia de	O arranjo federalista brasileiro e as políticas de indução da união: uma análise do Plano de Ações Articuladas do ministério da educação	ENAP	SP	2014	Evento
ALMEIDA, Emmanuelle Arnaud; CABRAL NETO, Antônio	Relações Intergovernamentais no exercício do PAR: redes semânticas tecidas para tipificar as bases federativas do regime de colaboração	UFRN	RN	2018	Artigo
ANDRADE, Edson Francisco de	Regime de Colaboração no financiamento da Educação Básica no Brasil: a experiência dos fundos contábeis em foco	UFMS	RS	2013	Artigo
ANDRADE, Edson Francisco de	Surgimento e consolidação do Estado federativo no Brasil: implicações na gestão da educação	UFPE	PE	2013	Artigo
ANDRADE, Edson Francisco de	Sistemas Municipais De Educação: Impactos Na Gestão Educacional no Âmbito do Poder Local	UFPE	PE	2011	Tese
ANDRADE, Edson Francisco de	Federalismo e gestão sistêmica da educação no Brasil	UFPE	PE	2011	Evento

(continuação)

AUTOR	TÍTULO	ORIGEM	LOCAL	ANO	NAUREZA
ANDRADE, Edson Francisco de	regime de colaboração no financiamento da educação básica no Brasil: a experiência dos fundos contábeis em foco	UFPE	PE	2012	Evento
ANDRADE, Edson Francisco de; GOMES, Alfredo Macedo	Estado federativo brasileiro - Implicações na gestão da educação	UFPE	PE	2012	Artigo
ARAÚJO, Gilda Cardoso	Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados	UFES	ES	2010	Artigo
ARAÚJO, Gilda Cardoso de	Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de colaboração	UFES	ES	2012	Evento
ARAÚJO, Gilda Cardoso de	Município, Federação E Educação: História das Instituições e das Ideias Políticas No Brasil	USP	SP	2005	Doutorado
ARAÚJO, Gilda Cardoso de	Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração	UFES	ES	2010	Artigo
ARAÚJO, Gilda Cardoso de	Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração	UFES	ES	2013	Artigo
ARAÚJO, Gilda Cardoso de	A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil.	UFES	ES	2010	Artigo
ARAÚJO, Gilda Cardoso de	Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação	UFES	ES	2012	Artigo
ARAÚJO, Gilda Cardoso	Federalismo e direito à educação no Brasil - entre a autonomia e a igualdade de oportunidades	UFES	ES	2003	Evento
ARAÚJO, Gilda Cardoso de	Município, Federação e Educação: Instituições e Ideias Políticas no Brasil	UFES	ES	2006	Evento

(continuação)

AUTOR	TÍTULO	ORIGEM	LOCAL	ANO	NAUREZA
ARAÚJO, Gilda Cardoso de	Federalismo Cooperativo e educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências	UFES	ES	2018	Artigo
ARAÚJO, Gilda Cardoso de; FREGUETE, Lilian Marques	Federalismo, Regime de Colaboração e Plano de Ações Articuladas como instrumento indutor de políticas educacionais: uma análise a partir da produção acadêmica	UFES	ES	2018	Artigo
ARAÚJO, Gilda Cardoso de; OLIVERAS, Ramón Canal	As Relações Intergovernamentais para oferta educativa no Brasil e na Espanha: uma contribuição para o debate sobre o Sistema Nacional de Educação	UFES	ES	2017	Artigo
ARAÚJO, Jacqueline Nunes	Formas de Colaboração no Sistema Educacional e sua articulação com os Arranjos de Desenvolvimento da Educação	UEFC	BA	2017	Evento
ARAÚJO, Luiz	O desafio do regime de colaboração no novo Plano Nacional de Educação	UNB	DF	2014	Artigo
ARAÚJO, Luiz	O federalismo brasileiro e a aprovação da Emenda Constitucional nº 53 de 2006	USP	SP	2011	Artigo
ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva	Limites E Possibilidades Da Redução Das Desigualdades Territoriais Por Meio Do Financiamento Da Educação Básica	USP	SP	2014	Tese
ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva	Federalismo, desigualdade territorial e o FUNDEB	UNB	DF	2012	Evento
ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva	O federalismo, os fundos na educação e a diminuição das desigualdades	UNB	DF	2012	Artigo
AROSA, Deize Vicente Da Silva	Sistemas Municipais De Ensino: Limites E Possibilidades em sua articulação com as Políticas Nacionais de Avaliação Educacional	UFJF	MG	2013	Tese
AROSA, Deize Vicente da Silva	Competências em regime de colaboração: relações entre governo central e local	UFJF	MG	2012	Evento
ARRUDA, Cleciana Alves de	Colaboração Intergovernamental ou indução de ações pela União? analisando a implementação do Plano de Ações Articuladas (Par) em Municípios do Agreste Pernambucano	UFPE	PE	2013	Mestrado
ARRUDA, Cleciana Alves de e SANTOS, Ana Lúcia Felix dos	Relações colaborativas entre a união e as municipalidades: faces de uma política em ação	UFPE	PE	2017	Artigo

(continuação)

AUTOR	TÍTULO	ORIGEM	LOCAL	ANO	NAUREZA
AURELIANO, Francisca Edilma Braga Soares	Formação Continuada de Professores: análise das Relações Intergovernamentais no Processo De Implementação Do Plano de Ações Articuladas	UFRN	RN	2017	Evento
AURELIANO, Francisca Edilma Braga Soares; QUEIROZ, Maria Aparecida de	O planejamento e as relações federativas no Plano de Ações Articuladas: assimetrias nas ações de formação de professores	UFRN	RN	2016	Artigo
BARBALHO, Maria Goretti Cabral; MENDES, Odete da Cruz	Federalismo e políticas de formação docente: implicações do PAR em municípios do Pará e Rio Grande do Norte	UFRN	RN	2018	Artigo
BARBOSA, Aparecida Reis	A Relação Estado/Município Na Passagem Da 4ª Para A 5ª Série Em Curitiba	UFPR	PR	2008	Mestrado
BARBOSA, Lenira Silveira	As Relações Intergovernamentais entre o estado e os municípios: um estudo sobre o regime de colaboração entre os Sistemas de Ensino em Pernambuco	UFPE	PE	2006	Mestrado
BARBOSA, Luciane Muniz R.; ADRIÃO, Theresa	Atuação dos Governos Estaduais da Efetivação do acesso à Educação Infantil: tema para o debate	Unicamp	SP	2016	Artigo
BARROSO, Telma Cristina Guerreiro Pinto	Federalismo e Política Educacional: um estudo sobre o regime de colaboração no estado do Pará	UFMG	MG	2007	Doutorado
BARTOLOZZI, Eliza Ferreira	Federalismo e planejamento educacional no exercício do PAR	UFES	ES	2014	Artigo
BASTOS, Roberta Freire; FERREIRA, Eliza Bartolozzi	A cooperação federativa na gestão das políticas educativas municipais	UFES	ES	2017	Evento
BRAHIM, Cybele Barbosa	A escolarização obrigatória em contextos federativos: um estudo comparativo entre Brasil e Argentina	UFES	ES	2016	Mestrado
BRITO, Cintia Falcão	Políticas públicas para educação infantil: uma relação entre entes federados	UEFS	BA	2014	Evento
BRZEZINSKI, Iria	Fóruns permanentes de apoio à formação docente: espaço democrático mediador de políticas de formação de professores e do regime de colaboração?	PUC	GO	2013	Evento
CALIXTO, Josenir de Araujo	Sistema público de educação e o regime de colaboração: uma experiência do estado do Acre e do município de Rio Branco no período de 2005 a 2012.	UFAC	AC	2017	Mestrado

(continuação)

AUTOR	TÍTULO	ORIGEM	LOCAL	ANO	NAUREZA
CÂMARA, Adriane Peixoto e OLIVEIRA, Rosimar de Fátima	A ação direta de inconstitucionalidade 2501-5: conflitos federativos na organização dos sistemas de ensino	UFRS	RS	2017	Artigo
CAMINI, Lucia.	A relação do MEC com os entes federados na implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: tensões e tendência.	UFRS	RS	2010	Artigo
CASSINI, Simone Alves	Associativismo Territorial na Educação: novas configurações da colaboração e da cooperação federativa	UFES	ES	2016	Doutorado
CASSINI, Simone Alves	Federação e Educação no Brasil: a atuação do Poder Legislativo Nacional para a regulamentação do Regime de Colaboração	UFES	ES	2011	Mestrado
CASSINI, Simone Alves	Conflito federativo: relação intergovernamental e política educacional	UFES	ES	2011	Evento
CASSINI, Simone Alves	As iniciativas do legislativo para regulamentação do regime de colaboração	UFES	ES	2014	Evento
CASSINI, Simone Alves	Federação e políticas educacionais: a atuação do poder legislativo nacional para regulamentação do regime de colaboração	UFES	ES	2012	Evento
CAVALCANTE, Cacilda Rodrigues	Tensões federativas no financiamento da educação básica: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da união	UFMG	MG	2016	Doutorado
CAVALCANTE, Jemina Gertrudes Barreira; LAGARES, Rosilene	Relações Intergovernamentais na educação: arranjos administrativos e legais	UFT	BA	2016	Evento
CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues	Modelo federativo brasileiro e suas implicações no campo das políticas educacionais	UFMG	MG	2012	Evento
CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues	Relações federativas no financiamento da educação básica: compreendendo o papel da União por meio dos atos normativos do FNDE	UFMG	MG	2014	Evento
CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima	Tendências das relações federativas na regulamentação da assistência financeira da União para a educação básica	UFMG	MG	2015	Evento
CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues.	Relações Intergovernamentais na assistência técnica e financeira da União para a educação básica: tensões entre a regulação federal e a autonomia dos governos subnacionais	UFMA	MA	2017	Artigo

(continuação)

AUTOR	TÍTULO	ORIGEM	LOCAL	ANO	NAUREZA
CAVALCANTI, Emmanuelle Arnaud Almeida	Plano de Ações Articuladas e as regras do jogo federativo: análise sobre a interdependência entre os entes federados.	UFRN	RN	2016	Doutorado
COELHO, Clayton Lúcio; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima	Conflitos federativos na organização da educação brasileira: o julgamento da lei do piso salarial profissional nacional no Supremo Tribunal Federal	UFMG	MG	2015	Evento
CORDEIRO, Andreza Silva	Regime de Colaboração: Relações Intergovernamentais na Gestão da Educação	UFPE	PE	2012	Mestrado
COSTA, Anderson Gonçalves; RAMOS, Jeannette Filomeno Pouchain	Coordenação federativa e reorganização da gestão educacional: a experiência do programa alfabetização na idade certa – Paic – Ceará	UNILAB	CE	2017	Evento
COSTA, Áurea de Carvalho	O regime de colaboração entre União, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil	UNESP	SP	2010	Artigo
COSTA, Fábio Luciano Oliveira	Federalismo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e as políticas de fundos contábeis para o financiamento da educação no Brasil	UFRJ	RJ	2012	Artigo
COSTA, Edugas Lourenço	O Sistema de financiamento da educação federalismo e redistribuição	UPF	RS	2015	Mestrado
COSTA, Jean Mario Araujo	A Política de educação básica brasileira instituída pelo Plano de Desenvolvimento da Educação: Relações Intergovernamentais no contexto da Nova Gestão Pública	UFBA	BA	2014	Doutorado
COSTA, Jean Mário Araújo	O federalismo brasileiro e a coordenação federativa no âmbito das políticas educacionais	UFT	BA	2016	Evento
COSTA, Jean Mário Araújo; ARAÚJO, Rosimeire Baraúna Meira de	A relação ente os entes federados na política de planejamento da educação básica: O Plano de Ações Articuladas (PAR)	UFBA	BA	2013	Evento
COSTA, Jean Mário Araújo; CUNHA, Maria Couto e ARAÚJO, Rosemeire Baraúna de.	Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal	UFBA	BA	2010	Artigo
COSTA, Roseli Maritan de Aboim	Federalismo e Planejamento Educacional: uma relação delicada	Estácio/RJ	RJ	2015	Mestrado

(continuação)

AUTOR	TÍTULO	ORIGEM	LOCAL	ANO	NAUREZA
COSTA, Sandro Coelho	O pacto de federalização e a responsabilidade pelo financiamento da educação infantil e ensino fundamental no Brasil	UFMG	MG	2013	Artigo
COSTA, Valeriano Mendes Ferreira	Federalismo e Relações Intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil	USP	SP	2010	Artigo
COSTA, Vanessa do Socorro Silva da; OLIVEIRA, Ney Cristina Monteiro de	O Plano de Ações Articuladas no Pará: processos instituídos e contradições.	UFPA	PA	2014	Evento
COUTINHO, Henrique Guimarães	O Fundeb e a Democratização Da Gestão Municipal Da Educação: Um Estudo Em Municípios Nordestinos	UFPE	PE	2015	Doutorado
CRUZ, Rosana Evangelista da	Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União o FNDE em Destaque	USP	SP	2009	Doutorado
CRUZ, Rosana Evangelista da	Federalismo e educação - Um pacto a se rever	UFPI	PI	2012	Artigo
CRUZ, Rosana Evangelista da	Relações federativas e o financiamento da educação	UFPI	PI	2006	Artigo
CUNHA, Célio; LIMEIRA, Luciana Cordeiro	A consolidação do regime de cooperação e a criação de um Sistema Nacional de Educação: da atualidade do manifesto dos pioneiros de 1932 ao novo plano nacional de educação	PUC	DF	2015	Artigo
CUNHA, Luiz Antônio	A educação carente de autonomia - Regime federativo a serviço da religião	UFRJ	RJ	2012	Artigo
CURY, Carlos Roberto Jamil	Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa	PUC	MG	2008	Artigo
CURY, Carlos Roberto Jamil	Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo	PUC	MG	2009	Artigo
CURY, Carlos Roberto Jamil	Os desafios e as perspectivas do regime de colaboração e do regime de cooperação no Sistema Nacional de Educação.	PUC	MG	2015	Evento
DOURADO, Luiz Fernando	Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica	UFG	GO	2013	Artigo
DOURADO, Luiz Fernando	A institucionalização do Sistema Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação: proposições em disputas	UFG	GO	2018	Artigo
DOUT, Luciana P. S. Lopes; GOBI, Roberta Cristina.	Federalismo à brasileira e as influências no contexto da educação	UNICAMP	SP	2018	Evento

(continuação)

AUTOR	TÍTULO	ORIGEM	LOCAL	ANO	NAUREZA
DUARTE, Marisa R. T.; SANTOS, M. Rosimary Soares	Sistema Nacional de Educação e Relações Intergovernamentais no Brasil	UFMG	MG	2014	Artigo
DUARTE, Marisa R. T	Sistemas públicos de educação básica e relações intergovenamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino	UFMG	MG	2002	Artigo
ESPÍNDOLA, Adriana de Andrade	Gestão associada dos serviços públicos e a flexibilização do pacto federativo	Anhangueira de Valinhos	SP	2010	Artigo
FARENZENA, Nalú	A assistência financeira da União às políticas educacionais locais	UFRS	RS	2012	Artigo
FARENZENA, Nalú	Relações Intergovernamentais nas políticas de educação básica no Brasil: a assistência da União aos governos subnacionais em foco	UFRS	RS	2012	Artigo
FARENZENA, Nalú; LUCE, Maria Beatriz	Financiamento da Educação e Responsabilidades Federativas: 25 anos de agenda constituinte	UFRS	RS	2013	Artigo
FARENZENA, Nalú; MARCHAND, Patrícia Souza	Relações Intergovernamentais na educação à luz do conceito de regulação.	UFRS	RS	2013	Artigo
FARIAS, Laurimar de Matos	O Plano de Ações Articuladas: O Regime de Colaboração na relação entre o governo municipal de Belém e o governo federal	UFPA	PA	2017	Doutorado
FERNANDES, Francisco das Chagas	O Fundeb como política pública de Financiamento da educação	GOVERN O	DF	2009	Artigo
FERNANDES, Maria Diléia Espíndola	Salário docente em contexto federativo: implicações da contrarreforma federal brasileira	UFMS	MS	2018	Evento
FERNANDES, Thamyres Van de Pol	Sistema Municipal de Educação de Juiz de Fora: as interfaces dos caminhos da cooperação e colaboração	UFJF	MG	2013	Mestrado
FERNANDES, Thamyres Wan de Pol.	Regime de colaboração: o contexto histórico das ações e das práticas em Educação	Prof Educ Bas	MG	2012	Artigo
FERREIRA, Ana Emilia Cordeiro Souto ; DE CARVALHO, Carlos Henrique ; NETO, Wenceslau	Federalismo e educação no Brasil republicano: dilemas da organização educacional (1889-1930)	UFU	MG	2016	Artigo
FERREIRA, Andreza Alves	Sistema Nacional de Educação e federalismo no Brasil: uma análise das diferentes concepções presentes nas atuais proposições legais	UFES	ES	2015	Evento
FERREIRA, Eliza Bartolozzi	Gestão dos sistemas municipais de educação: planejamento e equilíbrio federativo em questão	UFES	ES	2015	Artigo

(continuação)

AUTOR	TÍTULO	ORIGEM	LOCAL	ANO	NAUREZA
FILHO, Gilvan Dias de Lima	Federalismo Fiscal e o discrepo na descentralização da educação pública no Brasil no século XXI: evolução dos gastos e matrículas no ensino básico e superior.	UFC	CE	2013	Doutorado
FRAMBACH, Fernanda de Araújo e ANDRADE, Ludmila	A LDBEN, as Políticas de Formação Continuada de Professores e o Pacto Federativo: desafios, entraves e Possibilidades	UFRJ	RJ	2016	Artigo
FRANÇA, Magna	Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração: os indicadores educacionais e financeiros	UFRN	RN	2014	Artigo
FRANÇA, Magna	Sistema Federativo e Regime de Colaboração: o Plano Nacional de Educação – demanda e investimentos	UFRN	RN	2014	Evento
FREGUETTE, Lilian Marques; NASCIMENTO, Rosenerly Pimentel do e RODRIGUES, Rodrigo Ferreira	Ações e relações sociais na regulação e implementação do Sistema Nacional de Educação	UFES	ES	2018	Evento
FREITAS, Dirce Nei Teixeira de	A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal	UFGD/M S	MS	1998	Artigo
FREITAS, Dircei Nei Teixeira de	A colaboração federativa e a avaliação da educação básica	UFGD/M S	MS	2012	Artigo
GALVÃO, Dolores Maria Serenio	O Federalismo na pauta educacional brasileira: uma análise histórica (1988-2013)	UFPE	PE	2017	Mestrado
GANZELI, Pedro Ganzeli	Plano Nacional de Educação no Brasil: reflexos sobre o regime de colaboração	UNICAM P	SP	2012	Evento
GANZELI, Pedro; ABBIATI, Andréia Silva; ANDREATO, Ana Carolina e EVANGELISTA , Sérgio Ricardo	Regime de colaboração na área de educação no Brasil: uma dinâmica contraditória	UNICAM P/FAPES P	SP	2014	Evento
GANZELI, Pedro; OLIVEIRA, Cleiton; ANDREATO, Ana Carolina	Regime de Colaboração: a experiência da Câmara Temática de Educação da Região Metropolitana de Campinas.	UNICAM P	SP	2018	Artigo
GARCIA, Walter E. Garcia	Federalismo e Gestão Educativa no Brasil: notas para debate	IPEA	DF	2002	Artigo

(continuação)

AUTOR	TÍTULO	ORIGEM	LOCAL	ANO	NAUREZA
GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira; PICANÇO, Bruno Cordovil; MENDES, Danielle Cristina de Britto	Pacto Federativo e o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação: o caso do estado do Pará.	UFPA	PA	2010	Artigo
GOUVEIA, Andréa Barbosa	Financiamento da educação e o município na federação brasileira.	UFPR	PR	2008	Artigo
GOUVEIA, Andrea Barbosa e TAVARES, Taís Moura	O magistério no contexto federativo - Planos de carreira e regime de colaboração	UFPR	PR	2012	Artigo
GOUVEIA, Andreia Barbosa	Financiamento da educação e o município na federação brasileira	UFPR	PR	2008	Artigo
GRACINDO, Regina Vinhaes	O Sistema Nacional de Educação e a escola Pública de qualidade para todo	UNB	DF	2010	Artigo
GRANZELI, Pedro Ganzeli e OLIVEIRA, Cleiton de	Regime de colaboração: o caso em três municípios da Região Metropolitana de Campinas	UNICAMP/FAPESP	SP	2013	Evento
GRINKRAUT, Ananda	Conflitos na implementação da política educacional brasileira: as relações entre a União e os municípios a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)''	Unicamp	SP	2012	Mestrado
GUARIENTI, Eduardo	Repercussões do processo de descentralização nas políticas educacionais: uma análise da 31ª SDR-SC	URI/RS	RS	2016	Mestrado
GUTIERRES, Dalva Valente e ROLIM Rosana Gemaque	O financiamento da educação a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios paraenses: regime de colaboração?	UFPA	PA	2016	Artigo
KUYUMJAM, Andreia Leite	Programa Bolsa Família, federalismo e poder local: o Índice de Gestão Descentralizada Municipal e o Fator Condicionalidade Educação no município de Vitória (ES)	UFES	ES	2016	Mestrado
LAGARES, Rosilene	Relações Intergovernamentais estado-municípios no Tocantins na educação: regime de colaboração ou arranjos administrativo-legais	UFT	TO	2015	Evento
LÁZARI, Eliane Siqueira de Medeiros	Política de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação básica implementada pelo regime de colaboração a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR)	UNEMAT	MT	2012	Mestrado

(continuação)

AUTOR	TÍTULO	ORIGEM	LOCAL	ANO	NAUREZA
LIMA, Elizeth Gonzaga dos Santos; CUNHA, Flávio Luiz S. J.; SILVA, Jaime Santana	SINAES e a legislação aplicável no sistema estadual: o regime de colaboração.	UNEMAT	MT	2014	Artigo
LIMA, Ubirajara Couto	Organização cooperativa na área de educação: o regime de colaboração, a equalização e os espaços-ilha	UESB	BA	2016	Evento
LIMA, Ubirajara Couto; NASCIMENTO, Rosenerly Pimentel do	Federalismo e as políticas educacionais: do regime de colaboração ao Sistema Nacional de Educação	UESB - UFES	ES	2016	Evento
LUCE, Maria Beatriz Luce; FARENZENA, Nalú	Equidade e qualidade da educação básica e as Relações Intergovernamentais no financiamento e na gestão da educação	UFRS	RS	2006	Artigo
LYRIO, Luzinete Barbosa; COSTA, Jean Mário Araújo	Interfaces entre os planos de educação e o regime de colaboração: o cenário dos municípios baianos quanto à elaboração e adequação dos Planos Municipais de Educação	SEC-BA	BA	2015	Evento
MACHADO, Aglaê de Medeiros.	A gestão da educação básica na perspectiva do regime de colaboração: algumas notas	IPEA	DF	2002	Artigo
MACHADO, Cristiane Brito e CUNHA, Maria Couto	O regime de colaboração entre os entes federados na programação das ações do Plano Nacional De Formação de Professores: o caso do Parfor presencial na Bahia	UFBA	BA	2015	Evento
MACHADO, Jarbas de Paula	Piso e planos de carreira - O debate sobre as ADI	UEG	GO	2012	Artigo
MACHADO, Lucília Regina de Souza; VELTEN, Maria Janete	Cooperação e colaboração federativas na educação profissional e tecnológica.	UEG	GO	2013	Artigo
MACHADO, Marcelo da Silva	O (im) pacto federativo e financiamento da educação: algumas aproximações sobre o gasto em educação da região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro	PUC	RJ	2017	Artigo
MAFASSIOLI, Andreia da Silva	Plano de Ações Articuladas: uma avaliação da implementação no município de Gravataí/RS	UFRS	RS	2011	Mestrado
MAFASSIOLI, Andréia da Silva; MARCHAND, Patrícia Souza	Plano de Ações Articuladas: competências dos entes federados na sua implementação	UFRS	RS	2011	Evento
MARINHO, André Jorge Morcelino da Costa	O Fórum Nacional de Educação: processos (des)instituintes	UNIRIO	RJ	2017	Mestrado

(continuação)

AUTOR	TÍTULO	ORIGEM	LOCAL	ANO	NAUREZA
MARTINS, Paulo de Sena	O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados	UNB	DF	2009	Doutorado
MARTINS, Paulo de Sena	O financiamento da educação básica como política pública	CÂMARA FEDERAL	DF	2010	Artigo
MARTINS, Paulo de Sena	A Federação brasileira e os investimentos na educação básica pública.	CÂMARA FEDERAL	DF	2009	Artigo
MAZZIONI, Lizeu	O Plano Nacional de Educação e o papel dos municípios na universalização da educação básica no Brasil	UFFS (RS)	RS	2016	Mestrado
MELO, Ana Paula Nunes	Plano Municipal de Educação: uma análise dos processos de construção no município de Várzea da Roça	UNEB	BA	2016	Mestrado
MELO, Douglas Christian Ferraride; SILVA, João Henrique da; CAIADO, Katia Regina Moreno	Descentralização, municipalização e federalismo na educação especial: o caso da Fenapaes	UFES	ES	2017	Artigo
MELO, Maria de Fátima da Silva ; FERNANDES, Sheila Beatriz da Silva; OLIVEIRA, Francisca de Fátima Araújo	Federalismo, descentralização e municipalização: desafios das políticas públicas para a gestão da educacional	UERN	RN	2017	Artigo
MENDES, Danielle Cristina de Brito	A Relação entre os entes federados no financiamento da educação básica no Brasil no contexto da política de fundos (Fundef/Fundeb).	UFPA	PA	2012	Mestrado
MENDES, Danielle Cristina de Brito	O Plano de Ações Articuladas (PAR) e sua implementação no contexto federativo brasileiro	UFPE	PE	2011	Evento
MENDES, Danielle Cristina de Britto; GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira	O Plano de Ações Articuladas (PAR) e sua implementação no contexto federativo brasileiro	UFPA	PA	2011	Artigo
MOLETTA, Cassio Joaquim	As práticas de planejamento educacional nas secretarias municipais de educação no contexto do Plano de Ações Articuladas (Par)	UFPR	PR	2016	Mestrado
MORAIS, Arecia Susa	Par (2011-2014) e o regime de colaboração: infraestrutura e recursos pedagógicos rede municipal de ensino do Natal/RN	UFRN	RN	2018	Mestrado

(continuação)

AUTOR	TÍTULO	ORIGEM	LOCAL	ANO	NAUREZA
MOTTA, Vânia Cardoso da; ARGOLLO, Juliana.	Em curso um Sistema Nacional de Educação nos moldes dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação.	UFRJ	RJ	2016	Artigo
NASCIMENTO, Rita Gomes do	Educação escolar indígena - Políticas e tendências atuais	CNE	DF	2013	Artigo
NAZARIO, Márcia Aurelia	A Política de educação municipal e o tratamento da Educação de Jovens e Adultos	UFPE	PE	2014	Mestrado
NAZÁRIO, Marcia Aurelia e SANTOS, Ana Lúcia Felix dos	O regime de colaboração na política de Educação de Jovens e Adultos: desresponsabilização, cedência repasse de informações ou relação de parcerias?	UFPE	PE	2015	Evento
NAZÁRIO, Marcia Aurelia e SANTOS, Ana Lúcia Felix dos	Política para Educação de Jovens e Adultos: municipalização e regime de colaboração	UFPE	PE	2013	Evento
NETO, Antonio Cabral; CAVALCANTI, Emmanuelle Arnaud Almeida	O Plano de Ações Articuladas (PAR) e as regras do jogo federativo: debate sobre a interdependência entre os entes federados	UFRN	RN	2016	Evento
NETO, Antônio Cabral; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; BARBALHO, Maria Goretti Cabral Barbalho	Federalismo e educação no Brasil: subsídios para o debate	UFRN	RN	2014	Artigo
NICOLETI, João Ernesto	Arranjos de Desenvolvimento da Educação – nova forma de organização da gestão educacional entre municípios	FAECA	SP	2017	Evento
NUCCI, Leandro Picoli	O Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor): desafios na implementação do regime de colaboração em Mato Grosso Do Sul	UFMS	MS	2013	Mestrado
NUCCI, Leandro Picoli	O jogo federativo e as políticas para a Educação Básica	UFMS	MS	2018	Artigo
OLIVEIRA, Andressa Paula	Considerações acerca das políticas públicas de formação docente no Brasil e no Espírito Santo em perspectiva histórica	UFES	ES	2017	Mestrado
OLIVEIRA, Beatriz Alves de	O Plano de Ações Articuladas - PAR: o processo de indução das políticas educacionais dos Sistemas Municipais de Ensino	UFSCar	SP	2016	Doutorado
OLIVEIRA, Cleiton de	Federalismo brasileiro: algumas implicações no campo educacional	UNICAMP	SP	2013	Artigo
OLIVEIRA, Cleiton de; GANZELI, Pedro	Relações Intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação.	UNIMEP	SP	2013	Artigo

(continuação)

AUTOR	TÍTULO	ORIGEM	LOCAL	ANO	NAUREZA
OLIVEIRA, Cleiton de Oliveira; SILVA, Guaracy	O Novo Regime Fiscal: tramitação e impactos para a educação	UNIMEP	SP	2018	Artigo
OLIVEIRA, Cristina Maria Bezerra de	O descompasso das parcerias entre os entes federativos e suas consequências na educação de alagoas	UEA	AM	2011	Evento
OLIVEIRA, Edimilson Jovino de	Federalismo e Regime de colaboração: a equalização dos recursos do FUDEP (2006) e FUNDEB (2011) na rede estadual de ensino	UFRN	RN	2013	Evento
OLIVEIRA, Edmilson Jovino de	O financiamento da educação (1996 - 2012) e o regime de colaboração: a rede pública estadual de ensino do Rio Grande do Norte	UFRN	RN	2014	Doutorado
OLIVEIRA, Jaqueline dos Santos; BORGHI, Raquel Fontes	Arranjos institucionais entre o poder público municipal e instituições privadas para oferta de vagas na educação infantil	UNESP	SP	2013	Artigo
OLIVEIRA, Mirian Folha de Araujo	Gestão municipal da educação: (in) congruências entre gestão do financiamento e construção da qualidade da educação	Unoesc/SC	SC	2016	Mestrado
OLIVEIRA, Rafaela Reis Azevedo de	Judicialização da educação infantil: desafios à política municipal e a exigibilidade de seu direito em Juiz de Fora/MG	UFJF	MG	2015	Doutorado
OLIVEIRA, Rodrigo Lima de	O federalismo e a política pública para a Educação Profissional E Tecnológica a distância: o mapa de processos e resultados da rede E-Tec Brasil	UNB	DF	2018	Evento
OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela de	Direito à Educação e Federalismo no Brasil	USP	SP	2012	Artigo
OLIVEIRA, Ronaldo Franco; SOUSA, Rossini Carlos Silva; SOUSA, Karla Cristina Silva	Fundos contábeis e o federalismo cooperativo na educação brasileira: uma análise a partir do FUNDEB	UFMA	MA	2016	Artigo
PERUZZO, Jobert	Políticas educacionais em pequenos municípios catarinenses: vetores de desenvolvimento social a partir da emancipação político-administrativa?	Unoesc/SC	SC	2012	Mestrado
PINTO, José Marcelino	Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios	USP	SP	2014	Artigo
PINTO, José Marcelino de Rezende	A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo	USP	SP	2007	Artigo

(continuação)

AUTOR	TÍTULO	ORIGEM	LOCAL	ANO	NAUREZA
PINTO, José Marcelino Rezende	Limites do Pacto Federativo no Financiamento da Educação Básica	USP	SP	2010	Artigo
QUEIROZ, Darluce Andrade de	O Plano de Ações Articuladas - Par: a experiência de gestão do município de Canavieiras - BA	UESC	BA	2015	Mestrado
QUEIROZ, Darluce Andrade de ASSIS; Raimunda Alves Moreira de	O Federalismo educacional e o Plano de Ações Articuladas - Par: a experiência de gestão no município Canavieiras - BA	UESC	BA	2015	Evento
RABELO, Cloténir Damasceno	O papel do município e relações federativas: atuação de municípios cearenses nas políticas de formação continuada de alfabetizadores	UFRN	RN	2014	Doutorado
RABELO, Cloténir Damasceno	Coordenação e colaboração federativa na política e gestão da formação continuada de professores de 2003 a 2006	UFRN	RN	2013	Evento
RABELO, Cloténir Damasceno e CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo	As Relações Intergovernamentais na formulação e execução das políticas	UFRN	RN	2015	Artigo
RAIC, Daniele Farias Freire	Sistemas de Ensino e os desafios postos ao regime de colaboração: algumas reflexões	UESB	BA	2009	Evento
RAMOS, Edna Amancio de Souza	Tensões entre MEC E SEED/PR: uma análise a partir do Programa Ensino Médio Inovador	UFPR	PR	2013	Mestrado
RAMOS, Jeannette Filomeno Pouchain	Regime de colaboração e garantia do direito ao ensino médio	UECE/UNILAB	CE	2013	Evento
RANIERI, Nina Beatriz Stocco	Federalismo cooperativo e garantia de padrão de qualidade de ensino: o caso dos estabelecimentos de educação infantil jurisdictionados ao sistema escolar do Estado de São Paulo	USP	SP	2003	Artigo
RIBEIRO, Lorena Neves Pestana	Competências e atribuições dos municípios na educação básica: análise dos principais marcos da legislação educacional brasileira (1988-2001)	UFF	RJ	2014	Mestrado
RIBEIRO, Polney Dias	O Federalismo brasileiro e as políticas públicas educacionais: um estudo a partir do Supremo Tribunal Federal	UFES	ES	2012	Mestrado
RIBEIRO, Polney Dias	O federalismo e as políticas públicas educacionais: um estudo a partir do Supremo Tribunal Federal	UFES	ES	2011	Evento
RODRIGUES, Rodrigo Ferreira	Arena de disputa pelo regime de colaboração, a atuação de agentes de interesse privado	UFES	ES	2018	Evento

(continuação)

AUTOR	TÍTULO	ORIGEM	LOCAL	ANO	NAUREZA
RODRIGUES, Rodrigo Ferreira; NASCIMENTO, Rosenery Pimentel do	Sistema Nacional de Educação: um breve resgate da CONAE e os impasses atuais	UFES	ES	2016	Evento
RODRIGUES, Rodrigo Ferreira; NASCIMENTO, Rosenery Pimentel do	Federalismo e políticas educacionais no Brasil: contextos e rupturas.	UFES	ES	2018	Artigo
SANCHEZ, Miriam Mabel	Estudo comparado sobre as condições educacionais nas regiões metropolitanas de Curitiba e Londrina	UFPR	PR	2010	Mestrado
SANTOS, Catarina de Almeida; NOGUEIRA, Danielle Xabregas Pamplona	Federalismo e formação no EaD: Colaboração e sobreposição de competências entre os entes federados	UNB	DF	2012	Artigo
SANTOS, Hélio de Souza	O Financiamento da rede estadual de ensino do Pará – prioridades e a participação da União	UFPA	PA	2016	Mestrado
SANTOS, Jailda Oliveira	planejamento educacional e escolar: o Plano de Ações Articuladas - Par (2007 - 2011) e a elaboração do projeto político pedagógico de escolas do município de Acari/RN	UFES	ES	2016	Mestrado
SANTOS, Jailda Oliveira; GARCIA, Luciane Terra dos Santos	Federalismo e políticas educacionais no Brasil: um breve percurso histórico	UFRN	RN	2015	Evento
SANTOS, Mauricio Pastor dos; FINATTI, Renata Riva	Regime de colaboração em Curitiba: tentativa de reduzir fronteiras entre as redes de oferta do direito à educação	PUC	PR	2017	Evento
SANTOS, Nelso dos	Implementação do Ensino Médio Politécnico no Rio Grande Do Sul: Concepções, Desenvolvimento e Gestão	UFFS (RS)	RS	2017	Mestrado
SARI, Marisa Tim	Regime de Colaboração Intergovernamental na Educação: a experiência do Rio Grande do Sul	UFRS	RS	2009	Mestrado
SARI, Marisa Timm	Regime de colaboração intergovernamental na educação: a experiência pioneira do Rio Grande do Sul	UFRS	RS	2007	Evento
SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz	A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros	FGV	SP	2016	Artigo

(continuação)

AUTOR	TÍTULO	ORIGEM	LOCAL	ANO	NAUREZA
SILVA, Luis Gustavo Alexandre da	O Plano de Ações Articuladas e o regime de colaboração: promessas não cumpridas de fortalecimento das relações de colaboração entre os municípios e a União	UFG	GO	2017	Artigo
SILVA, Andreia Ferreira da	Federalismo, descentralização e municipalização	UFCG/PB	PB	2009	Evento
SILVA, Augusto César Pinheiro da	Interfaces Brasil-Espanha: processos de Gestão da Educação Básica Local (Rio De Janeiro-Madri) frente à reconfiguração federativa dos Estados Nacionais	PUC	RJ	2013	Artigo
SILVA, Francisca Guiomar Cruz da	A municipalização do ensino no estado do Pará sob a ótica da descentralização	UFPA	PA	2009	Mestrado
SILVA, Hellen de Lima	A formação continuada de professores do ensino fundamental: o par na rede municipal de ensino de são José do campestre (2007-2011)	UFRN	RN	2016	Mestrado
SILVA, Héllen de Lima	O federalismo e as Relações Intergovernamentais na implementação de políticas educacionais: o Plano de Ações Articuladas	UFRN	RN	2015	Evento
SILVA, Isleide Barbosa	O pacto federativo na construção do Sistema Nacional de Educação	UNB	DF	2012	Evento
SILVA, Isleide Barbosa	O pacto federativo na construção do Sistema Nacional de Educação -	UNB	DF	2014	Evento
SILVA, Marcelo Soares Pereira da	Sistema Nacional de Educação e relações inter-federativas no contexto brasileiro: uma análise a partir de marcos legais nacionais	UFU	MG	2018	Evento
SILVA, Maria Stela Campos da; PEREIRA, Bianca Araujo de Oliveira	O financiamento da educação básica no Brasil: análise dos papéis dos entes federados da República velha aos dias atuais.	UFPA	PA	2018	Artigo
SILVA, Rute Regis de Oliveira da	O Par do município de Natal: o regime de colaboração e a gestão educacional	UFRN	RN	2015	Doutorado
SILVA, Tattiana Tessye Freitas da	Apontamentos sobre o regime de colaboração entre a união e os estados no âmbito do SINAES	BA/FAC. DELTA	BA	2007	Evento
SOARES, Efraim Lopes	Gestão Democrática: uma análise das bases normativas dos Sistemas Municipais de Educação do Maranhão	UFMA	MA	2017	Mestrado
SOARES, Efraim Lopes; CARDOZO, Maria José Pires Barros	Regime de colaboração: sua expressão a partir dos sistemas municipais de educação no estado do Maranhão	UFMA	MA	2017	Evento
SOUSA, Eliane Ferreira de	Os desafios da Constituição de 88 e do federalismo cooperativo: para além do direito à educação: o direito ao desenvolvimento	IDP/DF	DF	2009	Mestrado

(continuação)

AUTOR	TÍTULO	ORIGEM	LOCAL	ANO	NAUREZA
SOUSA, Karla Cristina Silva; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo	Federalismo cooperativo e Plano de Ações Articulada (PAR) – Algumas aproximações teóricas	UFRN	RN	2017	Artigo
SOUSA, Karla Cristina Silva; OLIVEIRA, Ronaldo Franco	Fundos contábeis e o federalismo cooperativo na educação brasileira - uma análise a partir do FUNDEB	UFMA	MA	2016	Evento
SOUSA, Karla Cristina Silva e PAIXÃO, Maria do Socorro Estrela	Estado, federalismo e políticas educacionais - implicações na educação brasileira	UFRN	RN	2015	Evento
SOUSA, Karla Cristina Silva; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo	Federalismo e Planejamento Educacional: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR)	UFMA/UFRN	RN	2018	Artigo
SOUZA, Donaldo Bello de et al.	Regime de colaboração e educação em tempo integral no Brasil	UERJ	RJ	2017	Artigo
SOUZA, Donaldo Bello de; RAMOS, Marise Nogueira e DELUIZ, Neise	Regime de colaboração na oferta da educação profissional em âmbito municipal: uma prática possível?	UERJ	RJ	2007	Evento
SOUZA, Donaldo Bello de; RAMOS, Marise Nogueira; DELUIZ, Neise.	Cobertura municipal da educação profissional via regime de colaboração: uma prática possível?	UERJ	RJ	2007	Artigo
SOUZA, Elaine Constant Pereira de	Regime de colaboração na política de formação continuada para professores alfabetizadores: uma tentativa da garantia do direito à educação	UERJ	RJ	2018	Artigo
STRELEC, Thamara Caroline	Cooperação intergovernamental: uma aproximação às experiências de consórcios públicos no âmbito da educação	UNICAMP	SP	2015	Evento
TAVARES, Tais Moura.	Gestão municipal da educação, organização do sistema nacional e regime de colaboração: algumas questões.	UFPR	PR	2003	Artigo
TEIXEIRA, Ana Maria Silva; MUTIM, Avelar Luiz Bastos	Regime de colaboração: meio para a organização dos sistemas de educação?	FAEEBA	BA	2009	Artigo
TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; DALLIGNA, Melina	O Direito à Educação Infantil reinterpretado a partir do princípio federalista: rumo a um “sistema único”?	UNISINOS	SP	2015	Artigo

(continuação)

AUTOR	TÍTULO	ORIGEM	LOCAL	ANO	NAUREZA
TEIXEIRA, Glezenir Vaz	Federalismo e políticas públicas educacionais: a União enquanto ente normatizador	UFMG	MG	2016	Evento
TEIXEIRA, Lucy Rosa Silveira Souza	Embates e debates sobre o regime de colaboração e pacto federativo nas políticas educacionais	UFF	RJ	2017	Evento
TEIXEIRA, Maria Cristina	Federalismo E Educação: Repartição De Competências	PUC	SP	2006	Mestrado
TERTO, Daniela Cunha e CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo	Federalismo e Relações Intergovernamentais na implementação de políticas educacionais	UFRN	RN	2017	Artigo
TERTO, Daniela Cunha e CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo	Plano de Ações Articuladas no contexto do federalismo brasileiro: estratégia de cooperação intergovernamental?	UFRN	RN	2015	Evento
TERTO, Daniela Cunha; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo e SANO, Hironobu	O Plano de Ações Articuladas no contexto do federalismo brasileiro: instrumento de coordenação intergovernamental?	UFRN	RN	2017	Artigo
VAZQUEZ, Daniel Arias	Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde	Unifesp	SP	2014	Artigo
VELTEN, Maria Janete; MACHADO, Lucília Regina de Souza	Sistema escola técnica aberta do Brasil e federalismo cooperativo.	Centro Um. UNA	MG	2015	Artigo
VERÇOSA, Pelegrino Santos	A gestão escolar no município de rio branco: construindo os marcos normativos no contexto da municipalização do ensino e do regime de colaboração	UFAC	AC	2011	Evento
VIANA, Claudia Ferreira De Maya	A Coordenação Federativa no Programa Brasil Profissionalizado 15/08/2014	UNB	DF	2014	Mestrado
VIANA, Cláudia Ferreira de Maya	Programa Brasil Profissionalizado: coordenação federativa, formulação e implementação da política nacional de expansão das redes estaduais de educação profissional.	UNB	DF	2017	Artigo
VIEIRA, Juçara Maria Dutra	Piso salarial e federalismo - Muitos passos e compassos	rede pública	RS	2012	Artigo
VIEIRA, Rosilene Silva.	As relações federativas e as políticas de EJA no estado de São Paulo no período de 2003-2009.	USP	SP	2011	Mestrado

(conclusão)

AUTOR	TÍTULO	ORIGEM	LOCAL	ANO	NAUREZA
WEBER, Silke	Relações entre esferas governamentais na educação e PDE: o que muda?	UFPE	PE	2008	Artigo
WERLE, Flávia Obino Corrêa	Regime de colaboração entre os entes federados: sua expressão a partir dos municípios do Rio Grande do Sul	Unisinos	RS	2010	Evento
YAMAGUCHI, Afonso Massao	Transferências e dispersão das políticas de educação nos municípios brasileiros	FGV	SP	2014	Mestrado
ZAMPIRI, Marilene	A disformidade no desenho da oferta educacional e a fragilização do direito à educação: um panorama da oferta de matrículas do ensino fundamental no Brasil	UFPR	PR	2014	Doutorado

Fonte: Elaboração da autora, 2021.

APÊNDICE I — RELAÇÃO DOS GRUPOS DE PESQUISA SOBRE FEDERALISMO VINCULADOS À EDUCAÇÃO

(continua)

GRUPO	IE	UE	ANO	LÍDER	LINHA DE PESQUISA	PALAVRAS-CHAVE
Educação, Federalismo e Controle Social (GEFECS)	UNEB	BA	2014	Sergio Henrique da Conceição	1) Comunicação voluntária de desempenho socioambiental de entidades públicas e privadas	Discurso voluntário; Discurso Socioambiental; Desempenho socioambiental; Divulgação Voluntária
					2) Educação tributária, fiscal, cidadania e controle social	Democracia; Educação Fiscal; Educação Tributária; Cidadania; Controle Social
					3) Financiamento, oferta, gestão e controle social dos sistemas públicos de educação	Financiamento da Educação; Gestão Universitária; Gestão Escolar; Oferta Controle Social; Gestão Educacional
Federalismo e Políticas Educacionais	UFES	ES	2015	Gilda Cardoso de Araújo; Marcelo Lima	1) Educação, Formação Humana e Políticas Públicas	Políticas e legislação educacional; Política pública; Política Educacional; Estado.
					2) Gestão e políticas educacionais	Política pública; Gestão educacional e escolar; Política Social; História; Política; Gestão Educacional
Grupo de Pesquisa em Gestão Pública e Políticas Educacionais	FNDE	DF	2020	Andreia Couto Ribeiro; Valdoir Pedro Wathier	1) Elaboração, execução, monitoramento e avaliação de gestão e políticas públicas	Ferramentas Tecnológicas; Gestão e Controle Social; Controle social; Indicadores de monitoramento e avaliação; Métodos quantitativos; métodos construtivos
					2) Federalismo , descentralização e relações intergovernamentais	Relações Intergovernamentais; Federalismo ; Capacidade Estatal; Descentralização
					3) Gestão Administrativa e Estudos Organizacionais	gerenciamento; administração; Recursos humanos; Cultura Organizacional-Comunicação e Informação; Gestão de Pessoas; Orçamento, reformas, gestão e alternativas sociais; Estudos organizacionais

(continuação)

GRUPO	IE	UE	ANO	LÍDER	LINHA DE PESQUISA	PALAVRAS-CHAVE
Política e Gestão da Educação	UFBA	BA	1995	Gilvanice Barbosa da Silva Musial; Silvia Maria Leite de Almeida	1) Análise de políticas, programas e acesso da/na Educação Superior	Indicadores; Avaliação da Educação
					2) Estado, Sociedade e Educação: avaliação e gestão no nível dos sistemas de ensino	Avaliação Educacional; Gestão Democrática; Federalismo
					3) Política de Avaliação da/para Aprendizagem	Indicadores de Avaliação em Projetos e Programas; Formação de Professores; Avaliação da/para Aprendizagem
					4) Políticas de Ciência, Tecnologia e Informação	Ambientes Interativos de Aprendizagem Tecnologias Digitais; Políticas Públicas
					5) Políticas de Educação de Jovens e Adultos	Princípios pedagógicos freireanos; Direito à Educação; Democratização da Educação; Políticas de Educação de Jovens e Adultos
					6) Políticas de Educação Infantil	Práticas Pedagógicas; Direito à Educação; Educação Infantil
					7) Políticas de educação para as relações étnico-raciais e de gênero	Educação para as relações étnico-raciais; Políticas Públicas de Ações Afirmativas; Educação, Etnia e Gênero
					8) Políticas de Formação dos profissionais da educação	Formação inicial e continuada de professores; políticas de formação docente; Formação de profissionais da Educação
Grupo de Estudos e Pesquisas sobre a Contribuição de Anísio Teixeira para a Educação Brasileira	UNB	DF	2017	Remi Castioni	1) Ideologia e Relações de Poder na Educação Brasileira	relações de poder, mandonismo, competência
					2) Modelos de Universidade e internacionalização	universidade e pesquisa; Colleges Processo de Bolonha; universidade e ensino terciário
					3) Políticas de educação sob a perspectiva Anisiana	Anísio; Federalismo ; Sistema educacional

(continuação)

GRUPO	IE	UE	ANO	LÍDER	LINHA DE PESQUISA	PALAVRAS-CHAVE
Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas de Educação (GEPPE)	UFMA	MA	2017	Cacilda Rodrigues Cavalcanti; José de Ribamar Sá Silva	1) Políticas de Financiamento da Educação e Relações Federativas	Política educacional; Financiamento da Educação; Federalismo
					2) Relação Estado, Movimentos Sociais e Políticas Públicas de Educação	Política Educacional; Educação; Movimentos Sociais; Estado
Grupo de Estudos, Pesquisas e Experimentações Educacionais (GEPEE)	IAT/IFB	BA	2018	Rosemary Lopes Soares da Silva; Jean Mário Araújo Costa	1) Educação e Diversidade	Educação; direitos humanos; Diversidade
					2) Educação escolar indígena, Educação quilombola e Educação do campo na perspectiva da Educação Profissional e Tecnológica	Educação Escolar; Educação quilombola; Educação profissional; Educação do Campo; Educação Indígena
					3) Educação Popular, Saúde, Ciência-Tecnologia-Sociedade-Ambiente (CTSA) e Formação de professores	Educação Popular; Educação de Jovens e Adultos; Educação Básica Processos Educativos
					4) Educação, Saúde e Formação Profissional para Atuação na Política Nacional de Atenção Básica	Educação profissional em saúde; Saúde coletiva; formação humana; Política nacional de atenção básica
					5) Formação de Professores da Educação Básica, Currículo Escolar, Tecnologia Aplicada a Educação e Popularização da Ciência	Currículo; cultura; Formação docente
					6) Trabalho-Educação, Relações Raciais, Políticas Públicas Educacionais, Financiamento da Educação e Formação Humana	Trabalho-Educação; Formação Humana; Financiamento da Educação; Políticas Públicas Educacionais; Relações Raciais Federalismo

(continuação)

GRUPO	IE	UE	ANO	LÍDER	LINHA DE PESQUISA	PALAVRAS-CHAVE
Grupo de Pesquisa em Gestão e Formação de Professores na Educação Básica (Gegfopeb)	UFMA	MA	2016	Karla Cristina Silva Sousa e Francimar Oliveira Miranda de Carvalho	1) Gestão e Coordenação de processos formativos na educação básica	Formação docente; <i>Accountability</i> Coordenação Pedagógica; Processos formativos; Regime de colaboração ; Gestão educacional
					2) Processos formativos para a educação das relações étnico-raciais na Educação Básica	Estereótipos; Educação Básica; racismo e antirracismo na educação e ensino
Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação	UFRGS	RS	1988	Maria Beatriz Moreira Luce Nalú Farenzena	1) A Educação no Rio Grande do Sul: diagnóstico, tendências e perspectivas	Planejamento Educacional; Política Educacional; Avaliação de Sistemas de Legislação Educacional; Financiamento da Educação; Estatísticas Educacionais
					2) Políticas públicas de Educação Infantil	Pré-Escola; Educação Infantil; Emenda Constitucional 59/2009; matrícula obrigatória
Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação	UFRGS	RS	1988	Maria Beatriz Moreira Luce Nalú Farenzena	3) Políticas públicas de educação: redefinições do Estado e política educacional; ordenamento normativo da educação na perspectiva do direito e da democratização da educação; gestão e planejamento da educação; avaliação de políticas educacionais	Avaliação de política pública; Democratização da Educação; Gestão Democrática; Legislação Educacional; Análise de política pública; Política Educacional
					4) Políticas públicas de financiamento da educação	Controle público social; Gestão Financeira; Esfera Pública; Regime de colaboração ; Custos educacionais Legislação financiamento

(conclusão)

GRUPO	IE	UE	ANO	LÍDER	LINHA DE PESQUISA	PALAVRAS-CHAVE
					5) Reconfigurações na política e na organização da educação superior no Brasil	Diversificação institucional e programática; Educação Superior; Avaliação Institucional; Educação Comparada e Internacionalização; Formação de Professores; Democratização

Fonte: Elaboração da autora com base em pesquisa realizada no DGP/CNPQ em 22 mar. 2021.