

Título do capítulo	CAPÍTULO 9 DIFUSÃO FEDERATIVA NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: A ATUAÇÃO VERTICAL E HORIZONTAL DOS ESTADOS
Autor(es)	Catarina Ianni Segatto André Luis Nogueira da Silva Fernando Luiz Abrucio
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509cap9

Título do livro	E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo
Organizadores(as)	Pedro Palotti Elaine Cristina Licio Sandra Gomes Catarina Ianni Segatto André Luis Nogueira da Silva
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350509
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

DIFUSÃO FEDERATIVA NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: A ATUAÇÃO VERTICAL E HORIZONTAL DOS ESTADOS

Catarina Ianni Segatto¹
André Luis Nogueira da Silva²
Fernando Luiz Abrucio³

1 INTRODUÇÃO

A literatura sobre federalismo e políticas públicas deu grande ênfase à compreensão das relações intergovernamentais, sobretudo dos efeitos de dinâmicas competitivas e cooperativas nas políticas públicas (Watts, 2006). No entanto, o fortalecimento do campo das políticas públicas trouxe à tona uma importante discussão pouco explorada nos estudos sobre federalismo: a difusão de políticas entre as jurisdições. Os estudos iniciais sobre o tema, produzidos no final dos anos 1960 e início dos anos 1970, se debruçaram em compreender esse fenômeno em federações, especialmente nos Estados Unidos, ocupando um espaço importante na ciência política daquele país (Karch, 2007). Desde então, inúmeros trabalhos foram produzidos buscando entender em maior profundidade como e por que políticas públicas experimentadas por um governo são adotadas por outros.

Os avanços da literatura de difusão incluíram a compreensão de diversos processos, especialmente aqueles relativos à disseminação de políticas entre diferentes países e os fatores que a influenciam (Faria, Coelho e Silva, 2016; Oliveira e Faria, 2017). Mais recentemente, os trabalhos de Shipan e Volden (2008; 2012) e de Wallner (2014) exploraram a difusão, vertical e horizontal, entre governos subnacionais. Estudos sobre o caso brasileiro, como Sugiyama (2008), Farah (2008), Faria, Coelho e Silva (2016) e Segatto (2018), iniciaram uma discussão que combina a literatura de difusão à de federalismo para compreender a difusão de políticas entre jurisdições. No entanto, há, ainda, um enorme espaço para avanços na utilização desse referencial analítico, o que é o objetivo deste capítulo.

1. Analista de informações no Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br) do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br); e professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC). *E-mail*: <catarina.segatto@gmail.com>.

2. Doutor em administração pública e governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV); e analista do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *E-mail*: <andre_ins@hotmail.com>.

3. Professor da EAESP/FGV; e coordenador do Centro de Estudos em Administração Pública (CEAPG/EAESP/FGV). *E-mail*: <fernando.abrucio@fgv.br>.

Busca-se, neste texto, explorar categorias analíticas ainda pouco abordadas pela literatura nacional, ou seja, as intersecções entre o papel das instituições relacionadas à dinâmicas federativas, às ideias e aos atores. Este capítulo também busca discutir outros temas pouco presentes nos estudos de difusão: i) a adoção, por estados, de políticas implementadas por outros estados; ii) a adoção, por estados, de políticas implementadas por municípios; e iii) a adoção, por municípios, de políticas implementadas por estados, sendo esse caso frequentemente resultado da indução dos estados.

Este capítulo analisa os dois primeiros casos em políticas educacionais no contexto estadual brasileiro. A educação é de especial interesse, pois é uma política caracterizada por um grau menor de coordenação nacional, se comparada a outras políticas sociais, como saúde e assistência social. Ainda que tenha havido um fortalecimento da coordenação nacional nas últimas décadas, a educação é uma política historicamente descentralizada, com pouca atuação do governo federal enquanto coordenador, o que dá a estados e municípios certo grau de autonomia decisória, permitindo maior espaço para a agência e a difusão de políticas.

Foram analisados dois processos de difusão: a difusão entre estados de diversas políticas por meio da atuação do Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (Consed) e a difusão entre estado e municípios do Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic) no estado do Ceará. Esses dois casos foram escolhidos porque, no que se refere à relação horizontal entre os estados, a ausência de comissões intergestoras tripartites e bipartites na educação faz com que o Consed seja um dos poucos espaços de articulação e diálogo intergovernamental nessa política. Já no âmbito das relações entre estados e municípios, o caso do Ceará é o que tem uma governança mais institucionalizada e com forte caráter redistributivo entre os regimes de colaboração entre estados e municípios existentes (Segatto, 2015; Silva, 2020; Abrucio, Segatto e Pereira, 2017).

Em termos metodológicos, o estudo se baseou em uma análise qualitativa de dados coletados em pesquisas já realizadas sobre os dois casos, especialmente no do Ceará, por meio de documentos e entrevistas semiestruturadas. A análise mostra que, em ambos os casos, o contexto institucional por meio de espaços de articulação intergovernamentais foi fundamental, mas não explica a difusão, que foi influenciada pela circulação de atores “carregando” suas ideias. Ela evidencia, ademais, a relevância do ente estadual nesse processo.

Além desta introdução, este capítulo é composto por mais três seções. Na seção 2, é apresentada uma breve sistematização da literatura sobre difusão de políticas públicas, apontando as categorias analíticas comumente consideradas e explicitando a relevância das instituições, dos atores e das ideias como fatores explicativos para o processo de difusão. Na seção 3, é discutida a difusão de políticas

educacionais no contexto estadual brasileiro por meio da análise dos dois casos selecionados. Por fim, na seção 4, são apresentadas as considerações finais.

2 A DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM FEDERAÇÕES

Uma das principais características das federações é a divisão do poder político que confere autonomia às Unidades Federativas (UFs), permitindo a expressão de diversidades e heterogeneidades regionais – étnicas, religiosas, linguísticas, geográficas e socioeconômicas (Burgess e Gress, 1999). Um dos principais argumentos da literatura sobre federalismo é de que essa autonomia decisória tem um potencial de produzir maior competição (Tiebout, 1956), resultando em experimentação e inovação pelos governos subnacionais, o que levou os países federativos a receberem a alcunha de laboratórios de democracia (Osborne, 1988). Essa autonomia decisória permite não só a adoção de políticas consideradas inovadoras, mas também sua difusão para outras jurisdições. Isso porque a competição implica tomada de decisão com base no comportamento de outros entes federados a fim de evitar custos e ter ganhos políticos. Todavia, o federalismo envolve necessariamente interdependência e formas de coordenação e cooperação entre os entes, produzindo um contexto institucional que favorece a difusão ao amplificar o fluxo de ideias e informações a respeito de determinadas alternativas de políticas públicas adotadas em diferentes jurisdições (Shipan e Volden, 2012).

Nos anos 1960 e 1970, os estudos sobre difusão de políticas públicas passaram a compor um dos principais subcampos da ciência política norte-americana. Karch (2007), ao sistematizar essa literatura, identifica os principais fatores explicativos para a difusão em federações: a atuação de organizações nacionais – como *think tanks*, institutos de pesquisa e associações profissionais – e os empreendedores de políticas. A circulação de conhecimento por meio de publicações e a realização de eventos permitem a constituição de redes profissionais, que passam a defender a adoção de certas políticas públicas em outras jurisdições. Os empreendedores de políticas públicas, ao terem contato com redes e conhecimento de políticas públicas adotadas em outros estados, passam a propô-la para diferentes contextos. Além disso, Karch (2007) sublinha que o uso de mecanismos institucionais e o compartilhamento de informações por parte do governo federal são fatores que contribuem para o processo de difusão.

Segundo Gilardi (2016), esse crescente interesse decorre de alguns avanços teóricos dos estudos sobre difusão, bem como pelo estabelecimento de alguns consensos que percorrem as distintas disciplinas que abordam o fenômeno. Entre esses consensos, está o próprio significado de difusão de políticas públicas, que se refere a um processo em que uma política pública é adotada por uma jurisdição com base em decisões anteriores tomadas por outras jurisdições. Uma questão é

importante nessa definição: a difusão não se refere meramente a algo que se espalha, mas depende da autonomia decisória, da capacidade de agência e das relações entre atores e governos (Füglister, 2012; Gilardi, 2016; Shipan e Volden, 2012).

A literatura também aponta que há diferentes formas de difusão. Gilardi (2016) destaca que a noção de aprendizado é comumente confundida com o processo de difusão propriamente dito. O aprendizado é apenas um dos mecanismos de difusão, mas há outros processos, como a emulação, em que políticas são difundidas a partir de uma aceitação simbólica e social, e a competição, quando uma jurisdição reage ou antecipa uma outra com o fim de atrair ou reter recursos. Alguns autores defendem, ainda, a existência de outro mecanismo de difusão: a coerção, quando um governo mais poderoso, geralmente de um nível jurisdicional mais alto, faz uso de constrangimentos institucionais para impor certas escolhas ao outro (Shipan e Volden, 2012; Füglister, 2012). De acordo com Shipan e Volden (2012, p. 4), a difusão está relacionada a uma inter-relação de decisões de políticas públicas que perpassam governos, podendo envolver cooperação e aprendizado ou apenas mecanismos de indução.

Isso significa que, segundo esses autores, a difusão também pode ser resultado de mecanismos de indução, em processos *top-down*, que ocorrem quando políticas são adotadas por governos subnacionais a partir de incentivos nacionais – ou pela ação de estados junto aos entes locais. Assim, a difusão não está restrita a processos horizontais, nem é necessariamente *bottom-up*.

No Brasil, poucos estudos buscaram combinar as literaturas de difusão de políticas e de federalismo, ou seja, compreender como o federalismo e as relações intergovernamentais influenciam a difusão. Farah (2008) aponta que as mudanças promovidas pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) garantiram a autonomia dos governos locais, permitindo a inovação e sua disseminação. A autora adota o conceito de disseminação, na medida em que as políticas são modificadas quando adotadas em um novo contexto, e ressalta a importância do papel de atores envolvidos nos processos decisórios locais quando ocorre a disseminação.

Sugiyama (2008) investiga os mecanismos que levaram à difusão interestadual do Bolsa Escola e do Programa de Saúde da Família (PSF) a partir da análise de três variáveis que teriam potencial para explicar esse processo: autointeresse político, ideologia e normas sociais. Para a autora, apenas dois desses fatores – ideologia e normas sociais – explicam a difusão desses programas, sendo que o ritmo e a abrangência da difusão estão intimamente relacionados à força das redes profissionais. Enquanto o modelo do PSF se espalhou rapidamente, o Bolsa Escola e os programas de renda mínima se difundiram a passos lentos. Segundo a autora, a principal explicação para isso está na força das redes profissionais formais da saúde, que contribuem não só para moldar o entendimento sobre as políticas do

setor, mas principalmente para conciliar convicções ideológicas e normas profissionais. Em contraste, o setor educacional não dispõe de organizações formais com a mesma densidade e a mesma força normativa da saúde e da coalizão sanitarista, o que explicaria a lentidão na difusão de políticas exitosas.

O estudo de Segatto (2018), por sua vez, aborda a cooperação entre estados e governos locais na política de educação, mostrando como distintos modelos foram difundidos entre os estados. Ainda que tenha havido uma previsão constitucional para o aprofundamento da cooperação intergovernamental nas políticas de educação, o governo federal não induziu a adoção de nenhum modelo específico. Assim, o processo de difusão foi resultado da trajetória política e da circulação de pessoas e ideias do nível municipal para o governo estadual.

A literatura de difusão avançou no Brasil nos últimos anos (ver, por exemplo, Faria, Coelho e Silva, 2016). No entanto, há ainda poucos estudos que buscam articular ambas as literaturas – difusão e federalismo – e compreender em maior profundidade as dinâmicas das políticas subnacionais. Este estudo busca, portanto, contribuir para essa discussão, aprofundando o entendimento sobre a difusão de políticas estaduais a partir de três dimensões centrais: i) contexto institucional; ii) ideias e atores; e iii) relações e interações entre atores.

No que se refere ao contexto institucional, dois aspectos precisam ser considerados para análise da difusão de políticas no Brasil: o grau de (des)centralização dos setores de políticas públicas e as estruturas de governança multinível existentes. O grau de (des)centralização de uma área de atuação governamental envolve não só a distribuição de competências entre os diferentes níveis de governo, mas também os mecanismos de coordenação federativa, principalmente o grau de coordenação nacional. Para Shipan e Volden (2012), a descentralização é crucial para a difusão de políticas públicas. Ao observar um movimento de indução centralizada nas políticas públicas norte-americanas, os autores alertam que isso poderia resultar em uma perda na competição horizontal, redução na experimentação de políticas públicas, diminuição de processos de aprendizado e restrição na capacidade de utilização do conhecimento do contexto local para a formulação de políticas adequadas aos interesses locais.

O que é importante destacar aqui é que o grau de (des)centralização influencia a autonomia decisória e o grau de agência dos governos subnacionais, tendo implicações nos processos de difusão. No Brasil, por exemplo, as políticas sociais são caracterizadas por consideráveis diferenças em termos de repartição de atribuições entre os entes e mecanismos institucionais de coordenação (Lotta, Gonçalves e Bitelman, 2014).

A despeito de tais diferenças intersetoriais, Silva (2020) e Licio *et al.* (2021) destacam a similaridade entre as políticas de assistência social, educação e saúde

no que se refere ao papel estadual de coordenação das políticas municipais. No entanto, mesmo naquelas em que há maior regulamentação nacional, como na assistência social e na saúde, é possível observar variações na coordenação estadual, sugerindo que ainda há espaço decisório para a inovação e, por conseguinte, a difusão de políticas (Segatto, 2015; Silva, 2015; 2020). Exemplo disso é o caso do Paic, programa inovador implementado pelo governo cearense após experiência de sucesso em um governo local, cujas ideias foram adotadas pelo governo federal e por outros governos estaduais. Outro exemplo é o modelo de consórcios regionais de saúde, induzidos por governos estaduais, como o Ceará, que inspirou outros estados brasileiros, como Maranhão e Rio Grande do Norte.

A existência de estruturas de governança multinível também são apontadas pela literatura como centrais para a difusão, pois favorecem a troca de informações, ideias e soluções entre atores políticos locais, como é o caso da promoção de eventos e da constituição de fóruns intergovernamentais. Para Füglistler (2012), o “lugar” em que os tomadores de decisão trocam ou adquirem informações permite compreender não só os fatores que levam a mudança nas políticas públicas, mas sobretudo distinguir empiricamente qual mecanismo desencadeou a difusão (competição, aprendizado, emulação ou coerção). A autora ressalta que esse “lugar” não deve ser apenas analisado como um espaço institucional, mas como um mecanismo que permite o fortalecimento de redes e a troca de informações entre elas, sugerindo que a interação entre atores intergovernamentais pode trazer elementos relevantes para análise da difusão de políticas públicas em sistemas federativos.

Vale ressaltar que há relações informais entre atores, especialmente burocratas e empreendedores, de diferentes jurisdições (Wallner, 2014), assim como a circulação de atores entre diferentes governos, inclusive de diferentes níveis, que também são centrais para a difusão (Segatto, 2018). Os atores podem ocupar espaços na burocracia de diversos governos, “carregando” crenças específicas e soluções adotadas anteriormente. Em alguns casos, esses atores passam a ser empreendedores de políticas, atuando de forma a legitimar a necessidade de replicar a política exitosa em sua experiência anterior. É possível, inclusive, que sua escolha para assumir determinado cargo na burocracia governamental esteja relacionada diretamente a sua atuação prévia, o que tende a facilitar sua legitimação.

Na Federação brasileira, esses espaços institucionalizados de relacionamento intergovernamental existem em algumas políticas. Eles compõem, por exemplo, o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema de Assistência Social (Suas), com as suas respectivas comissões intergestoras tripartite e bipartite. Além de assegurar uma participação nos processos decisórios nacionais, esses colegiados, que se reúnem periodicamente, também promovem a interação de atores e a circulação de ideias. Há ainda colegiados de gestores municipais nos

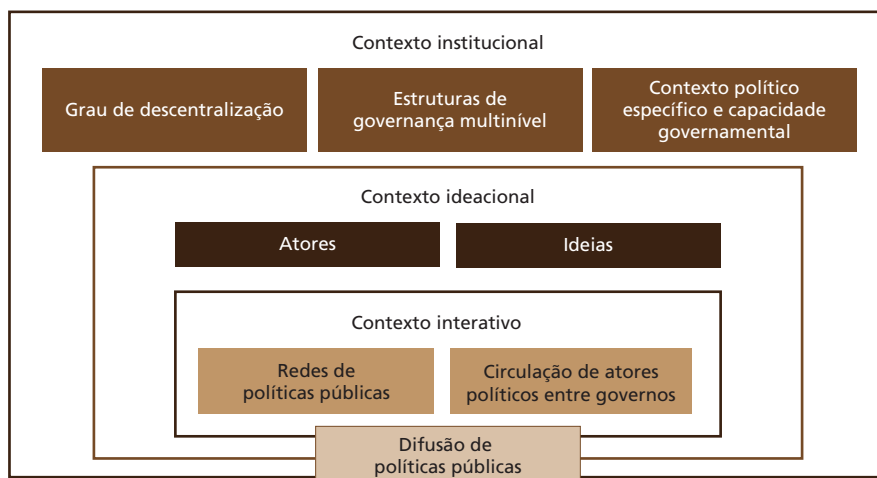
estados – Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasem) e Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) – e fóruns de gestores estaduais – Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social (Fonseas). Também há fóruns de relacionamento intergovernamental em outras políticas, incluindo os de relacionamento interestadual, como o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), o Conselho de Secretários de Estado da Administração (Consad) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed). Todos eles contribuem para amplificar o poder de barganha e negociação com o governo federal e potencializam a circulação de ideias, bem como a difusão de políticas experimentadas em outras jurisdições (Abrucio, Sano e Segatto, 2016; Sano, 2008).

Em relação ao papel dos atores e das ideias no processo de difusão, a literatura é quase que inequívoca ao apontar que não basta ter uma ideia inovadora e considerada bem-sucedida em um contexto específico para que ela seja adotada por outros governos (Sugiyama, 2008; Shipan e Volden, 2012; Gilardi, 2016). As ideias são entendidas como crenças causais: crenças porque são produtos da cognição ou interpretações do mundo material em relação ao contexto, expressando interesses que são política, social e historicamente construídos; e causais porque estabelecem conexões entre eventos, coisas e pessoas (Béland e Cox, 2010). Além disso, são fundamentais determinados atores, como empreendedores, ativistas institucionais e comunidades epistêmicas, e as estratégias discursivas mobilizadas para legitimar certas ideias (Campbell, 2002).

Assim, não só as ideias e os atores são relevantes, mas as interações formais e informais entre eles, que podem ocorrer em espaços formais, permitindo a legitimação de certas ideias (Campbell, 2002). Os atores se engajam nesses processos de produção, deliberação e legitimação de crenças em um contexto institucional, mobilizando diferentes modos de representação do discurso, como *frames*, roteiros, mitos, narrativas e memórias coletivas (Béland e Cox, 2010; Fisher e Gottweis, 2012; Schmidt, 2010).

FIGURA 1

Síntese do modelo analítico para o estudo de difusão de políticas públicas no Brasil



Elaboração dos autores.

A partir desse modelo analítico, será analisada a difusão de políticas educacionais brasileiras no nível estadual a partir de duas experiências: a difusão entre estados de diversas políticas por meio da atuação do Consed, e a difusão entre estado e municípios do Paic no estado do Ceará. Em ambos os casos foram realizadas análises qualitativas. No primeiro caso, ela está baseada em dados coletados na literatura e em entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores das secretarias estaduais de educação e atores relevantes no âmbito do Consed. No segundo caso, está baseada em estudos já produzidos sobre o tema e em entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores e ex-gestores da Secretaria Estadual de Educação e representantes de outras organizações, incluindo a seccional da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) no estado.

3 DIFUSÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS NOS ESTADOS BRASILEIROS

A CF/1988 definiu, na educação, responsabilidades compartilhadas entre os três entes federativos. Ao mesmo tempo que garantiu a autonomia dos governos subnacionais para a criação de seus sistemas de ensino, a CF/1988 previu a atuação em regime de colaboração. Tanto a autonomia quanto o regime de colaboração foram reforçados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em 1996. Como resultado dessas determinações, a União é responsável por definir, em colaboração com os outros entes, diretrizes nacionais, além da prestação de assistência técnica e financeira a governos subnacionais. Os estados, por sua vez, são responsáveis pelo ensino fundamental e ensino médio, enquanto os municípios têm a

responsabilidade “compartilhada” pelo ensino fundamental e, desde 2009, pela educação infantil. No caso do ensino fundamental, a legislação estipula que os estados devem buscar formas de colaborar com os municípios.

Algumas mudanças no padrão das relações intergovernamentais merecem destaque. A partir da segunda metade dos anos 1990, a coordenação nacional da política foi fortalecida a partir de diferentes mecanismos, como o estabelecimento de diretrizes nacionais e redistribuição de recursos, incluindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), criado em 1996. No caso do Fundef, é importante apontar que ele induziu a expansão de matrículas no ensino fundamental pelos governos subnacionais, o que, combinado a programas estaduais (Gomes, 2009), resultou na ampliação da participação dos municípios ofertando essa etapa de ensino.

Ainda que tenha havido esse fortalecimento da coordenação nacional, destaca-se que, diferentemente de outras políticas, o Sistema Nacional de Educação (SNE) ainda não foi regulamentado, tampouco foram institucionalizadas estruturas de governança multinível. Há, assim, uma considerável autonomia decisória, resultando em grandes heterogeneidades nas políticas estaduais e municipais, nos distintos formatos de cooperação estado-municípios e nas capacidades estatais de estados e municípios (Segatto e Abrucio, 2017; Segatto, Maciel e Abrucio, 2021; Silva, 2020).

3.1 A difusão horizontal na educação: o papel do Consed

O Consed se originou a partir de uma mobilização dos secretários estaduais no início da década de 1980, congregando, portanto, as secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal. Naquele momento, o objetivo era coordenar os interesses desses entes, aumentando seu poder nas negociações com o governo federal. No entanto, no início, sua atuação era fraca. Foi somente durante a década de 1990 que o Consed assumiu um papel mais relevante na política educacional. Com o fortalecimento do papel de coordenação do governo federal, o Consed passou a ter uma relação de cooperação com ele, participando ativamente da articulação para aprovação do Fundef, por exemplo. Ainda que essa aproximação tenha sido iniciada, isso não significou uma construção conjunta de decisões nacionais com o conselho, tampouco uma maior institucionalização da participação do Consed na arena decisória nacional (Sano, 2008).

Nos anos 2000, durante o governo Lula, a relação entre o governo federal e os governos subnacionais foi mais cooperativa. Houve um fortalecimento da interlocução entre governo federal e governos subnacionais em função de um governo e uma gestão do Ministério da Educação (MEC) mais propensos ao diálogo, combinada à pressão do Consed e da Undime. Essa interlocução envolveu a discussão sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e a criação de diversos programas federais que foram combinados às transferências voluntárias (Sano, 2008; Segatto, 2015).

Ainda assim, não houve uma institucionalização da participação dos governos subnacionais na arena decisória nacional. Os estados e municípios têm participação informal no Conselho Nacional de Educação (CNE), não sendo um ator institucional nesse fórum. Têm representantes na Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, prevista na Lei nº 11.494/2007, composta por um representante do MEC, cinco representantes do Consed (um de cada região brasileira) e cinco representantes da Undime (um de cada região brasileira), que realiza a negociação dos valores por aluno e a complementação da União (Brasil, 2007). No entanto, não houve a constituição de uma arena intergovernamental institucionalizada com representação do Consed e da Undime, como ocorre nas comissões intergestoras na saúde e na assistência social.

Como resultado da ausência de uma coordenação federativa mais institucionalizada, o Consed avançou em seu fortalecimento como um espaço de articulação horizontal entre os estados ao longo do tempo, permitindo maior coordenação e, principalmente, disseminação de políticas entre eles. Durante os anos 2000, o Consed foi um importante espaço de discussões sobre as avaliações externas e de disseminação das reformas pioneiras ocorridas em alguns estados, que incluíram mudanças “gerencialistas” relacionadas com a adoção de planejamento estratégico, metas, sistemas de remuneração por desempenho e processos de seleção meritocráticos dos gestores escolares (Abrucio, Sano e Segatto, 2016).

Essa atuação do Consed de articulação horizontal entre os estados se fortaleceu ainda mais nos últimos anos. Segundo relatado pelos entrevistados, o Consed passou a orientar as discussões em torno de temas específicos e mobilizar atores externos, principalmente institutos e fundações empresariais, nessas discussões. Esses temas orientaram a criação de grupos de trabalho, sendo os mais atuantes os que discutiram formação e carreira docente, regime de colaboração e, principalmente, reforma do Ensino Médio e financiamento e avaliação.

Três movimentos resultaram dessa coordenação feita pelo Consed. Em primeiro lugar, houve uma articulação entre os estados, produzindo consensos entre eles sobre determinados temas e influenciando mudanças na política nacional a partir da proposição de políticas ou do apoio a mudanças que estavam sendo discutidas por outros atores. Isso ocorreu, por exemplo, na discussão do Novo Fundeb, aprovado em 2020 (Emenda Constitucional nº 108/2020), que incorporou um modelo mais redistributivo e equitativo de financiamento da educação.

Em segundo lugar, houve uma construção conjunta de soluções e sua difusão relacionada à implementação de políticas nacionais. Esse é o caso do

Novo Ensino Médio, ou seja, da implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovada em 2017, e da Lei nº 13.415/2017. Esse processo é interessante, pois a discussão da BNCC incorporou, de maneira efetiva, a representação de estados e municípios, mas a Lei nº 13.415/2017 não foi consensual entre os estados. Essas mudanças nacionais se caracterizaram por alta ambiguidade e conflito, deixando um espaço maior de agência para estados no processo de implementação (Lotta *et al.*, 2021).

Nesse caso, algumas definições de como implementar essas mudanças foram construídas pelos estados com a coordenação do Consed. Sobre esse processo, um dos entrevistados afirma que o conselho teve “papel fundamental, essencial” (entrevistado 1) e outro aponta que, considerando a ausência de uma coordenação do MEC desde 2019, a coordenação da implementação do ensino médio está “nas costas do Consed” (entrevistado 2). O que se viu foi a ausência de uma coordenação nacional combinada à característica ambígua e conflituosa do Novo Ensino Médio (Lotta *et al.*, 2020). Segundo um dos entrevistados,

o Consed reduziu a ambiguidade para não ter paralisia da política. [Ou seja,] era nesse espaço em que as secretarias podiam dialogar sobre a implementação da política. Então foram vários encontros formativos entre as equipes das secretarias para criar consensos, estabelecer acordos, trocar materiais, compartilhar como cada um estava pensando seu currículo e sua implementação. [A ideia era] construir consenso, mas não impor para a secretaria. (...) Ela tem autonomia para fazer o que ela quer (entrevistado 1).

A discussão do Novo Ensino Médio dentro do Consed também possibilitou um movimento *bottom-up* em que materiais produzidos pelo conselho para apoiar as mudanças no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) foram entregues ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Em terceiro, houve uma difusão de políticas consideradas bem-sucedidas entre os estados. Exemplo disso é a discussão promovida pelo Consed sobre o regime de colaboração entre estados e municípios. De maneira semelhante ao que ocorreu com as reformas “gerencialistas” ocorridas alguns anos antes, em função dos resultados educacionais positivos que obtidos no Ceará, a coordenação estadual da política e a implementação de programas de maneira cooperativa entre estados e municípios foram entendidas como pilares centrais para a melhoria da qualidade da educação nos estados. A partir disso, diversos estados passaram a atuar de maneira semelhante ao Ceará (caso que será aprofundado na subseção seguinte). Esse avanço da colaboração entre estados e municípios também influenciou a discussão de outros temas dentro do Consed, que passaram a incorporar a representação dos municípios por meio da Undime, como no grupo

de trabalho da BNCC e da avaliação, a partir de uma estratégia de “reunir todo mundo e discutir conjuntamente” (entrevistado 1).

O fortalecimento do papel do Consed passou pela construção de uma rede de diversos atores, em que institutos e fundações empresariais têm uma posição de centralidade e, em alguns casos, envolvem alguns parlamentares e conselheiros do CNE. É o caso de Maria Helena Guimarães de Castro e Mozart Neves, que atuaram como empreendedores de determinadas políticas e que têm uma relação mais próxima com gestores estaduais e municipais. A construção dessa rede foi resultado da atuação de liderança de alguns secretários estaduais, como Eduardo Deschamps, Rossieli Soares e Fred Amâncio, no próprio Consed.

Segundo relatado pelos entrevistados, os institutos e fundações empresariais construíram sua legitimidade no campo da política educacional a partir da incorporação de ex-gestores de secretarias estaduais e municipais de educação em suas estruturas e da implementação de projetos em parceria com governos subnacionais, especialmente municipais, tendo uma “capilaridade grande com os municípios”, construindo, ao longo do tempo, “uma relação de confiança com a Undime” (entrevistado 1). Outra estratégia envolveu a contratação de gestores e consultores que apoiaram não só as atividades do Consed como também as secretarias estaduais na implementação de determinadas políticas, o que ocorreu, principalmente, no caso da BNCC, envolvendo cerca de nove institutos que apoiaram as secretarias com consultores e recursos financeiros. A atuação de consultores, contratados por organismos internacionais para apoiar os estados, e a circulação de burocratas entre secretarias estaduais também foram centrais nesse processo.

Esse caso mostra que, nas últimas décadas, o Consed se constituiu como um canal de diálogo interestadual, com potencial para favorecer a difusão horizontal de políticas educacionais. Em função do enfraquecimento da coordenação nacional e da atuação de alguns secretários estaduais, nos últimos anos, ele passou a ser um espaço de legitimação de determinadas ideias, articulação entre atores estatais e não estatais e de construção coletiva de políticas, muitas delas tendo por base políticas consideradas bem-sucedidas em determinados estados e municípios.

No entanto, é importante destacar que essa atuação do Consed não é consensual entre os secretários estaduais e, com a mudança recente na liderança do próprio conselho, os grupos de trabalho perderam centralidade na sua atuação. Isso mostra que, ainda que haja um espaço institucionalizado, a agência e as ideias têm maior centralidade para explicar o papel do Consed no fortalecimento da relação entre estados e na difusão de políticas.

3.2 A difusão vertical na educação: o Paic como aprendizado da experiência de Sobral, no Ceará

Mudanças no rumo da educação sobralense começaram a ocorrer no início dos anos 2000, durante a segunda passagem de Cid Gomes na condução da prefeitura (2001-2004). Naquele período, Sobral registrava indicadores alarmantes em termos de alfabetização, tendo quase metade dos alunos da rede municipal de ensino sem saber ler e escrever. O prefeito nomeou seu irmão, Ivo Gomes, para liderar a pasta educacional do município, estabelecendo como meta alfabetizar todas as crianças de Sobral na idade certa (sete anos), bem como os alunos que cursavam entre o terceiro e o quinto ano (Abrucio, Segatto e Pereira, 2017).

O planejamento de ações para melhorar a situação da alfabetização em Sobral iniciou-se com uma parceria feita com a Universidade Federal do Ceará (UFC), sob a coordenação do professor Maurício Holanda. Foram definidos, assim, três eixos de atuação municipal: fortalecimento da gestão escolar, melhoria da ação pedagógica e valorização do magistério. Os efeitos das ações implementadas foram quase que imediatos. Já em 2004, 92,2% das crianças do 2º ano do ensino fundamental estavam alfabetizadas (Abrucio, Segatto e Pereira, 2017). A velocidade com que se deu a melhoria dos índices de alfabetização da cidade demonstrou o êxito da política implementada, fazendo com que Sobral passasse a ser apontada como exemplo, não só estadual como nacional. Ainda em 2004, Ivo Gomes, então deputado estadual, iniciou uma mobilização na Assembleia Legislativa cearense para que o estado, seguindo o exemplo de Sobral, atuasse na melhoria da alfabetização. Foi criado, assim, o Comitê Cearense de Erradicação do Analfabetismo Escolar.

Em trabalho sobre a origem do Paic, Sumiya, Araújo e Sano (2017, p. 15) realçam o papel de Ivo Gomes enquanto empreendedor da política de alfabetização do estado, sendo essencial para a ascensão do tema à agenda governamental.

Em 2002, o empreendedor foi eleito deputado estadual e, a partir de 2003, quando iniciou seu mandato, passou a enviar esforços para convencer outras autoridades sobre sua visão do analfabetismo. O deputado buscou apoio do Unicef [Fundo das Nações Unidas para a Infância] e procurou convencer o presidente da Assembleia Legislativa. As entrevistas realizadas, bem como as notas taquigráficas da Assembleia Legislativa, revelam que, da ideia inicial de se formar uma Comissão Parlamentar de Inquérito na Alece [Assembleia Legislativa do Ceará], com o intuito de se investigar os problemas da educação pública no Ceará, passou-se para a criação de um comitê para organizar uma ampla mobilização e elaborar um diagnóstico sobre a situação da alfabetização infantil no estado. O apoio imediato do presidente da assembleia, que se traduziu em amplo apoio político e na busca de instituições financiadoras, foi essencial para o desenvolvimento das ações do Comitê Cearense de Erradicação do Analfabetismo Escolar (...), cenário confirmado por diferentes entrevistas.

O ex-secretário sobralense, além disso, “carregou” consigo a experiência e a ideia de implementação de uma política que foi exitosa. Trouxe também a crença de que essa política era central para a melhoria da educação nas redes municipais e que poderia ser replicada a partir de uma atuação mais coordenadora do governo estadual. No entanto, isso não era suficiente para fazer com que o governo estadual implementasse uma política de apoio à alfabetização: era preciso trazer evidências de que esse era um problema grave no estado e também mobilizar distintos atores políticos para que passassem a compartilhar da crença de que o problema tinha solução (Sumiya, Araújo e Sano, 2017).

A comissão da assembleia promoveu a realização de um diagnóstico contando com a participação da UFC, da Universidade Fortaleza (Unifor), da Universidade Estadual do Ceará (Uece) e do Unicef, e realizou também inúmeras audiências públicas, além de seminários e reuniões plenárias para tratar da questão e apresentar os resultados do diagnóstico. As ações do comitê contribuíram para a aproximação entre importantes atores da política educacional do estado e também para a legitimação da crença de que a experiência de Sobral podia ser implementada em todo o Ceará. Esse processo não significou só uma emulação, mas um processo de aprendizado sobre a experiência sobralense, de maneira que o governo estadual construísse uma política colaborativa junto aos municípios. O aprendizado também foi possível com a implantação de um projeto piloto de diagnóstico municipal de alfabetização em 56 municípios cearenses, que contava com o apoio da Assembleia Legislativa, do Unicef, da Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (Aprece), da seccional da Undime no estado, da Secretaria de Educação do Estado do Ceará e do Inep. Além desses, a Uece, a UFC, a Universidade Estadual do Vale do Acaraú (UVA), a Unifor e a Universidade Regional do Cariri (Urca) também eram parceiras (Segatto, 2015).

O fim dos trabalhos da comissão da assembleia foi sucedido pela eleição de Cid Gomes ao cargo mais alto do Executivo estadual em 2006. Em 2007, o governador indicou Ivo Gomes, empreendedor da política de alfabetização no Ceará, como chefe de gabinete e levou os gestores que estiveram à frente da experiência de Sobral para compor a secretaria de educação do estado. A liderança da pasta educacional foi dada a Izolda Cela, que havia sido subsecretária de Educação de Sobral de 2001 a 2004 e secretária de Educação no mesmo município de 2005 a 2006.

Em 2007, o governo cearense lançou o Paic, institucionalizado pela Lei Estadual nº 14.026/2007. O programa foi iniciado com o objetivo de melhorar os resultados da aprendizagem dos estudantes cearenses por meio da cooperação técnica e financeira do estado aos municípios. O normativo aponta, ainda, que

o Paic se insere na prerrogativa de regime de colaboração, ratificando o que fora previsto pela CF/1988 e pela LDB.

O Paic é composto por cinco eixos: i) gestão municipal da educação; ii) avaliação externa; iii) alfabetização; iv) literatura infantil; e v) educação infantil. Além disso, provocou uma reestruturação organizacional da Secretaria Estadual de Educação, com a criação da Coordenação de Cooperação com os Municípios (Copem); a substituição dos Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação por Coordenadorias Regionais do Desenvolvimento da Educação (Credes); e a criação da Célula de Cooperação com os Município no âmbito de cada Crede. Foi instituído, ainda, o Comitê de Articulação do Paic, que reunia distintos atores da política educacional do estado para monitorar a implementação do programa e propor melhorias.

Inúmeros são os trabalhos que apontam que a origem do Paic advém da política de sucesso sobralense (Vieira e Vidal, 2013; Abrucio, Segatto e Pereira, 2017; Sumiya, Araújo e Sano, 2017; Segatto, 2018). Trata-se de um processo de difusão vertical de política municipal, que ascendeu ao governo estadual e, posteriormente, ao governo federal com o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) em 2012. O Paic foi resultado da difusão a partir do aprendizado do êxito obtido no município de Sobral, em que a atuação empreendedora de Ivo Gomes foi central (Sumiya, Araújo e Sano, 2017).

No entanto, isso não explica por completo a difusão, pois também foi resultado da circulação de atores e ideias do governo local para o governo estadual. É importante apontar que os atores possuem uma crença de que a melhoria dos resultados educacionais da rede estadual depende da melhoria da qualidade da educação nas redes municipais, já que “o aluno é um só”, conforme apontou um dos entrevistados. Além disso, houve um processo de articulação e mobilização de atores do Comitê Cearense de Erradicação do Analfabetismo Escolar, que, a partir da experiência considerada bem-sucedida de Sobral, do diagnóstico feito e do projeto piloto, legitimaram o Paic entre os atores educacionais. Por fim, a articulação entre gestores estaduais na Copem e entre eles e gestores municipais e parceiros no Comitê de Articulação do Paic também foram centrais para a legitimação das diferentes frentes implementadas pelo governo estadual nos anos seguintes.

Nesse processo, sedimentou-se uma comunidade da política educacional no estado (Sumiya, Araújo e Sano, 2017; Silva, 2020), com atores que comungavam de crenças a respeito das ações que precisavam ser implementadas pelo governo estadual para a melhoria dos indicadores de alfabetização. A chegada de atores políticos que haviam atuado na gestão de Sobral para comandar o Executivo estadual fez com que essas crenças se materializassem na atuação do estado na política educacional. Embora Gilardi (2016) alerte para o fato de que políticas públicas

provenientes de processo de difusão possam falhar, não foi o caso do Paic, que vem sendo apontado como o principal motivo do sucesso da educação cearense nos últimos anos.

Como já apontado, o sucesso do Paic, enquanto programa que qualifica o regime de colaboração no âmbito estadual, passou a ser visto como política de sucesso, influenciando as ideias sobre soluções para as políticas estaduais que passaram a circular no âmbito do Consed. Atores governamentais e não governamentais que atuavam nesse espaço de articulação horizontal contribuíram para legitimar algumas dessas ideias, influenciando a sua adoção por outras UFs. Foram os casos, por exemplo, do Pacto pela Aprendizagem do Espírito Santo (Paes), do Pacto pela Aprendizagem na Paraíba (Soma) e do Escola Digna no Maranhão.

Em suma, o contexto institucional da educação no Brasil, demarcado pelo considerável grau de autonomia coordenativa por parte dos governos estaduais na gestão da educação básica e pela existência de um espaço de articulação horizontal, favorece não só a adoção de políticas inovadoras, como também contribui para a circulação de ideias, sua legitimação e, conseqüentemente, sua difusão. A interação entre atores, governamentais e não governamentais, também foi fundamental tanto para constituir crenças a respeito da política educacional quanto também para induzir a difusão de políticas consideradas de sucesso. Trata-se de um processo que não é linear, muito menos tem uma programação racional única, cujos elementos do contexto estadual são importantes condicionantes.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo buscou avançar na discussão sobre os fatores que influenciam a difusão de políticas públicas em federações a partir da articulação entre as literaturas de federalismo e de difusão de políticas. Ambas as literaturas abordam essa questão a partir de enfoques distintos: enquanto a literatura de federalismo está mais centrada na discussão de fatores institucionais, a literatura de difusão avançou na discussão sobre o papel das ideias e dos atores nesses processos. Buscou-se, a partir disso, prosseguir em uma análise que considere a intersecção entre esses fatores, compreendendo não somente os contextos institucionais nos quais determinados atores estão inseridos, mas como mobilizam e legitimam determinadas ideias e constroem políticas conjuntamente a partir de suas interações nesses contextos institucionais.

A análise da política de educação permitiu avançar na discussão sobre a difusão no nível estadual, ainda pouco explorada pela maioria dos estudos sobre o tema, que comumente se dedicam à discussão dos níveis nacional e municipal. Este estudo mostra que, no caso de uma política caracterizada por um menor grau de coordenação nacional, como a educação, a autonomia decisória e o espaço de agência permitem que haja a difusão de políticas entre os estados. Os estados são,

portanto, agentes centrais no processo de difusão de políticas no Brasil, podendo: i) adotar políticas originadas em outros governos de mesmo nível (difusão horizontal); ii) induzir os governos locais a implementar políticas inovadoras (difusão vertical estado-local); e iii) aplicar políticas exitosas originadas nos governos municipais (difusão vertical local-estado). Este estudo também aponta que esses processos de difusão podem explicar diferenças no acesso e na qualidade das políticas subnacionais, ou seja, nas variações entre essas políticas no país.

Considerando o contexto atual, em que houve uma diminuição da coordenação nacional nessa política, a circulação de atores e ideias e os espaços de articulação entre entes federados e entre atores estatais e não estatais – como o Consed, o Comitê de Articulação do Paic e a Copem – são centrais para explicar a construção de consensos, a legitimação de determinadas ideias e, conseqüentemente, determinados processos de difusão. É importante apontar que o caso do Ceará inspirou outros estados a adotar formas de colaboração junto a seus municípios.

Além disso, observa-se que, em outros casos, a circulação de atores do nível municipal para o estadual também foi fundamental, como aponta Segatto (2018). No entanto, poucos estados avançaram na criação de espaços institucionalizados em suas secretarias estaduais responsáveis por essas formas de cooperação, e é ainda menor o número de estados que construíram espaços institucionalizados de governança com representantes do estado, dos municípios e de outras organizações que atuam nessa política (Segatto, 2018; Silva, 2020).

Ressaltamos que são fundamentais futuras pesquisas que explorem em maior profundidade a difusão de políticas em federações, sendo necessários, no caso brasileiro, estudos que analisem esse processo em nível estadual e incorporem as dimensões de análises aqui propostas. Vale citar que nos últimos quatro anos foram realizados outros processos de difusão interestadual, como o dos doze governos estaduais que estão implementando um novo modelo de alfabetização por regime de colaboração e os dez estados que copiaram o modelo cearense de financiamento por desempenho educacional efetuado via Imposto sobre Circulação de Mercadorias, Bens e Serviços (ICMS). Reproduzir o modelo proposto aqui, nesses objetos empíricos, seria algo essencial para testar mais a qualidade da teoria de alcance médio utilizada por este texto.

Por fim, outra importante agenda de pesquisa futura é estudar casos malsucedidos de difusão, tanto vertical quanto horizontal. Exemplos nessa linha são o caso fracassado do PNAIC, ação indutora federal que não foi acolhida pela grande maioria dos estados; e reformas em processos de gestão de pessoas, como formas de seleção de diretores e implantação de bônus por resultados para professores, que se espalharam horizontalmente, mas tiveram desempenhos muito díspares entre os estados. De todo modo, comparar casos de êxito e problemáticos no campo da difusão de políticas no federalismo talvez seja o melhor método para testar o alcance e os limites dos modelos explicativos.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SEGATTO, C. I. Cooperação interestadual: o papel do Consad e do Consed na disseminação de reformas e políticas públicas. *In*: FARIA, C. A. P. de; COELHO, D. B.; SILVA, S. J. da (Org.). **Difusão de políticas públicas**. São Bernardo do Campo: Editora UFABC, 2016. p. 103-132.
- ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I.; PEREIRA, M. C. G. **Regime de colaboração no Ceará**: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. São Paulo: Instituto Natura, 2017.
- BÉLAND, D.; COX, R. H. Introduction: ideas and politics. *In*: BÉLAND, D.; COX, R. H. (Org.). **Ideas and politics in Social Science research**. New York: Oxford University Press, 2010. p. 3-21.
- BRASIL. Lei nº 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 Leis nºs 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.
- BURGESS, M.; GRESS, F. Symmetry and asymmetry revisited. *In*: AGRANOFF, R. (Org.). **Accommodating diversity**: asymmetry in federal states. Baden-Baden: Homos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999. p. 43-56.
- CAMPBELL, J. Ideas, politics, and public policy. **Annual Review of Sociology**, n. 28, p. 21-38, 2002.
- FARAH, M. F. S. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. **Organizações e Sociedade**, v. 45, n. 15, p. 107-126, 2008.
- FARIA, C. A. P. de; COELHO, D. B.; SILVA, S. J. da (Org.). **Difusão de políticas públicas**. São Bernardo do Campo: Editora UFABC, 2016. Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação.
- FISHER, F.; GOTTWEIS, H. Introduction: the argumentative turn revised. *In*: FISHER, F.; GOTTWEIS, H. (Org.). **The argumentative turn revisited**. Durham: Duke University Press, 2012. p. 1-27.
- FÜGLISTER, K. Where does learning take place? The role of intergovernmental cooperation in policy diffusion. **European Journal of Political Research**, v. 3, n. 51, p. 316-349, 2012.
- GILARDI, F. Four ways we can improve policy diffusion research. **State Politics and Policy Quarterly**, v. 1, n. 16, p. 1-14, 2016.

GOMES, S. C. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. **Dados**, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.

KARCH, A. Emerging issues and future directions in state policy diffusion research. **State Politics and Policy Quarterly**, v. 1, n. 7, p. 54-80, 2007.

LICIO, E. *et al.* **O que fazem – ou deveriam fazer – os governos estaduais na gestão das políticas sociais**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2695).

LOTTA, G. S. *et al.* Efeito de mudanças no contexto de implementação de uma política multinível: análise do caso da reforma do ensino médio no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 2, n. 55, p. 395-413, 2021.

LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. F. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 64, n. 19, 2014.

OLIVEIRA, P. O.; FARIA, C. A. P. de. Policy transfer diffusion and circulation: research traditions and the state of the discipline in Brazil. **Novos Estudos Cebrap**, v. 36, n. 1, p. 13-32, 2017.

OSBORNE, D. **Laboratories of democracy**. Harvard: Harvard Business School Press, 1988.

SANO, H. **Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os conselhos de secretários estaduais**. 2008. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, Fundação Getulio Vargas, 2008.

SCHMIDT, V. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth “new institutionalism”. **European Political Science Review**, v. 1, n. 2, p. 1-25, 2010.

SEGATTO, C. I. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental**. 2015. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2015.

_____. Policy diffusion in subnational governments: state-local relationships in the Brazilian education policy. **Regional and Federal Studies**, v. 1, n. 28, p. 79-100, 2018.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. A gestão por resultados na educação em quatro estados brasileiros. **Revista do Serviço Público**, n. 68, p. 85-105, 2017.

SEGATTO, C. I.; MACIEL, F.; ABRUCIO, F. L. Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 84, n. 26, p. 1-19, 2021.

SHIPAN, C. R.; VOLDEN, C. The mechanisms of policy diffusion. **American Journal of Political Science**, v. 4, n. 52, p. 840-857, 2008.

_____. Policy diffusion: seven lessons for scholars and practitioners. **Public Administration Review**, v. 6, n. 72, p. 1-9, 2012.

SILVA, A. L. N. da. Os estados no Suas: Uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1167-1192, 2015.

_____. **Os estados importam!** Determinantes da cooperação subnacional nas políticas de educação e saúde do Brasil. 2020. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2020.

SUGIYAMA, N. B. Ideology and networks: the politics of social policy diffusion in Brazil. **Latin American Research Review**, v. 3, n. 43, p. 82-108, 2008.

SUMIYA, L. A.; ARAÚJO, M. A. D.; SANO, H. A hora da alfabetização no Ceará: o Paic e suas múltiplas dinâmicas. **Education Policy Analysis Archives**, v. 25, p. 36-36, 2017.

TIEBOUT, C. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, n. 64, 1956.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Educação e Sociedade**, v. 34, n. 125, p. 1075-1093, 2013.

WALLNER, J. **Learning school: federalism and public schooling in Canada**. Toronto: University of Toronto Press, 2014.

WATTS, R. L. Origins of cooperative and competitive federalism. *In*: GREER, S. L. (Org.). **Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in Western democracies**. New York: Palgrave MacMillan, 2006. p. 201-223.