



# Governança na Educação

A governança e o  
regime de colaboração

2

Copyright © 2022 Francisco Gaetani e Fernando Filgueiras

Direitos desta edição reservados à  
FGV EDITORA  
Rua Jornalista Orlando Dantas, 9  
22231-010 | Rio de Janeiro, RJ | Brasil  
Tel.: 21-3799-4427  
editora@fgv.br | www.editora.fgv.br

Todos os direitos reservados. A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação do copyright (Lei nº 9.610/98).

*Os conceitos emitidos neste livro são de inteira responsabilidade dos autores.*

1ª edição: 2022

Preparação de originais: Sandra Frank  
Capa: OEI

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

A governança e o regime de colaboração [recurso eletrônico] / Francisco Gaetani, Fernando Filgueiras (orgs.). - Rio de Janeiro : FGV Editora, 2022.  
1 recurso online (189 p.) : pdf. – (Governança na educação)

Dados eletrônicos.  
Inclui bibliografia.  
ISBN: 978-65-5652-202-9

1. Governança pública - Estudo e ensino. 2. Educação e Estado - Brasil. 3. Escolas - Organização e administração - Brasil. 4. Educação - Política governamental - Brasil. 5. Ensino superior - Administração. I. Gaetani, Francisco. II. Filgueiras, Fernando. III. Fundação Getulio Vargas.

CDD – 379

Elaborada por Rafaela Ramos de Moraes – CRB-7/6625

## Sumário

### **Apresentação 4**

*Raphael Callou e Francisco Gaetani*

- 1 A governança das capacidades e a capacidade das governanças: insumos para reflexão no âmbito da educação brasileira 6  
*Francisco Gaetani*
- 2 O pacto federativo na educação: a experiência do Pacto Nacional pela Primeira Infância 27  
*José Antônio Dias Toffoli e Richard Pae Kim*
- 3 Governança multinível na educação: perspectivas para a atuação estadual na gestão do ensino fundamental 56  
*Pedro Palotti, Elaine Lício e Pedro Arthur Pontes*
- 4 Governança e o financiamento da educação 77  
*Tássia Cruz*
- 5 A função redistributiva e supletiva da União no enfrentamento dos efeitos da pandemia do Covid-19 na educação brasileira 93  
*Victor Godoy Veiga e Débora Cristina Soares Santos*
- 6 Governança regulatória: como regular interdependências governamentais e materializar o regime de colaboração na educação? 111  
*Rodrigo Rossi e Márcio Iorio Aranha*
- 7 A governança da política de educação superior e a superação do dilema entre ampliação da oferta e garantia da qualidade 133  
*Maria Paula Dallari Bucci*
- 8 Direitos humanos e educação no cenário internacional 154  
*Michelle Morais de Sá e Silva*
- 9 Tecnologias digitais e o futuro da governança da educação 176  
*Fernando Filgueiras*

## Apresentação

Raphael Callou e Francisco Gaetani

Governança é um conceito disputado, marcado por várias controvérsias e, normalmente, seguido de um adjetivo que o qualifica. Hoje, falamos em governança regulatória, governança ambiental, governança da saúde e, claro, governança da educação. Talvez pouco saibamos o que é governança, de fato, e quais são os exatos atributos que a definem. Isto é, governança é um conceito polissêmico, com diversos significados, podendo significar o conjunto de elementos direcionados pelos mecanismos de gestão, aqueles relacionados ao controle e à *accountability* ou, ainda, os mecanismos relacionados para o desenho das políticas públicas. Nestas três possíveis leituras, há algo em comum: governança é o modo de governar. Em outras palavras, governança é o conjunto de todas as práticas mobilizadas pelos governos para entregar para a sociedade serviços públicos e políticas públicas de qualidade, que sejam capazes de impactar positivamente a sociedade em seu bem-estar, realizando um conjunto complexo de atividades de maneira íntegra, que sejam eficientes e efetivas no manuseio dos recursos públicos e legítimas para alcançar os valores públicos.

Nesse contexto, é importante salientar que o regime federalista, imposto pela Constituição Federal de 1988, marcado pela dinâmica dialógica da autonomia e da interdependência entre as esferas de governo, demanda uma análise da governança – dentro das suas diversas possibilidades de interpretação – que perpassa, necessariamente, pela implementação de regimes de colaboração.

Com o objetivo de contribuir para a ampliação do debate sobre o tema, a Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI) e o Centro de Desenvolvimento de Gestão Pública e Políticas Educacionais da Fundação Getúlio Vargas (FGV DGPE) se unem para a publicação do livro *Governança e o regime de colaboração*.

A publicação do livro se insere no âmbito dos objetivos previstos no Programa Plurianual da OEI, no qual são estabelecidas as diretrizes da organização para o biênio 2021-2022, que possui um eixo estratégico destinado à educação. Além disso, esta publicação possui estreita vinculação com os propósitos do FGV DGPE, que busca apoiar o aperfeiçoamento da gestão dos entes públicos dos três níveis de governo.

Formada por textos de especialistas e gestores educacionais, a presente publicação é um convite à reflexão sobre a complexidade do tema, analisando os diferentes desafios e perspectivas que cercam a governança na educação e sua capacidade para produzir resultados de longo prazo.

O livro apresenta um panorama geral e apresenta argumentos que representam a já mencionada polissemia, mas com foco nos processos e estilos adotados pelos governos para produzir resultados em políticas educacionais capazes de efetivamente transformar a sociedade brasileira.

Por fim, reiteramos que esta obra foi realizada com o intuito de, a partir de reflexões sobre o tema, contribuir para a formulação e a implementação de práticas de governança pública que viabilizem a adoção de políticas públicas exitosas na área da educação.

Boa leitura!

**Raphael Callou**

Diretor e chefe de representação  
Escritório Regional da OEI no Brasil

**Francisco Gaetani**

Coordenador da publicação

# 1 A governança das capacidades e a capacidade das governanças: insumos para reflexão no âmbito da educação brasileira

*Francisco Gaetani*

## Resumo

O capítulo analisa a temática de *governance capacity* no contexto do debate mais amplo sobre governança e capacidades. São discutidas as visões de capacidades de instituições internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Organização Econômica de Cooperação para o Desenvolvimento (OCDE). Os gastos do governo federal com educação são cotejados com o desempenho do Brasil em importantes *rankings* internacionais nas áreas de desenvolvimento humano, ambiente de negócios, inovação, corrupção, competitividade e educação. Na conclusão, são feitas algumas especulações relacionadas a elementos que podem estar escapando ao debate nacional sobre *governance capacity*.

## Introdução

No início do governo Bolsonaro, o país foi surpreendido com uma iniciativa presidencial sem precedentes na história da Nova República inaugurada com a redemocratização a partir de 1985. O governo baixou o “decretaço”, um decreto presidencial extinguindo centenas de conselhos, comitês, colegiados, forças-tarefa, câmaras e vários outros tipos de mecanismos de tomada de decisão coletiva institucionalizados ao longo das últimas décadas – alguns, inclusive, da época do regime autoritário, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). As motivações para a decisão foram múltiplas e não cabe neste texto entrar no mérito delas.

Grosso modo, as racionalidades política – uma decisão parte da estratégia hipercentralizadora do governo – e econômica – uma iniciativa racionalizadora visando à simplificação administrativa e poupança de recursos – são suficientes para efeito desta discussão. O que chamou a atenção – quase tanto quanto o ato normativo em si – foi a quase que total ausência de resistência e de reação. Poucas semanas depois, novo decreto realizou alguns ajustes e reparos aqui e ali e as coisas seguiram seu rumo.

A desestruturação e desinstitucionalização de determinados padrões de governança é uma forma de produzir descontinuidades em políticas de modo a facilitar mudanças de rumos e estabelecer novas configurações governativas. As lições do episódio foram muitas e encontram-se ainda em fase de compreensão e processamento. Uma delas ficou clara: grande parte do arcabouço da governança de várias políticas públicas nacionais se encontrava à mercê da vontade

presidencial. Simples assim. A governança de vários arranjos institucionais mostrou-se vulnerável e *stakeholders* que tinham protagonismo no *status quo* anterior não foram capazes nem de resistir nem de reagir, salvo em casos isolados. Não é razoável reduzir esta discussão a uma questão de capacidades, mas ficou claro como a sustentabilidade das capacidades de governança e a governança das capacidades dessas políticas não estavam preparadas para o que ocorreu. Este texto trata de governança e de capacidades, com uma atenção especial à problemática da educação, porém com a intenção apenas de iniciar e alimentar uma discussão; nem de longe exauri-la.

Governança e capacidades são dois temas também bastante abrangentes, com uma vasta variedade de significados. Governança é uma *catchword* que se aplica a um imenso universo de interpretações, em especial quando acompanhado de outras palavras como “corporativa”, “colaborativa”, “interativa”, “global”, “multinível”, entre outros. As definições são inúmeras e transcendem o escopo desta reflexão. Para efeito prático, a definição que adotamos é a de que governança se refere às regras do jogo – e ao ambiente no qual se desenrola –, abrangendo o comportamento dos participantes em relação ao poder e à forma como este é exercido. Isso inclui mecanismos de tomadas de decisão, arenas institucionais e processos de alocação de recursos de poder no âmbito da arena em questão.

O termo capacidades possui um amplo espectro de definições, a exemplo do conceito de governança. Os trabalhos de Cingolani (2013) e Wu, Ramesh e Howlett (2015) fazem uma ampla revisão da literatura sobre capacidades estatais (*state capacities*) e capacidades de políticas públicas (*policy capacities*), respectivamente. Em ambos os casos, os autores revisados possuem um elemento comum: a centralidade da atenção no papel do Estado, seja como promotor do desenvolvimento, seja como condutor da implementação de políticas públicas. O desafio recente tem sido o de expandi-las de modo que sejam incorporadas capacidades de outros protagonistas no debate, notadamente organizações da sociedade civil, representações do setor privado e instituições internacionais. Peters (2015) chama a atenção para o papel da globalização como importante explicação para a emergência da discussão sobre governança como categoria analítica com maior poder de explicação dos fenômenos do governar contemporâneo.

Governança é um conceito direcional, que abriga uma permanente tensão entre os atores, arranjos e mecanismos em fluxo contínuo. Se burocratizada, corre o risco de falecer por

esclerose,<sup>1</sup> como foi o caso de muitos dos conselhos extintos no “decretaço”. Os trabalhos de Gomide e Pires (2014), Gomide, Pereira e Machado (2018) fazem uma extensa revisão bibliográfica e conceitual da temática das capacidades, em geral associadas às suas dimensões estatais e burocráticas. Noutro trabalho, Pires e Gomide (2016:126-127) procuram elaborar a problemática a partir de uma perspectiva mais expandida, na qual discutem o conceito de capacidades relacionando-o com o debate sobre governança mais amplo, redefinindo suas dimensões em dois aspectos: técnico-administrativo e político-relacional.

A primeira, mais associada à efetividade dos arranjos institucionais, é centrada nas capacidades de as burocracias estatais lidarem com os recursos à disposição dos governos. A segunda, que abrange o conjunto ampliado de atores econômicos e sociais, incorpora elementos associados às problemáticas de legitimidade governamental, aprendizagem coletiva e inovação institucional.

*Governance capacity* não é uma expressão que possua uma tradução simples em português. Dois caminhos misturados podem ser explorados: a governança das capacidades e as capacidades da (ou de) governança. Parecem uma com a outra, mas não se trata da mesma coisa.<sup>2</sup>

Na segunda seção do texto – posterior a esta introdução – alguns entendimentos sobre o termo governança são explorados. Segue-se um exercício semelhante sobre capacidades, tomando como base as abordagens de duas instituições internacionais influentes no debate sobre desenvolvimento internacional: o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE). A quarta seção descreve algumas parcelas dos arranjos institucionais referentes à educação no país. A quinta seção traz uma discussão sobre as duas interpretações possíveis da expressão “*governance capacity*”, mencionada anteriormente. A conclusão faz uma breve recapitulação das principais questões abordadas no texto e indica algumas implicações para o Brasil.

## O desafio do desenvolvimento de capacidades: uma perspectiva global

Até duas décadas atrás o debate sobre desenvolvimento de capacidades no Brasil era praticamente inexistente. A bibliografia era rarefeita, e o debate, ralo, como se este fosse um

---

<sup>1</sup> Hood (1998) aponta a esclerose – quando a dinâmica interna de uma política leva a uma entropia desorganizadora – como uma das explicações possíveis para mudanças em políticas públicas, juntamente com mudanças nas coalizões de interesse, novas ideias, choques externos, empreendedorismo público e transformações de natureza estrutural (econômicas, sociais e demográficas).

<sup>2</sup> O ponto em questão é o caráter “aberto e indeterminado” das relações entre governança e capacidades – estatais, no trabalho mencionado de Pires e Gomide (2016:126).

debate abstrato, sem serventia prática e incapaz de adquirir concretude. Esse estado de coisas modificou-se substancialmente graças ao esforço de pesquisa liderado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que nos últimos 10 anos produziu expressivo conjunto de estudos e coletâneas sobre o assunto, paradoxalmente em um período da história brasileira caracterizada pela desalavancagem e dismantelamento institucional, erosão do Poder Executivo e colapso de instituições e políticas que faziam parte da história e da paisagem administrativa federal.

Na esfera internacional duas organizações produziram importantes contribuições sobre o desafio de construção e desenvolvimento de capacidades no período recente: a Organização das Nações Unidas, através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ambos são elaborados em tons fortemente normativos, apresentados como diretrizes e sugestões, elaborados com base na experiência prática em países pobres e emergentes (caso do PNUD) ou na análise das boas práticas de seus membros (caso da OCDE).

#### *O receituário das Nações Unidas*

O decálogo do PNUD – apresentado abaixo – possui um forte caráter normativo, como costuma ser típico das instituições internacionais que trabalham na esfera da cooperação técnica e financeira com foco no desenvolvimento de países pobres e emergentes. Ao lado de cada “recomendação”, há um breve comentário sobre a realidade brasileira e um desdobramento sugerido para o debate sobre governança na educação.

Os conceitos de desenvolvimento de capacidades ou construção de capacidades – “*capacity development*” e “*capacity Building*” – datam, nas Nações Unidas, da irrupção do debate sobre desenvolvimento humano, na década de 1980. A definição de desenvolvimento de capacidades adotada, no contexto de programas de cooperação técnica orientada para a promoção do desenvolvimento em países pobres e emergentes, era a de “um curso de ação endógeno que constrói com base nos ativos e capacidades existentes, e a habilidade das pessoas, instituições e sociedades de desempenhar funções, resolver problemas, estabelecer e alcançar objetivos” (Ricuero, 2003:xi).

No contexto do lançamento da campanha global dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, surgiu um decálogo de princípios orientadores das instituições empenhadas na agenda do desenvolvimento de capacidades. Esses 10 mandamentos em princípio foram enunciados em

um diálogo conceitual com dois outros conceitos importantes: liderança e “ownership” (Lopes e Theishon, 2003:1-12). Todos os três se relacionam com a problemática de governança de capacidades, apesar de o termo ainda não ter adquirido o alcance que hoje possui. Revisados à luz da perspectiva da governança, esses princípios fazem sentido e iluminam aspectos importantes do desafio da construção de capacidades de governança.

- *Não se apressar* – Governança não é algo que se estabeleça de forma efetiva “by design” ou no curto espaço de tempo. A sustentabilidade ao longo do tempo é intrínseca ao conceito, o que significa que se trata de empreitada de longo prazo. Ninguém imagina que educação mude de uma hora para outra. Mas considerando as décadas de atenção e recursos dedicadas ao assunto, talvez seja o momento de uma problematização mais profunda que analise o cenário nacional.
- *Respeitar o sistema de valores existente e apoiar a autoestima* – A mudança de valores culturais de uma sociedade não ocorre de forma artificial. No Brasil, a crença sobrenatural no poder da norma legal deu lugar a uma expressão incompreensível para estrangeiros: “a lei pode pegar ou não”. Transformações ocorrem a partir de estruturas com suficiente aderência e assertividade capazes de mobilizar os recursos latentes de grupos e sociedades rumo a arranjos institucionais que lhes desobstruam o futuro. A educação brasileira pode estar melhorando marginalmente, mas aparentemente os déficits de capacidade seguem ainda muito grandes – ou a governança não tem sido a mais adequada ou os recursos alocados precisam ser melhor investidos.
- *Escanear localmente e globalmente; reinventar localmente* – Desenvolver capacidade de prospecção global combinada com uma sólida compreensão da realidade local é importante para a criação de soluções locais referenciadas em experiências exitosas de outros contextos. Arranjos de governança efetivos são fortemente dependentes da legitimidade de seus ambientes de origem, mas não podem ser simplesmente sancionadores do *status quo* existente se aspiram a consequências transformadoras. O modelo de governança da educação brasileira obedece a uma tradição cartorial. Vem mudando, mas talvez a uma velocidade aquém das necessidades do país.
- *Desafiar mentalidades e assimetrias de poder* – Não há desenvolvimento buscando-se apenas incrementalmente a linha de menor resistência. Democracia é conflito. Capacidades de governança significam habilidades de explicitar, dosar a processar conflitos no âmbito dos arranjos de governança constituídos. A educação tem passado por importantes reformas

nas últimas décadas,<sup>3</sup> e várias foram no sentido de dotá-la dos recursos necessários para sua viabilização, em todos os governos após a redemocratização.

- *Pensar e agir em termos de resultados das capacidades* – Governança envolve arranjos que podem ou não produzir resultados. Não são poucas as instâncias de governança que se descolam das razões que produziram seu impulso inicial e tornaram-se inócuas, burocratizadas ou desprovidas de significado. Governanças inerciais não produzem resultados. O “decretaço” incidiu sobre esse problema, haja vista a baixa resistência oferecida ao voluntarismo presidencial. Os resultados das políticas e programas têm sido avaliados por atores fora da órbita dos arranjos institucionais da educação e não de forma sistemática e cumulativa.
- *Estabelecer incentivos positivos* – Embutir estruturas de incentivos positivos em arranjos institucionais é um desafio para a construção de capacidades, assim como para a definição de instâncias de governança. Gatilhos orientados para que se estabeleça uma dinâmica de comportamentos que favoreça o alcance dos resultados buscados não é tarefa simples, em especial quando não se atenta para as motivações capazes de instaurar essa dinâmica. A dinâmica de alocação de recursos, por exemplo, em alguns estados, via ICMS, procura refletir esse tipo de racionalidade. Já no governo federal a visão é parametrizada, mas não envolve indução de comportamentos virtuosos.
- *Integrar inputs externos nas prioridades, processos e sistemas nacionais* – O diálogo internacional em políticas públicas é das formas mais importantes e populares de aprendizado. A capacitação para esse diálogo e interação é chave para o desenvolvimento de capacidades em sintonia com os debates internacionais. Essa integração não se confunde com apropriação acrítica nem tampouco com importação de conteúdos e modelos pouco aderentes à realidade em questão. A educação brasileira hoje dialoga com o mundo. O relatório “A educação no Brasil, uma perspectiva internacional”, elaborado pela OCDE em parceria com a coalizão Todos pela Educação, é um excelente exemplo de tipo de iniciativa que se insere nessa perspectiva. Vem consolidar um longo processo, cumulativo, de produção de massa crítica sobre o assunto, que remete ao desafio de alterar significativamente indicadores de desempenho sobre o nível educacional do país, em especial se considerados os investimentos realizados.

---

<sup>3</sup> Entre as principais transformações, destacam-se a Lei de Diretrizes e Bases em 1996, a introdução dos Parâmetros Curriculares Nacionais (1997-2000), as Diretrizes Curriculares Nacionais (2010-2012), a Base Nacional Comum Curricular, a reforma do ensino médio.

- *Construir a partir das capacidades existentes ao invés de criar novas* – A tendência à fragmentação na cultura administrativa se expressa de várias maneiras, inclusive a propensão à criação de novas estruturas que se sobrepõem ou se juntam à existente. O desafio consiste em construir a partir do que existe de modo a evitar retrabalho, duplicação de esforços e ineficiências. Iniciativas como o Reuni, o Prouni e o Pronatec tiveram o mérito de se estruturarem a partir de organizações existentes. Faltou, no entanto, vincular a incorporação das preocupações com capacidades e recursos com a produtividade dos gastos – clássico calcanhar de Aquiles das políticas públicas no Brasil.<sup>4</sup>
- *Permanecer engajado mesmo que frente a circunstâncias adversas* – As últimas décadas têm colocado à prova o desafio de se manter a consistência ao longo do tempo, no contexto de múltiplas acelerações – crise financeira, Covid-19, mudança climática, instabilidade política, crise do multilateralismo etc. Instituições não nascem prontas. Capacidades não são instaladas nem tampouco existem *a priori*. Nos dois casos, são processos de longo prazo no decorrer do qual, através de aproximações sucessivas, vão se constituindo arranjos de governança resilientes e sustentáveis. O período 2018-2021, com quatro ministros em menos de três anos, tem sido um importante teste de *stress* para o MEC, que se ressentiu da ausência de uma institucionalidade mais robusta e resiliente, a despeito de, na sua estrutura situarem-se organizações e arranjos como o Conselho Nacional de Educação, a Capes, o Inep e o FNDE.
- *Permanecer responsabilizável perante os beneficiários finais* – O maior desafio da esfera pública são a clareza e o foco em relação a quem são os beneficiários finais e a quem se destinam as ações do governo. A transparência ativa, a publicização e a responsabilização em relação à sociedade são conceitos pouco embebidos na cultura política e administrativa nacional. A governança não é neutra em relação à sociedade, embora nem sempre seja desenhada e implementada a partir dessa premissa. Multiplicam-se na sociedade brasileira iniciativas de ONGs e movimentos políticos com foco na educação que hoje atuam em projetos-piloto, *advocacy*, pesquisas, consultorias, formação de lideranças etc. Há razões para crer que a renovação das visões sobre como promover a transformação possibilite o desenho de políticas robustas para a área de educação.

---

<sup>4</sup> A experiência do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), criado em 2016, vai nesta direção e hoje já começa a produzir resultados capazes de influenciar várias políticas e programas do governo (Alvares, 2018; Resolução CMAP nº 3, de 19 de março de 2021).

## *A perspectiva da OCDE frente a questão das capacidades para o desenvolvimento*

Nos últimos anos, a OCDE tem sido um influente protagonista dos debates internacionais sobre boas práticas, inclusive governança e desenvolvimento de capacidades. A visão da OCDE sobre desenvolvimento de capacidades, contida no documento *Governance at a glance* (OCDE, 2017), pode ser resumida em um conjunto de 12 máximas, reunidas em quatro grupos, que possuem forte similaridade com o decálogo das Nações Unidas, porém mais abrangentes. Em um primeiro grupo, situam-se as orientações associadas à visão estratégica dos desafios associados à necessidade de construir capacidades. A primeira e mais importante orientação é o enunciado de que se faz necessária uma clara visão estratégica em relação ao assunto – algo que tem faltado ao Ministério da Educação faz tempo, mas que se fez sentir particularmente na conjuntura atual, com três ministros em dois anos. A segunda chama a atenção para o papel da liderança e da efetividade das parcerias – esferas em que as deficiências das primeiras têm sido mitigadas pelo importante papel desempenhado pelas organizações do terceiro setor que atuam nas várias esferas da educação. A terceira orientação, apenas aparentemente óbvia, sugere que se parta do contexto existente, não de imagens idealizadas. Abordagens pragmáticas – o que não significa serem desprovidas de visão ou ambição – são mais aderentes e com maiores chances de serem institucionalizadas porque constroem a partir do que já está funcionando – coincidente com uma das diretrizes do PNUD. A quarta trata do uso inteligente e adequado de assistência técnica, algo que o Ministério da Educação tem feito intensamente desde a redemocratização. A quinta diz respeito à utilização da cooperação técnica internacional para apoiar as iniciativas governamentais, também uma prática comum no MEC, porém mais na área-meio do que nos conteúdos finalísticos.

O segundo grupo de diretrizes foca na necessidade de desenvolver capacidades com o efetivo suporte da coalizão reformista comprometida com as transformações pretendidas. A preocupação com a tradução de aspirações de políticas públicas em práticas concretas é parte importante da construção de arranjos governativos operacionais, aderentes e viáveis. O risco de mecanismos de governança inócuos é real, e o fenômeno, frequente.

A coordenação dos esforços para construir capacidades implica a familiarização com os conceitos de coerência e consistência de políticas públicas, além da recente importância atribuída ao debate sobre centros de governo para políticas públicas melhores e mais efetivas.

A consideração da importância dos atores locais e não estatais no processo é chave para a quebra do monopólio estatal da agenda de temas cujo equacionamento social transcende a jurisdição das atividades governamentais. Instituições internacionais já reconhecem formalmente o protagonismo de ambos, mas o Brasil, nos últimos anos, tem abandonado sistematicamente sua presença e influência global em função da política externa antiglobalista e isolacionista que tem adotado.

É fundamental também não agravar situações caracterizadas por fragilidades institucionais. Desenvolver capacidades é uma tarefa permanente, que perpassa arranjos de governança em busca de institucionalidade de longo prazo. Mas pode gerar efeitos colaterais ou contrários no curto prazo que contribuem para agravar situações caracterizadas por Estados frágeis, déficits de capacidade e baixo desempenho institucional.

O terceiro grupo se ocupa basicamente dos aspectos relacionados com aprendizado, responsabilização (“*accountability*”) e produtividade do gasto. O aprendizado cumulativo foi importante, por exemplo, na aprovação das reformas do ensino médio e da Base Nacional Comum Curricular, que já se encontravam maduras após anos de discussão e construção de consensos. A atuação das ONGs e *think tanks* que trabalham com a melhoria da educação pública no país foi decisiva para a construção das negociações que as viabilizaram.<sup>5</sup>

Finalmente o quarto grupo, formado basicamente por um comando simples – agir – reitera os conteúdos que emergiram do histórico consenso da Conferência do Cairo sobre desenvolvimento de capacidades. O foco era na então inovadora temática demográfica com forte destaque para a agenda de gênero, que apenas agora caminha para se tornar “*mainstream*”. O imperativo da ação se colocava então para fazer frente a um risco comum – *paralysis by analysis*<sup>6</sup> – na *policy community* das agências internacionais das Nações Unidas, que trabalham na área de desenvolvimento econômico e social.

No início da terceira década do terceiro milênio, a governança global encontra-se em processo de reestruturação, recuperando-se dos efeitos combinados do acúmulo de disfuncionalidades históricas com a passagem de Trump pela presidência estadunidense. Novas capacidades são hoje requeridas, seja para lidar com os mundos VUCA ou BANI ou para o que emergir pós pandemia.

---

<sup>5</sup> Entre estas, destacam-se a Fundação Lemann e o Movimento Todos pela Educação.

<sup>6</sup> A expressão designa a incapacidade ou falta de habilidade de reagir de forma tempestiva a uma dada situação que pede devido a análises excessivas ou sobrecarga de informações que colapsam o processo decisório condutor de providências (Managing Analysis Paralysis, 2016; Oxford Dictionarie American English, 2016).

## O desafio da governança nacional da educação

A educação é uma das atividades governamentais mais regulamentadas do país. Sua dinâmica de funcionamento é cartorial e procedimental, a despeito das mudanças introduzidas na administração pública federal nas últimas décadas.

Desenvolver capacidades para focar em resultados de longo prazo é um desafio estruturante dos arranjos de governança. O debate em torno da criação – ou não – de um Sistema Nacional de Educação (SNE) é um exemplo das incertezas e indeterminações relacionadas aos desafios institucionais postos em relação à governança da educação no Brasil. Aqueles que defendem a criação de um Sistema Nacional de Educação entendem que a geometria variável do federalismo brasileiro – onde as competências são compartilhadas pelas três instâncias de governo de modo a permitir arranjos flexíveis conforme a região do país – não auxilia na implementação de políticas públicas educacionais exitosas.<sup>7</sup> Defendem uma regulamentação que clarifique e defina funções, de modo que sejam evitados sobreposições, ineficiências e conflitos. Entendem que a aprovação de uma lei complementar é o caminho a ser perseguido para melhorar a governança da educação nacional.<sup>8</sup>

Os que são contra a ideia de se criar o SNE argumentam que não se sustenta empiricamente a crença de que a melhoria das políticas se dá por meio do detalhamento legal do processo de planejamento da educação, incluindo seus objetivos e metas. A tese é a de que políticas públicas complexas como as intergovernamentais demandam uma implementação flexível de forma contínua, caracterizada por aproximações sucessivas e ajustes mútuos dos vários atores envolvidos – o que um quadro legal rígido inviabilizaria. Nessa perspectiva, a formalização de um modelo de coordenação, colaboração e divisão de funções entre os três níveis de governo, definido por lei *a priori* de forma sistêmica para todo o país, esbarraria na visão de que não se garante colaboração por meio de normas, mas sim por meio da atuação de lideranças e de negociações permanentes. Essa visão sustenta a posição de que o atual arranjo federativo não é impeditivo para transformações radicais na educação em estados e municípios, como de fato vem ocorrendo aqui e ali por meio de inovações, simplificação e iniciativas desregulamentadoras, as quais induzam melhores resultados.

---

<sup>7</sup> Para melhor compreensão desta posição, verificar materiais disponibilizados no sítio <<https://todospelaeducacao.org.br/noticias/o-que-e-um-sistema-nacional-de-educacao/>>. Acesso em: dez. 2021.

<sup>8</sup> Este foi o caminho trilhado pela área ambiental, com a aprovação da Lei Complementar nº 140. Transcorrida quase uma década de sua aprovação, não há uma avaliação sistemática sobre seus resultados; apenas a constatação de que os governos estaduais e municipais não se encontravam minimamente preparados para assumir responsabilidades que lhe foram conferidas, em especial na esfera do licenciamento ambiental.

Os quadros 1, 2 e 3 mostram a evolução dos gastos do governo federal em educação nas duas últimas décadas – e o peso dos gastos com pessoal nesse conjunto. São dados globais, que demandam desagregação para serem mais bem compreendidos. Na área de pessoal, por exemplo, a expansão do ensino superior resultou em um volume de contratação de pessoal que transformou os professores de ensino superior no maior contingente da administração pública federal. Sucessivos governos priorizaram educação e a protegeram relativamente em momentos de crise.

Quadro 1

DESPESAS DO GOVERNO FEDERAL RELACIONADAS AOS GASTOS DIRETOS

Órgão	R\$ Bilhões						
	Ano						
	2000	2002	2006	2010	2014	2018	2019
Legislativo	7,81	9,23	12,40	11,67	11,87	11,53	11,74
Congresso Nacional	6,61	7,89	10,53	9,77	9,98	9,60	9,75
Tribunal de Contas	1,20	1,34	1,87	1,90	1,89	1,93	1,99
Judiciário	29,59	31,26	38,54	38,87	39,14	42,47	43,38
Ministério Público	2,39	2,99	4,19	4,98	5,50	6,20	6,38
Ministério da Educação	38,90	41,87	45,17	76,85	99,96	100,79	99,49
Ministério da Saúde	71,68	74,36	88,53	100,62	123,00	123,07	124,97
Ministério da Defesa	61,64	68,53	70,45	92,20	91,84	99,74	104,46
Controladoria Geral da União	0,00	0,00	0,35	0,57	0,93	0,96	0,98
<b>Orçamento Fiscal e da Seguridade Social</b>	<b>705,30</b>	<b>798,32</b>	<b>1.025,00</b>	<b>1.266,75</b>	<b>1.524,85</b>	<b>1.606,58</b>	<b>1.662,13</b>

1 - Preços de 2019, IPCA/IBGE  
2 - Despesas Primárias Liquidadas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Fonte: Painel do Orçamento do Ministério da Economia.

Quadro 2

## DESPESAS DO GOVERNO FEDERAL COM INVESTIMENTOS

Órgão	R\$ Bilhões						
	Ano						
	2000	2002	2006	2010	2014	2018	2019
Legislativo	100,00	118,18	158,77	149,42	151,98	147,63	150,32
Congresso Nacional	100,00	119,36	159,30	147,81	150,98	145,23	147,50
Tribunal de Contas	100,00	111,67	155,83	158,33	157,50	160,83	165,83
Judiciário	100,00	105,64	130,25	131,36	132,27	143,53	146,60
Ministério Público	100,00	125,10	175,31	208,37	230,13	259,41	266,95
Ministério da Educação	100,00	107,63	116,12	197,56	256,97	259,10	255,76
Ministério da Saúde	100,00	103,74	123,51	140,37	171,60	171,69	174,34
Ministério da Defesa	100,00	111,18	114,29	149,58	148,99	161,81	169,47
Controladoria Geral da União	-	-	162,86	185,71	208,57	248,57	265,71
<b>Orçamento Fiscal e da Seguridade Social</b>	<b>100,00</b>	<b>113,19</b>	<b>145,33</b>	<b>179,60</b>	<b>216,20</b>	<b>227,79</b>	<b>235,66</b>

1 - Preços de 2019, IPCA/IBGE  
2 - Despesas Primárias Liquidadas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social  
3 - Fonte: Painel do Orçamento do Ministério da Economia  
4 - Ano de 2000 = 100%  
5 - CGU 2004 = 100%

Fonte: Painel do Orçamento do Ministério da Economia.

Quadro 3

## DESPESAS DO GOVERNO FEDERAL COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Evolução Percentual das Despesas de Pessoal e Encargos Sociais							
Órgão	Ano						
	2000	2002	2006	2010	2014	2018	2019
Legislativo	100,00	118,18	159,84	153,49	155,66	150,70	155,19
Congresso Nacional	100,00	119,36	160,11	152,32	155,66	148,98	153,06
Tribunal de Contas	100,00	111,67	158,49	159,43	155,66	159,43	166,04
Judiciário	100,00	105,64	136,31	146,68	139,15	150,29	158,23
Ministério Público	100,00	125,10	158,25	199,51	205,83	233,01	257,28
Ministério da Educação	100,00	107,63	114,39	163,13	208,36	258,64	264,45
Ministério da Saúde	100,00	103,74	97,07	127,25	135,01	121,51	117,67
Ministério da Defesa	100,00	111,18	120,62	151,78	151,88	164,53	168,11
Controladoria Geral da União	-	-	211,11	303,70	307,41	3,19	329,63
<b>Orçamento Fiscal e da Seguridade Social</b>	<b>100,00</b>	<b>113,19</b>	<b>118,77</b>	<b>153,68</b>	<b>158,39</b>	<b>167,38</b>	<b>168,76</b>

1 - Preços de 2019, IPCA/IBGE  
2 - Despesas Primárias Liquidadas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social  
3 - Fonte: Painel do Orçamento do Ministério da Economia  
4 - Ano de 2000 = 100%  
5 - CGU 2004 = 100%

Fonte: Painel do Orçamento do Ministério da Economia.

O que chama a atenção no caso brasileiro é que, a despeito de os gastos terem aumentado substancialmente – triplicado praticamente –, o impacto em *rankings* internacionais de assuntos em princípio potencialmente relacionáveis com educação foi pouco significativo – ver tabela 1 a seguir. Esta é uma afirmativa discutível em múltiplos aspectos. Educação básica, desenvolvimento humano, ambiente de negócios, inovação e corrupção são temas que pertencem a órbitas distintas – exceto no caso do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) e do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Tomados em conjunto, esses *rankings* proporcionam uma visão ampla da dinâmica de um país, ainda que superficialmente.

*Rankings* de países colocam em uma mesma régua realidades bastante heterogêneas, alinhadas de acordo com um conjunto de parâmetros destinados a criar condições de comparabilidade. Todos os *rankings* selecionados são sujeitos a questionamentos de várias naturezas: metodologias, qualidade de dados, critérios etc. PISA é um indicador desenvolvido pela OCDE com a finalidade de captar habilidades numéricas e linguísticas básicas. O IDH, produzido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) há quase três décadas, combina indicadores de educação, saúde e renda. Doing Business é o relatório produzido pelo Banco Mundial com a finalidade de identificar a qualidade do ambiente de negócios dos países pesquisados. O Global Innovation Index é fruto do esforço de uma instituição de pesquisa, a Universidade de Cornell. O Global Competitiveness Index é produzido pelo World Economic Forum e trabalha com parâmetros de competitividade internacionais. O índice que trata de Percepção de Corrupção, provavelmente o mais vulnerável de todos, dada a subjetividade do que captura, é produzido pela Transparência Internacional.

Tabela 1

DADOS REFERENTES AO BRASIL (2000-2020)

Ano	Pisa	IDH	IDH Posição	Ranking Doing Business	Global Innovation Index	Índice de Percepção Corrupção	Global Competitiveness Index
2020		-	-	124 <sup>a</sup> / 190	62 <sup>a</sup> / 131	94 <sup>a</sup> / 180	-
2019	57 <sup>a</sup> / 79	0,765	84 <sup>a</sup> / 189	109 <sup>a</sup> / 190	66 <sup>a</sup> / 129	106 <sup>a</sup> / 180	71 <sup>a</sup> / 141
2018	(2018)	0,762	84 <sup>a</sup> / 189	125 <sup>a</sup> / 190	64 <sup>a</sup> / 126	105 <sup>a</sup> / 180	72 <sup>a</sup> / 140
2017		0,761	84 <sup>a</sup> / 189	123 <sup>a</sup> / 190	69 <sup>a</sup> / 127	96 <sup>a</sup> / 180	80 <sup>a</sup> / 140
2016	59 <sup>a</sup> / 73	0,758	84 <sup>a</sup> / 188	116 <sup>a</sup> / 189	69 <sup>a</sup> / 128	79 <sup>a</sup> / 176	75 <sup>a</sup> / 138
2015	(2015)	0,756	84 <sup>a</sup> / 188	120 <sup>a</sup> / 189	70 <sup>a</sup> / 141	76 <sup>a</sup> / 168	57 <sup>a</sup> / 140
2014		0,756	82 <sup>a</sup> / 188	116 <sup>a</sup> / 189	61 <sup>a</sup> / 143	69 <sup>a</sup> / 175	56 <sup>a</sup> / 144
2013	55 <sup>a</sup> / 61	0,753	84 <sup>a</sup> / 188	130 <sup>a</sup> / 185	64 <sup>a</sup> / 142	72 <sup>a</sup> / 177	48 <sup>a</sup> / 148
2012	(2012)	0,735	89 <sup>a</sup> / 188	126 <sup>a</sup> / 183	58 <sup>a</sup> / 141	69 <sup>a</sup> / 176	53 <sup>a</sup> / 144

Ano	Pisa	IDH	IDH Posição	Ranking Doing Business	Global Innovation Index	Índice de Percepção Corrupção	Global Competitiveness Index
2011	53ª / 57 (2009)	0,731	90ª / 188	120ª / 183	47ª / 125	73ª / 182	58ª / 142
2010		0,727	88ª / 188	129ª / 183	68ª / 132	69ª / 178	56ª / 142
2009		0,719	92ª / 180	127ª / 181	50ª / 130	75ª / 180	64ª / 133
2008	48ª / 52 (2006)	0,717	90ª / 179	122ª / 178	50ª / 130	80ª / 180	72ª / 131
2007		0,706	93ª / 177	121ª / 175	40ª / 107	72ª / 180	66ª / 125
2006		0,702	90ª / 177	122ª / 155	-	70ª / 163	-
2005	37ª / 39 (2003)	0,700	87ª / 177	-	-	62ª / 159	-
2004		0,698	83ª / 175	-	-	59ª / 146	-
2003		0,695	78ª / 177	-	-	54ª / 133	-
2002	37ª / 39 (2000)	0,699	72ª / 173	-	-	45ª / 102	-
2001		0,691	74ª / 174	-	-	46ª / 91	-
2000		0,685	74ª / 174	-	-	49ª / 90	-

Fontes: OECD (2021); UNDP (2019); World Bank (2020); Cornell University, INSEAD; WIPO (2020); Transparência Internacional (2020); Schwab (2019).

Haber and Kononykhina (2018) identificaram 37 índices que podem ser considerados *proxies* de indicadores de governança. O IDH das Nações Unidas integra essa relação e o Global Competitiveness Report faz parte desse conjunto, agrupados em relação a parâmetros de capacidade, qualidade e desempenho. O intuito de trazer esses indicadores para a discussão é o de ilustrar a questão do contraste dos investimentos em educação com a relativa estagnação da posição do Brasil nesses *rankings*.

Não se pretende discutir aqui nem hipóteses de correlação, nem de causação. Além disso, mesmo que melhorias na educação de um país tivessem influência sobre esses *rankings*, esse é um tipo de mudança que envolve um significativo *gap* temporal, quase que de gerações. A ideia é chamar atenção para o contraste, adotando-se a premissa de que recursos se traduzem, de alguma forma, em capacidades.

O aumento dos recursos destinados à educação, ao longo de 20 anos, aparentemente não produziu impactos sobre os *rankings* mencionados. Numa primeira hipótese, não há relações entre esses temas. Na outra hipótese, caso haja uma relação – e não se pretende aqui perseguir tal comprovação – a pergunta que emerge é: por que o aumento dos recursos não afetou esses indicadores?

O que nos interessa aqui é manter a possibilidade dessa pergunta. A razão é produzir outra questão: o aumento dos recursos dedicados a um problema não necessariamente altera os resultados produzidos. Depende de como os recursos são investidos e da produtividade dos

gastos. Se recursos são uma *proxy* de capacidades, o conceito de *governance capacity* não dialoga necessariamente com o efetivo uso dos recursos.

As políticas educacionais têm se caracterizado por alto grau de transparência e abertura desde os anos 1990. A implementação dos planos estaduais e municipais de informação tem como pano de fundo o esforço do governo federal em instrumentalizar estados e prefeituras com dados a seu próprio respeito, de modo a gerar condições para uma melhor apropriação das respectivas realidades.

Já a preocupação com a produtividade dos gastos com educação não tem sido objeto do mesmo tipo de atenção. O aumento no volume de gastos com educação tem sido priorizado consistentemente sem o correspondente foco na qualidade desses gastos, embora a baixa eficiência dos gastos seja uma preocupação das comunidades epistêmicas envolvidas com o tema.

O Banco Mundial no seu relatório anual de 2017, sobre a governança e a Lei (World Bank, 2017:5) aponta três fatores como essenciais para a efetividade das políticas públicas que são implementadas sob vários modelos de governança: comprometimento, coordenação e cooperação. Comprometimento, em especial de forma consistente ao longo do tempo, é fundamental para gerar credibilidade e, por consequência, confiança. Coordenação é chave para alavancar sinergias, para minimizar ineficiências associadas à fragmentação e para a superação de falhas de mercado. Cooperação é uma necessidade dadas as insuficiências de marcos legais que por si mesmos não são capazes de possibilitar resultados satisfatórios sem o protagonismo e a participação da sociedade civil.

As duas décadas de investimentos em educação sugerem que sucessivos governos priorizaram a área nas três dimensões mencionadas – comprometimento, coordenação e cooperação – mas os resultados não corresponderam ao esforço governamental empreendido.

Na mesma publicação (World Bank, 2017:29-30) o banco chama a atenção para três princípios cuja consideração é importante na problematização da governança do desenvolvimento. O primeiro é a necessidade de pensar em termos das funções das instituições, não apenas no seu formato. O segundo diz respeito às assimetrias de poder no bojo do esforço de construir capacidades. O terceiro chama a atenção para o papel desempenhado pelas legislações no estado de direito, em especial para as regras relacionadas às alterações das leis.

## Conclusão

A área de educação no Brasil não é desprovida de instâncias de governança. Educação é um dos setores mais regulamentados do Estado brasileiro. Isso não significa que esses arranjos sejam os mais adequados ou que sejam os mais efetivos. O paradoxo dos resultados da educação brasileira nos últimos anos sugere que algo tem escapado à *policy community* do setor e à sociedade brasileira no seu conjunto.

A discussão sobre as capacidades associadas ao conceito de governança é parte dessa problemática. Entre as capacidades esquecidas das abordagens mais conhecidas de *capacity building* encontram-se o foco nos resultados e a preocupação com a efficientização dos investimentos públicos e privados.

Um conceito a se explorar é o de governança tracionada (*governance traction*), isto é, arranjos de governança com dinamismo capazes de colocá-los em movimento a partir das tensões mobilizadoras que os constituem. Essa formulação descreve situações que se opõem a arranjos de governança burocratizados e/ou que adquiriram dinâmicas mecânicas de funcionamento.

Entre as capacidades de governança discutidas anteriormente neste texto, tração não era uma delas. É subjetiva, intangível e de difícil parametrização. É um impulso sustentável, alimentado pela dinâmica interna ao escopo das estruturas no âmbito do qual a governança opera.

A governança da educação Brasileira é dotada de uma série de pontos cegos (*blind spots*), que sucessivos governos não têm sido capazes de enfrentar. Entre estes destacam-se os critérios para as estratégias de expansão do ensino superior, a gestão de desempenho docente, os custos de transação para as universidades públicas atuarem junto a governos e empresas, a estrutura da remuneração da carreira docente, o histórico desafio do ensino profissionalizante, o gargalo do ensino médio e a qualidade do desempenho escolar.

O engajamento da filantropia empresarial nos esforços para melhorar a educação do país tem produzido resultados importantes, como nos casos da Base Nacional Curricular e da reforma do ensino médio. A produtividade dos gastos com educação no Brasil segue sendo um problema, que se soma às governanças do ensino superior, do ensino médio e do ensino fundamental.

Recursos têm sido alocados em atividades complementares, como equipamentos, merenda e transporte escolar, o que tem contribuído para a relativização do peso da folha salarial nos gastos com educação. Mas, aparentemente, os resultados do ponto de vista de aprendizado não têm demonstrado sensibilidade significativa *vis-à-vis* os recursos investidos

A efetividade dos investimentos na educação não é um problema de governança apenas, evidentemente. Porém, se a governança não o destaca, ela corre o risco de transformar em parte do problema, não de um mecanismo de solução. Isto significa que a literatura em torno de uma governança para resultados possui um limite no seu esforço de vincular a boa governança a uma orientação para contratualização de resultados.

O debate sobre os mecanismos de governança situa-se no âmbito da dinâmica decisória das instâncias que regem instituições, aspectos regulatórios, dimensões de controle e mecanismos de alocação de recursos. A ênfase é nos conflitos inerentes às organizações governamentais.

A conexão, mais aspiracional do que institucionalmente estruturada, com os resultados pode ou não ser internalizada, dependendo de fatores como estabilidade dos arranjos de governança, massa crítica, orientação finalística – em oposição à ritualística – e encadeamentos de indicadores. É nesse último aspecto deste debate que residem as maiores dificuldades para uma discussão sobre governança como um vetor dinâmico de balizamento das relações políticas, econômicas, sociais e administrativas.

O debate sobre “*development effectiveness*” não decolou na agenda de desenvolvimento internacional – promovido especialmente pelo Banco Mundial. As razões são de natureza variada: viés economicista, barreiras cognitivas, tom político e outras. Ocorre que o impasse permanece, porque o assunto segue sendo um ponto cego nas discussões sobre a qualidade do gasto público ao mesmo tempo que as apostas nas capacidades de governança e na governança das capacidades não o leva em conta.

As instâncias de governança do Ministério da Educação funcionam com base em procedimentos normativos, desprovidos de análises custo/benefício, embora nem todos os resultados e impactos sejam redutíveis a dimensões econômicas mensuráveis. Entre as capacidades associadas à boa governança, encontra-se a de confiança, à qual se atribui a capacidade de geração de benefícios recíprocos aos que a compartilham. Algumas definições do termo fazem referência à vulnerabilidade que a confiança implica, ao mesmo tempo que certas expectativas de comportamentos previsíveis e desejáveis (OCDE, 2017:17). Confiança institucional é um conceito-chave para que se invista nas capacidades de a (boa) governança entregar os resultados e os *modus operandi* ao qual se propõe.

Dois conceitos emergem associados à questão da atribuição de confiança: competência e valores (OCDE, 2017:21-23). Competência trata dos aspectos relacionados com eficiência operacional, capacidades dadas e discernimento (capacidade de julgamento). Está associada a confiabilidade e *responsiveness*. Valores são ligados a intenções e princípios que pautam ações e

comportamentos. Abrangem dimensões como integridade, transparência e justiça. A confiança nos arranjos de governança associados às políticas públicas da esfera da educação é uma capacidade associada à governança. Se escrutinada à luz desses cinco critérios, os resultados possivelmente serão instigantes do ponto de vista da visão que a sociedade possui deste subuniverso governamental. Não é objeto deste texto tratar do tema, embora inferências possam ser feitas à luz dos dados apresentados anteriormente.

Isso remete ao ponto final desta reflexão: confiança se constrói ao longo do tempo pela ação política, pela experimentação cotidiana e pela contínua problematização das entregas das instâncias de governança da política em questão. Governanças funcionam, mas não necessariamente produzem resultados, seja pela insuficiência ou inadequação de suas capacidades, seja por outros fatores associados à formulação e implementação das políticas que presidem.

O estabelecimento da confiança e sua renovação ao longo do tempo dependem de uma complexa teia de elementos. A capacidade de confiar na política educacional brasileira apresenta problemas a despeito dos elevados investimentos realizados pelo governo federal nas duas últimas décadas. Os episódios recentes, que resultaram na nomeação de três ministros da educação em dois anos e na desorganização das precárias capacidades institucionais instaladas do Ministério da Educação, coincidiram com a pandemia do Covid-19 e sugerem que a reconfiguração da governança em educação se beneficiaria de uma reavaliação das capacidades estratégicas para o setor.

Entre as futuras capacidades a serem exploradas com a finalidade de regenerar a confiança na governança da educação brasileira, destacam-se: as digitais, as de análise custo/benefício, as de priorização e foco e as de inovação. Cada uma delas tem um papel a cumprir no presente e futuro do país.

As capacidades digitais são sistêmicas e afetam, direta ou indiretamente, todos os setores da economia (e da educação). O impacto da transformação digital na educação foi acelerado e potencializado pela pandemia. Sua profundidade ainda não foi de todo compreendida, mas sabe-se já que o déficit de capacidades digitais pode atrasar dramaticamente a incorporação da educação no intenso processo de transformação produtiva em curso.

As capacidades de valoração econômica dos gastos em educação não podem ser subestimadas. Ocorreu um grande aumento dos gastos em educação – em especial educação superior – no período, sem avaliações (*ex-ante* e *ex-post*) fundamentando-os, na escala que

ocorreram. Não há clareza em relação ao que não funcionou, dado que vontade política e recursos não faltaram.

Foco e capacidade de priorização constituem-se em duas das maiores dificuldades da cultura administrativa nacional – em várias áreas, não apenas na educação. O padrão de distribuição pulverizada de recursos está presente na ciência e tecnologia, na infraestrutura, no combate à pobreza, nos gastos militares, nas despesas com saúde, nas emendas parlamentares e em quase todas as esferas de governo. A expansão do ensino superior e do ensino técnico, por exemplo, ocorreu de forma rápida, a partir de uma lógica voluntarista, sem uma fundamentação capaz de assegurar sustentabilidade ao gasto, porém “eternizando-o” em função de ser intensivo em pessoal.

A capacidade de inovar ascendeu na agenda do governo federal. A multiplicação de iniciativas na esfera da educação, impulsionadas por governos e instituições filantrópicas do terceiro setor é uma realidade. O processo de ganho de escala dessas transformações encontra-se em curso. Sucessivos governos estaduais (como Ceará, Goiás, Espírito Santo e outros) e municípios (como Sobral) têm se revezado na liderança do debate nacional sobre reformas educacionais. Mas os indicadores nacionais ainda não refletem significativamente essas melhorias.

Os tempos atuais pedem arranjos institucionais resilientes para lidar com a crescente variedade do tipo de crises e turbulências que têm surgido nas últimas duas décadas (Laegreid e Rylkkja, 2019). Entre as novas realidades deflagradas a partir do Onze de Setembro de 2001 destacam-se questões como crimes financeiros, terrorismo, segurança cibernética, regulação espacial, emergência climática, Covid-19 e outros.

A governança sobre novos temas, emergentes e agudos, tende a eclipsar a atenção dedicada a temáticas clássicas, como educação. A consequência natural seria o agravamento do déficit da atenção dedicada à educação. Curiosamente, no Brasil observou-se fenômeno contrário. A educação foi a maior prioridade nacional em termos de alocação de recursos por quase duas décadas. Isso não foi suficiente para modificar sua posição relativa no cenário internacional. Cabe uma reflexão sobre se a atenção dada aos mecanismos de governança e às capacidades instaladas estão funcionando na direção, na forma e na dinâmica adequadas. Aparentemente não. Algo está escapando ao país e à *policy community* educacional nacional.

## Referências

- ALVARES, P. O centro de governo brasileiro e o desafio de coordenar o monitoramento e a avaliação de políticas públicas: a experiência do CMAP na perspectiva dos agentes de governo envolvidos em sua implantação e operação (2016-2017). *Revista do Serviço Público*, v. 71, n. 1, 2018.
- BRASIL. Ministério da Economia. *Resolução CMAP nº 3*, de março de 2020. Brasília: ME, 2020
- CINGOLANI, L. *A review of concepts, evidence and measures*. Maastricht: UNO-MERIT, 2013. (Working Paper 53).
- CORNELL UNIVERSITY; INSEAD; WIPO. *The Global Innovation Index 2020: Who will finance innovation?* Genebra: OMPI, 2020. Disponível em: <[www.wipo.int/edocs/pubdocs/pt/wipo\\_pub\\_gii\\_2020.pdf](http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/pt/wipo_pub_gii_2020.pdf)>. Acesso em: dez. 2021.
- GOMIDE, Alexandre A.; BOSCHI, R. R. (Ed.). *Capacidades estatais em países emergentes*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.
- \_\_\_\_\_; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael A. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa E. (Org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil*. Brasília: Ipea, 2018.
- \_\_\_\_\_; PIRES, Roberto R. C. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.
- HABER, M.; KONONYKHINA, O. A comparative classification of governance indices. In: ANHEIER, H. K.; HABER, Maber, M.; KAYSER, M. A. (Ed.). *Governance indicators: approaches, progress, promise*. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- HOOD, C. *The art of the state: culture, rhetoric and public management*. Oxford: Clarendon Press, 1998.
- LAEGREID, P.; RYLKKJA, L. H. Governance capacity and legitimacy revisited. In: \_\_\_\_; \_\_\_\_ (Ed.). *Societal security and crisis management, new security challenges*. Londres: Palgrave-MacMillan, 2019. Disponível em: <[https://doi.org/10.1007/978-3-319-92303-1\\_18](https://doi.org/10.1007/978-3-319-92303-1_18)>. Acesso em: dez. 2021.
- LOPES, C.; THEISON, T. *Ownership, leadership and transformation*. Nova York: UNDP/Earthscan, 2003.
- MANAGING Analysis Paralysis. *Business Analyst Learnings*, 15 maio 2016. Disponível em: <[www.businessanalystlearnings.com/blog/2014/2/10/managing-analysis-paralysis](http://www.businessanalystlearnings.com/blog/2014/2/10/managing-analysis-paralysis)>. Acesso em: jul. 2022.

- OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Governance at a glance*. Paris: OCDE Publishing, 2017.
- \_\_\_\_\_. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *21st-century readers: developing literacy skills in a digital world, PISA*. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/a83d84cb-en>>. Acesso em: jan. 2022.
- \_\_\_\_\_. *Governance at a glance*. Paris: OECD Publishing, 2017.
- OXFORD DICTIONARIE. *Paralysis by analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- PETERS, B. Guy. Policy capacity in public administration. *Policy and Society*, v. 34, n. 3-4, p. 219-228, 2015.
- PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, 2016.
- RICUPERO, Rubens. *O Brasil e o dilema da globalização*. São Paulo: Senac, 2003.
- SCHWAB, Klaus (Ed.) *The Global Competitiveness Report 2019*. Genebra: World Economic Forum, 2019. Disponível em: <[www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)>. Acesso em: dez. 2021.
- TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL *Índice de Percepção de Corrupção 2020*. São Paulo: Transparência Internacional, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3x7kBpH>>. Acesso em: dez. 2021
- UNDP. Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas. *Human Development Report 2019. Além da renda, além das médias, além de hoje: desigualdades no desenvolvimento humano no século 21*. Nova York: UNDP, 2019. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report -2019>>. Acesso em: dez. 2021.
- WORLD BANK. *Governance and the law: overview*. Washington, DC: World Bank, 2017.
- \_\_\_\_\_. *Doing business 2020: comparing business regulation in 190 economies*. Washington, DC: World Bank Publications, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2W8KDMn>>. Acesso em: dez. 2021.
- WU, X; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competencies and capabilities. *Policy and Society*, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

## 2 O pacto federativo na educação: a experiência do Pacto Nacional pela Primeira Infância

*José Antônio Dias Toffoli*

*Richard Pae Kim*

### Introdução

Não é possível, em razão da opção feita por nossa Constituição Federal (CF), tratar do pacto federativo na área da educação sem atentar para a parcial disfuncionalidade de nosso sistema. O federalismo, segundo William Riker, cientista político norte-americano, “é uma organização política na qual as atividades do governo são divididas entre governos regionais e o governo central, de modo que cada tipo de governo tem algumas atividades sobre as quais ele toma as decisões finais” (Riker, 1975:101).

De acordo com Alfred Stepan, os sistemas políticos democráticos só podem ser considerados federativos se atenderem a dois critérios:

- (i) o Estado deve conter subunidades políticas territoriais, cujo eleitorado seja constituído pelos cidadãos dessas unidades; além disso, a Constituição deve garantir a essas unidades soberania na elaboração de leis e de políticas e (ii) deve haver uma unidade política de âmbito nacional, que contenha um Poder Legislativo eleito por toda a população do Estado, e à qual caiba, por garantia constitucional, a competência soberana para legislar e formular políticas em determinadas matérias [Stepan, 1999:4].

Historicamente, o primeiro fator para a organização de um Estado em um sistema federado é a instituição de dispositivos, regras, que possibilitem a proteção dos direitos individuais contra usurpações por parte do governo central ou, ainda, contra a tirania da maioria (Cruz, 2012:67). O segundo decorre da “barganha” operada no “federalismo de reunião”, na qual as unidades abrem mão de parte de sua soberania, unindo seus recursos, com vistas a aumentar a segurança coletiva e a atingir outros objetivos e metas, inclusive no campo econômico (Stepan, 1999). Por fim, o terceiro e último fator, como um corolário do segundo, é que cada estado deve receber as mesmas competências constitucionais, sem que haja a diferenciação entre eles, independentemente de tamanho, capacidade econômica, tributária, fiscal ou quaisquer outras características específicas, a fim de que haja um tratamento simétrico e igualitário entre as unidades da federação e aos cidadãos de uma nação.

Ocorre que esses três fatores, também mencionados por Riker (1975), estavam presentes na realidade norte-americana, mas não na da maioria dos países que adotaram o federalismo,

como o Brasil, os quais adaptaram essa forma de estado a suas diferentes condições. Em nosso país, por exemplo, embora o federalismo tenha sido escolhido com o objetivo de manter a união entre os diversos estados federados, o fato é que esses tinham pouca autonomia e, portanto, reduzido poder de barganha. Em virtude disso, a instituição de nossa República não decorreu da negociação nem do diálogo aprofundado entre os entes federados acerca das competências de cada um de seus componentes.

Embora cerca de 40% da população mundial viva sob o regime federado, somente 10% dos Estados que integram a Organização das Nações Unidas se proclamam países federados, havendo enormes diferenças entre os modelos adotados no que tange à constituição financeira, à distribuição da receita tributária e às competências (Affonso, 2003).

Em interessante estudo por si realizado, Fiori (1995:21-22) elenca três categorias de federalismos, a saber: (1) o “federalismo progressivo ou construtivo”, cujo exemplo mais interessante é a União Europeia, fundada na intensa negociação entre os pares; (2) o “federalismo defensivo ou perverso”, o qual é utilizado como último recurso para se manter a unidade de um país em processo de desintegração decorrente de crise profunda de natureza econômica, política ou até moral; e, por fim, (3) o “federalismo pragmático ou reativo”, ocorrente na maioria dos países latino-americanos, no qual há predomínio da entidade executiva e legislativa central (ou federal) sobre suas contrapartes estaduais, a despeito da existência de discussões sobre a necessidade de descentralização do poder e de reorganização democrática dos estados, como leciona Schultze (1995:26).

No federalismo à brasileira, a necessidade de se preservar a unidade territorial do país e a luta das províncias por autonomia resultaram no fortalecimento do poder central e na acomodação dos interesses políticos e econômicos das oligarquias provincianas estabelecidas no país desde o Império.

Nosso último grande pacto federativo, construído em 1988, embora tenha representado importante avanço ao incorporar os municípios no modelo, não resolveu os problemas tributários e fiscais existentes, pois manteve o privilégio do poder central. Assim, a Carta Cidadã de 1988 definiu um sistema de transferências constitucionais de recursos públicos e de partilhas, com ampliação dos percentuais de composição dos fundos de participação, o que acabou por manter os principais desarranjos do sistema tributário e, por consequência, as desigualdades econômicas regionais, a guerra fiscal e a pouca efetividade nas políticas de desenvolvimento econômico e social do país.

Aliás, conforme bem acentuou Rosana Evangelista da Cruz,

Os sistemas de transferências, embora fundamentais, não conseguem atingir o cerne das desigualdades regionais [inclusive no âmbito das políticas de Educação, pois a] divisão das responsabilidades entre os entes federais, como expressa na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), remete ao reconhecimento da ausência de um sistema nacional de educação efetivamente articulado para garantir uma organicidade à oferta educacional. [...] [A] atual vinculação constitucional de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino é insuficiente para garantir que o setor obtenha os recursos necessários para uma oferta educacional qualificada [Cruz, 2012:72-73].

Como o pacto federativo atual concentra na União o poder de induzir e definir as políticas públicas, inclusive porque mantém com ela o poder distributivo dos recursos, isso acaba reduzindo o poder de negociação dos estados e, em especial, dos municípios, todos com menor capacidade tributária, bem como por dificultar a execução das políticas públicas educacionais dos principais interessados e executores dos serviços: estados e municípios.

Esse modelo está subaproveitado e necessita de evidente ajuste. O jurista mineiro Raul Machado Horta, um dos grandes nomes nacionais no debate sobre o federalismo, já em 1981 defendia a necessidade de se abandonar a rigidez da técnica do federalismo clássico e “consagrar soluções modernas, dotadas de maior flexibilidade operacional e que, assegurando o primado da união soberana nos assuntos de sua competência nacional, não inibam, de outro, a exploração das potencialidades dos Estados-Membros”. Na visão do jurista, tal como demonstrado por Áustria, Alemanha e Índia, existiriam “formas constitucionais inovadoras em matéria de repartição de competências” (Horta, 1981:15).

Como recentemente propôs Rodrigo Maia, ex-presidente da Câmara dos Deputados, em seu esplêndido artigo em obra coletiva produzida em comemoração aos 30 anos da Constituição Federal, há que se observar seis eixos em torno dos quais o Brasil deve se debruçar para reorganizar seu pacto federativo, para que nas próximas décadas o país possa experimentar avanços concretos, a saber (Maia, 2018:204-205):

1. Busca da redução das desigualdades regionais, permitindo que estados e municípios se desenvolvam ao ponto de obter sua real autonomia política, administrativa e legislativa, transcendendo a dimensão puramente formal do texto constitucional;
2. Implantação de reformas que permitam o ajuste fiscal, a fim de que prevaleça a proporcionalidade entre os recursos arrecadados por cada um dos entes da federação e suas responsabilidades institucionais e políticas, com a organização das contas dos

estados e municípios, qualidade do gasto público, redução das despesas obrigatórias e reforma tributária depois de reorganizadas as despesas;

3. Descentralização da produção e modernização da infraestrutura do país, pois é indispensável que mercadorias e pessoas circulem pelo território brasileiro com velocidade e baixo custo;
4. Construção de uma inteligência federativa a gerar condições técnicas e políticas que permitam a produção de informações em padrões compartilháveis entre os entes da federação, com transparência e uma maior *accountability* dos gestores públicos em todos os níveis;
5. Valorização da dimensão experimental do federalismo, estimulando e repercutindo experiências locais e regionais bem-sucedidas; e
6. Fomento a um federalismo consultivo, onde as formas de “articulação entre o poder central e o poder local são, ao menos em parte, fruto de negociação e diálogo, e não da simples imposição. [Em seu entender, conclui,] dessa forma a União será cada vez menos o palco de pretensões retributivas (que se orientam inevitavelmente por um debate sobre quem perde e quem ganha) e, cada vez mais, a instância de mediação de um projeto nacional que surge da negociação entre projetos estaduais e locais. Uma federação, pra valer.

Na área da educação, o disfuncional pacto federativo em vigor está a exigir a construção, como analisaremos neste trabalho, de mecanismos de colaboração, cooperação e de espaços para diálogos, com a justa redistribuição dos recursos destinados à educação, de modo a possibilitar as mudanças positivas que todos esperamos, em especial no que tange ao primeiro e mais importante estágio de vida de nossos filhos: a primeira infância, como se extrai das exigências descritas na Constituição da República, no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) e no Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016).

Aliás, é nesse período da vida, que vai da gestação até os primeiros seis anos, que se formam as raízes da personalidade, bem como as bases e experiências que vão sustentar toda a estrutura física, emocional, cognitiva e social do ser humano. Com essa perspectiva, em 2019, erigimos o Pacto Nacional pela Primeira Infância, em articulação com os demais atores que integram a rede de proteção e de garantias às crianças – poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e sociedade civil organizada. Por meio desse mecanismo, estão sendo concretizadas várias ações voltadas à melhoria das condições necessárias para a proteção dos interesses das crianças, em especial

quanto a seus primeiros seis anos de vida, sem descuidar da gestação, fase fundamental para o bom desenvolvimento do ser humano.

No Brasil há aproximadamente 70 milhões de cidadãos entre zero e 19 anos de idade, dos quais 21 milhões estão na primeira infância. Quase metade desses brasileiros não tem asseguradas condições favoráveis à fruição do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao lazer, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, nem está protegida contra toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão – direitos consagrados há mais de 30 anos na Constituição Federal, com caráter de prioridade absoluta. Ainda vivenciamos um quadro em que milhões de crianças e adolescentes vivem em situação de pobreza e desnutrição, estão fora da escola ou não têm acesso à saúde e à educação de qualidade.

Esse triste e preocupante quadro vem se agravando desde 2020, com a crise causada pela pandemia da Covid-19. Com o isolamento social, determinado como medida necessária à prevenção do contágio pelo novo coronavírus, milhões de famílias brasileiras ficaram restritas aos espaços domésticos, muitas delas submetidas a condições precárias de moradia, saneamento básico e segurança alimentar, sofrendo as consequências do desaparecimento de postos de trabalho e da indisponibilidade de acesso presencial a serviços públicos, em especial ao ensino regular das crianças, muitas das quais continuam excluídas do mundo digital.

Essa lamentável realidade, que também aflige diversas outras nações, impõe que haja maior articulação e alinhamento das ações desenvolvidas pelos diversos órgãos do Estado, bem como o engajamento da sociedade civil, para que se dê efetividade aos direitos previstos em nossa legislação. Com esse espírito, somado aos esforços de todos os signatários do Pacto Nacional pela Primeira Infância, seguimos empenhados em buscar soluções para superar todos os desafios e garantir o pleno desenvolvimento de nossas crianças.

Pretendemos assim, neste trabalho, partilhar com todos um pouco da rica experiência que envolveu a construção do Pacto Nacional pela Primeira Infância e que está a envolver o desenvolvimento de paradigmas e ações que estão sendo construídos pelos pactuantes de políticas colaborativas e interinstitucionais, com o objetivo de propiciar mudanças positivas no atual cenário de violação de direitos, inclusive no que toca à educação infantil.

Consignamos, desde já, que não foi possível detalhar todos os “curtos-circuitos” que impedem nossas crianças e jovens de alcançar a efetividade de seu direito fundamental à educação de qualidade, inserto no art. 206, VII, de nossa Constituição Federal, em função dos limites formais dessa obra coletiva. Entretanto, registramos nossa honra de poder participar desta

histórica obra organizada pela Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), que, em boa hora, busca contribuir para que haja macrogovernança e cooperação na área da educação.

### Pacto federativo na educação e as necessárias políticas colaborativas e interinstitucionais

Previsto como um direito de todos, o direito à educação consta no § 1º do 208 da Constituição Federal como um direito público subjetivo. Nesse contexto, diante da exigência de que o Estado garanta integralmente esse direito social, “são as políticas públicas que acabam por representar o instrumento para a obtenção de prestações positivas do Estado, a fim de que o cidadão possa ter, efetivamente, respeitado o seu direito social” (Kim e Perez, 2013:719).

Nos dizeres de Maria Paula Dallari Bucci (1997:95), políticas públicas “são os programas do governo para a realização de objetivos determinados num espaço de tempo certo”. Num país complexo como o nosso, com enormes diferenças regionais e econômicas, o desafio se mostra ainda maior com um sistema federativo anacrônico e que, como acentuado, exige ajustes imediatos. Não há política pública em que o ente possa agir sozinho. A efetividade dos programas e projetos executivos estão a exigir a participação de todos, como salientado por nossa Carta Magna.

No Brasil, a distribuição de competência na área da Educação está estritamente ligada ao equilíbrio do pacto federativo. O sistema federativo exige uma relação de interdependência entre os entes federados, permitindo a definição de responsabilidades e a garantia da integralidade do Estado como nação. A Constituição Federal estabeleceu para isso um regime de colaboração e de cooperação com políticas educacionais, integrando e fazendo interagir as ações entre os sistemas de ensino e “os indicadores educacionais e de recursos financeiros apontam o FUNDEB como o principal indutor do regime de colaboração, pelo pacto federativo” (França, 2014:417).

Conforme a boa doutrina, a diferença entre regime de colaboração e de cooperação reside na forma pela qual as políticas educacionais se articulam entre os sistemas de ensino.

O regime de *cooperação* pauta-se pela institucionalização das relações entre os sistemas, para além de ações de governo, consistindo, assim, na forma escolhida pela Constituição Federal de 1988 para a implantação adequada das políticas educacionais em nível de Estado (França, 2014:420). Não há espaço para tratarmos aqui das competências dos entes federativos na área da educação ou dos sistemas de financiamento da educação pública. Entretanto, importa mencionar

três mecanismos constitucionais que, adequadamente regulamentados e bem articulados entre si, podem trazer uma correção à assimetria intrafederativa que existe em nosso país.

Conforme escólio de Cara (2012:258), a primeira tarefa para a construção de um pacto federativo cooperativo relativo à educação seria regulamentar, com urgência, o parágrafo único do art. 23 da Constituição da República, que trata da cooperação entre os entes federados, o qual estabelece que as “[l]eis 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 “.

A segunda tarefa é a devida regulamentação do art. 211 da Constituição, com a organização do regime de colaboração dos sistemas de ensino. Vide:

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

§ 1º. A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função retributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º. Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

A terceira tarefa é estabelecer o Sistema Nacional de Educação (SNE), conforme disposto no *caput* do art. 214 da CF. O SNE, a toda evidência, há de decorrer dos parâmetros de cooperação federativa entre os entes fixados na forma do art. 23, parágrafo único, da CF e do regime de colaboração organizado entre os sistemas de ensino disposto em seu art. 211. Anote-se que o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, previsto no referido art. 214 da Constituição Federal, não é e não pode ser confundido com o Sistema Nacional de Ensino. O primeiro é um instrumento que, sob o regime de cooperação vertical e horizontal, deve ter como objetivo articular o Sistema Nacional de Educação para se garantir o adequado financiamento da educação, estabelecer as atribuições para a construção de diretrizes e referenciais nacionais e se regular os sistemas de avaliação no Brasil.

O fato é que, embora o item “20.9” do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) preveja que a União deve regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal no prazo de dois anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de

cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios em matéria educacional e a articulação do Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções retributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste, até o presente momento, infelizmente, não houve o cumprimento dessa meta.

Por outro lado, no que tange ao regime de *colaboração*, no sentido definido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica (Lei nº 9.394/1996), o que há é que a articulação dos sistemas só se efetiva em âmbito governamental e segundo o princípio da adesão voluntária. Nesse caso, não há dúvida de que a política pública se desenha pela vontade dos gestores e, muitas vezes, exige diálogos para uma construção institucional e interinstitucional entre diversos órgãos – de entes federados diversos e até de outros poderes – para a efetividade do que se definir como objetivos da política desenhada.

É evidente que essas políticas só se tornarão definitivas e estarão em conformidade com todo o sistema nacional quando os instrumentais de cooperação acima delineados estiverem criados por meio de lei(s) complementar(es).

Concordamos com Daniel Cara (2012:268) quando ele alerta que

[a] sobreposição entre a fragilidade orçamentária do município perante os demais entes federados, a falta de regulamentação dos mecanismos de equilíbrio do pacto federativo no tocante à educação e a situação precária em que se encontra a educação infantil, especialmente diante de seus custos, mostram que é preciso estabelecer mecanismos urgentes de cooperação federativa. Considerando que a CF estabelece um caminho correto, mas difícil de ser percorrido, que parte de uma regulamentação articulada da cooperação federativa (art. 23, parágrafo único), do regime de colaboração (art. 211) e do estabelecimento do SNE (art. 214), é necessário que os atores políticos da educação nacional busquem alternativas urgentes, também difíceis de ser implantadas, mas plausíveis.

Entre essas alternativas estariam: (1) a viabilização do correto investimento; (2) a inclusão de um novo volume de recursos no conjunto do Fundeb, em especial para os municípios; (3) a criação de espaços e instrumentos de colaboração permanentes entre os entes federativos, os órgãos dos poderes constituídos e a sociedade, em busca de soluções para as deficiências nas políticas públicas educacionais; e (4) a realização de políticas interinstitucionais – como tem

ocorrido entre a União e os municípios para a construção de creches, inclusive com verbas do FNDE – aliadas à permanente assistência técnica e financeira para os programas e projetos voltados para o desenvolvimento da educação.

Quanto a esse ponto, importa acentuar a importância das políticas públicas, inclusive as interinstitucionais e colaborativas, para a infância e a juventude.

### **Pacto Nacional pela Primeira Infância e algumas premissas<sup>1</sup>**

O Brasil possui uma das legislações mais avançadas do mundo em matéria de direitos da infância. O Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) veio na seara aberta pela Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989) e pelo art. 227 da Constituição Federal de 1988, que instituiu o caráter prioritário da garantia dos direitos das crianças, dos adolescentes e dos jovens, passando pelo histórico avanço normativo representado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), que substituiu o Código de Menores.

A primeira infância é o período que corresponde aos primeiros seis anos de vida do ser humano. Nas últimas décadas, as neurociências e a economia validaram mais concretamente fundamentos e conceitos da pediatria, da psicologia, da pedagogia, da psiquiatria e das ciências sociais, entre outras áreas do conhecimento, em relação à importância da primeira infância para a formação dos indivíduos. As experiências vividas na primeira infância afetam diretamente a qualidade de vida das pessoas, suas relações familiares e sociais, o grau de escolaridade que elas atingem e sua produtividade. Elas estão relacionadas também com o desenvolvimento ou não de doenças crônicas na idade adulta e impactam, por todas essas razões, o desenvolvimento da sociedade como um todo.

Trata-se da maior janela de oportunidades para o desenvolvimento humano, pois é no começo da vida que se organizam as competências emocionais, cognitivas, sociais e motoras que serão os alicerces das demais fases da existência humana. Aproximadamente 70% da arquitetura cerebral se desenvolve e se organiza durante a primeira infância, o que, conjuntamente com o desenvolvimento físico e motor da criança, explica a importância de se salvaguardarem as condições emocionais, nutricionais, sociais, culturais, sanitárias, habitacionais e legais das crianças.

---

<sup>1</sup> Os dados utilizados sobre o Pacto Nacional foram extraídos do documento que foi elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça durante a presidência do ministro Dias Toffoli (2018-2020) e estão disponíveis na rede mundial de computadores (CNJ, 2020).

Nesse sentido, a comunidade científica internacional recomendou a todos os países que investissem em políticas públicas, serviços e programas que promovam os cuidados necessários para o desenvolvimento integral na primeira infância. Calculou-se, inclusive, que a omissão quanto a essas providências acarreta, em média, 25% de prejuízo na produtividade e na renda dos indivíduos e das respectivas nações.

A esse respeito, é relevante ressaltar que a ciência já possui modelos de cuidado responsável que podem ser colocados em prática para uma vivência mais justa da infância (Advancing early childhood development: from science to scale, *The Lancet*, 2016).

No Brasil, aproximadamente 21 milhões de crianças encontram-se na primeira infância. Portanto, a aplicação do Marco Legal da Primeira Infância deve ser uma prioridade de todos, representando uma oportunidade especial de fortalecimento e consolidação da Doutrina da Proteção e Promoção do Desenvolvimento Integral. A partir de seus princípios e diretrizes, essa lei visa superar a segmentação de ações, aumentando a eficácia das políticas voltadas à infância, por meio da instituição da Política Nacional Integrada da Primeira Infância, que deve ser espelhada em nível estadual, municipal e distrital. Oferecer reais condições para o exercício da cidadania desde o começo da vida é, de fato, o melhor caminho para a construção de uma sociedade justa e sustentável.

Conforme Heckman (2006:1900-1902), há quatro fatores centrais, resultantes de décadas de investigação independente nos domínios da economia, da neurociência e da psicologia do desenvolvimento, que são importantes para se projetar uma política social sólida relativamente à primeira infância. Em primeiro lugar, a arquitetura do cérebro e o processo de formação de capacidades “são influenciados pela interação entre a genética e a experiência individual”. Em segundo lugar, o domínio das capacidades essenciais para o sucesso econômico e para o desenvolvimento das vias neurais que lhe são subjacentes obedecem a regras hierárquicas, na medida em que “[a]s conquistas posteriores são construídas sobre alicerces anteriormente estabelecidos”. Em terceiro lugar, “as competências cognitivas, linguísticas, sociais e emocionais são interdependentes: todas elas são poderosamente moldadas pelas experiências da criança em desenvolvimento e todas contribuem para o sucesso em qualquer sociedade em geral”. Em quarto lugar, embora a adaptação prossiga ao longo da vida, “as capacidades humanas são formadas numa sequência previsível de períodos sensíveis, durante os quais o desenvolvimento de circuitos neurais específicos e os comportamentos por eles medidos são extremamente plásticos e, por conseguinte, muito receptivos a influências ambientais “.

Cabe relatar, aqui, a pesquisa feita pelo UNICEF em 25 países da OCDE (publicada em 2008) baseada em indicadores de referência internacionalmente aplicáveis à educação e aos cuidados relativos à primeira infância. Em termos globais, a Suécia está no topo da tabela, ao cumprir os 10 indicadores propostos, seguida de perto pela Islândia, pela Dinamarca, pela Finlândia, pela França e pela Noruega. A pesquisa realizada na Suécia apontou, por exemplo, que a educação e os cuidados na primeira infância estão associados a uma melhora no desempenho dos jovens aos 13 anos, pois “uma criança que entra cedo num serviço de cuidados infantis tem grandes chances de vir a ser um adolescente criativo, socialmente seguro, popular, aberto e independente” (UNICEF, 2008:10). A pesquisa realizada na França, que abrangeu mais de 20 mil crianças em idade pré-escolar, concluiu que quanto mais tempo uma criança frequenta uma estrutura pré-escolar, mais positivos são os resultados em todos os níveis do ensino básico. Por sua vez, a pesquisa realizada nos Estados Unidos apontou que as crianças que frequentam unidades de cuidados e de educação de boa qualidade na infância têm melhores condições de compensar uma vida familiar em lar desfavorecido. Os estudos produzidos pelo UNICEF revelaram, ademais, que os benefícios da educação na primeira infância, se estiverem devidamente articulados com outros serviços, podem produzir resultados adicionais, tais como o aumento das oportunidades de emprego para as mães, a diminuição da pobreza das famílias, a melhora das competências parentais e o aumento da coesão familiar e comunitária.

A análise efetuada pelo OCDE dos serviços relativos à primeira infância em 2006 também chegou à conclusão de que “[...] a intervenção precoce contribui significativamente para colocar as crianças de famílias de baixo rendimento no bom caminho para o desenvolvimento e para o sucesso escolar” (UNICEF, 2008:9), o que só confirma que, para termos efetividade nas atividades escolares, ou seja, nas políticas educacionais, as intervenções plurais, como as assistenciais, de saúde e da rede de proteção – até mesmo dos sistemas de garantia de direitos e de justiça –, devem ser eficazes desde a primeira infância, o que confirma que não podemos tratar de forma isolada as políticas públicas educacionais.

Em razão dos resultados científicos e das experiências colhidas em diversas pesquisas nacionais e mundiais, da pouca efetividade de algumas normas de direitos fundamentais em nosso país e da violação de direitos que estavam a atingir principalmente as crianças na primeira infância, algumas premissas foram surgindo, e foi ganhando corpo a ideia de que seria imprescindível um grande pacto nacional em prol da aplicação do Marco Legal da Primeira Infância para o desenvolvimento educacional de nossas crianças, visando à criação de espaços voluntários e institucionais, provisórios e permanentes, para propiciar diálogos permanentes entre

poderes e órgãos com a sociedade. Essa ideia, finalmente, ganhou concretude a partir de 2019, como veremos em seguida.

### *O contexto brasileiro e a construção do Pacto Nacional pela Primeira Infância*

O Brasil, ao firmar a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), internalizada por meio do Decreto nº 678/1992, reconheceu os direitos da criança e do adolescente em seu art. 19: “toda criança tem direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer por parte da sua família, da sociedade e do Estado”.

A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças (1989), promulgada por meio do Decreto nº 99.710/1990, aprofundou a percepção acerca das crianças e dos adolescentes como sujeitos de direito e trouxe maior amplitude e integralidade sobre os direitos e garantias que devem ser assegurados pelos países signatários.

A Constituição Federal de 1988, atenta aos compromissos internacionais pactuados e em congruência com as obrigações assumidas posteriormente, prevê, em capítulo específico (Capítulo VII), os direitos deferidos à família, à criança, ao adolescente e ao idoso. Mais especificamente, no art. 227 e seus parágrafos, foram estabelecidos direitos e garantias das crianças e dos adolescentes, bem como deveres e obrigações estatais correspondentes, como forma de resguardar a efetivação das previsões concessivas.

Em harmonia com a Constituição Federal e ante os acordos internacionais firmados, a República Federativa do Brasil reforçou seu compromisso com a proteção integral das crianças e adolescentes por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) e, mais recentemente, objetivando melhor estruturar as ações voltadas ao desenvolvimento infantil em sua fase inicial, por meio do Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016).

O imperativo da proteção e da promoção do direito ao desenvolvimento humano integral tem, cada vez mais, norteado a elaboração de políticas estratégicas para usufruto dos demais direitos da coletividade. No entanto, as condições socioeconômicas e institucionais desfavoráveis a que se encontram submetidos milhões de crianças e de adolescentes no Brasil constituem fatores de vulnerabilidade e risco ao exercício dos direitos previstos na legislação brasileira.

Segundo projeção do IBGE, em 2019, o Brasil contava com mais de 69 milhões de crianças e adolescentes (de 0 a 19 anos), sendo quase 21 milhões na faixa de zero a seis anos. Os indicadores apresentados pela Fundação Abrinq no estudo “Cenário da infância e da adolescência no Brasil 2020” apontam que, em 2018, 46% das crianças e adolescentes de 0 a 14 anos viviam

em condição domiciliar de baixa renda; 4,1% das crianças de 0 a 5 anos viviam em situação de desnutrição; as taxas de mortalidade infantil e na infância, respectivamente, eram de 12,2 crianças menores de um ano de idade e de 14,2 crianças menores de cinco anos de idade para cada mil nascidos vivos; e mais de 1,3 milhão de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos estavam fora da escola.

O estudo também aponta que 9,8 mil homicídios em 2018 foram cometidos contra crianças e adolescentes entre zero e 19 anos de idade, quatro em cada cinco das quais eram negras. Já em relação aos homicídios cometidos em intervenções legais, ou seja, mortes em decorrência da atuação policial, 27,2% foram de crianças e adolescentes de 0 a 19 anos. Dos 159 mil registros feitos pelo Disque 100 ao longo de 2019, 86,8 mil concerniam a violações de direitos de crianças ou adolescentes, um aumento de quase 14% em relação a 2018. É o grupo vulnerável com o maior número de denúncias. As principais violações sofridas são de negligência, de violência psicológica, física, sexual, institucional e de exploração do trabalho, de acordo com os dados do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH).

A partir de 2020, a crise causada pela pandemia do novo coronavírus (Covid-19) tornou-se um agravante adicional.

Milhões de crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco e vulnerabilidade são, em larga escala, atendidos pelo Sistema de Justiça em suas variadas instâncias – varas de infância e juventude, varas de família, varas criminais, promotorias de justiça, defensorias públicas, núcleos de atendimento psicossocial e jurídico. Muitas das intervenções realizadas ainda não estão em consonância com os avanços da legislação. Isso se deve, em grande parte, ao desconhecimento dos atores do sistema de justiça e do sistema de garantia de direitos sobre o conteúdo do Marco Legal da Primeira Infância e à falta de condições de operabilidade nos referidos sistemas.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é órgão central de planejamento e coordenação do Poder Judiciário, com atuação no controle administrativo e no desenvolvimento de políticas judiciárias voltadas ao aperfeiçoamento da prestação jurisdicional no Brasil.

Em razão de suas atribuições legais e regimentais, de seus compromissos internacionais e constitucionais relativos aos direitos das crianças e dos adolescentes, e principalmente das premissas desenvolvidas no capítulo anterior, a presidência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em novembro de 2018, apresentou o projeto “Justiça Começa na Infância: Fortalecendo a Atuação do Sistema de Justiça na Promoção de Direitos para o Desenvolvimento Humano Integral” tendo buscado financiamento junto ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos do

Ministério da Justiça e Segurança Pública. O projeto foi inscrito no processo de chamada pública de 2018. A fim de viabilizar a execução do projeto, o CNJ propôs a realização do Pacto Nacional pela Primeira Infância, a fim de assegurar a cooperação técnica e operacional entre os vários atores responsáveis pela garantia de direitos das crianças, além de buscar a articulação e o alinhamento das ações desenvolvidas nesse contexto.

Em 11 de abril de 2019, foi realizada, no Supremo Tribunal Federal, a reunião estratégica embrionária do pacto. A reunião contou com a participação de 45 representantes da rede de atenção à primeira infância, inclusive do Sistema de Justiça. Na ocasião, foram definidos os primeiros grupos de trabalho que iriam contribuir para o planejamento das ações do projeto.

O Pacto Nacional pela Primeira Infância foi firmado, finalmente, em 25 de junho de 2019, objetivando o aprimoramento das políticas, da infraestrutura e dos serviços necessários à proteção dos interesses das crianças que estão na fase de extrema importância para sua vida.

*O começo do Pacto Nacional: o projeto do CNJ “Justiça Começa na Infância: Fortalecendo a Atuação do Sistema de Justiça na Promoção de Direitos para o Desenvolvimento Humano Integral”*

O projeto “Justiça Começa na Infância: Fortalecendo a Atuação do Sistema de Justiça na Promoção de Direitos para o Desenvolvimento Humano Integral”, coordenado pelo CNJ em articulação com os signatários do Pacto Nacional pela Primeira Infância, consiste no desenvolvimento de um conjunto de ações que visam:

- a) realizar diagnóstico nacional da situação de atenção às crianças na primeira infância no sistema de justiça brasileiro, para subsidiar a definição de prioridades e tomadas de decisão;
- b) sensibilizar e mobilizar os atores do sistema de justiça e do sistema de garantia de direitos de todo o país por meio da realização de seminários regionais, visando estabelecer uma atuação integrada em favor da promoção do desenvolvimento integral na primeira infância;
- c) capacitar operadores do direito e equipes técnicas sobre os princípios, diretrizes e estratégias representadas pelo Marco Legal da Primeira Infância;
- d) identificar, disseminar e fomentar a implementação de boas práticas de aplicação do Marco Legal da Primeira Infância, para o aprimoramento de políticas, programas e serviços [CNJ, 2020:28].

Vejamos o conteúdo de cada uma das ações que foram definidas no projeto.

1) No tocante à produção de diagnóstico nacional relativo à atenção à primeira infância, inclusive no Sistema de Justiça, definiu-se que o diagnóstico previsto no projeto abrangerá, no mínimo, 120 comarcas (municípios-sede), contemplando cinco eixos temáticos, a saber:

- Eixo 1 – Mulheres e adolescentes grávidas e mães de crianças até 6 anos presas ou em regime de internação.
- Eixo 2 – Proteção da criança na dissolução da sociedade conjugal.
- Eixo 3 – Destituição de poder familiar, adoção e tráfico de crianças.
- Eixo 4 – Famílias acolhedoras e unidades de acolhimento.
- Eixo 5 – Estrutura judiciária e gestão administrativa de políticas públicas para a infância e a juventude.

O diagnóstico, como se sabe, é fundamental para subsidiar a definição de ações, de prioridades de investimentos e da forma de execução das ações, inclusive com a proposição de políticas, rotinas de atendimento e formas de gestão das entidades responsáveis pela atenção às crianças na primeira infância e a suas famílias.

Os resultados do diagnóstico indicarão aos tribunais, aos demais órgãos do Sistema de Justiça, aos órgãos públicos, aos signatários do Pacto Nacional pela Primeira Infância e a toda a sociedade pontos problemáticos para o sucesso das políticas, tais como estrutura, equipe, processos de trabalho e articulação entre os atores da rede de proteção e promoção do desenvolvimento na primeira infância, de modo que todos os atores possam, assim, concentrar esforços nas soluções adequadas para cada caso.

Para a realização desse estudo, o CNJ firmou um acordo de cooperação técnica com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A pesquisa está sendo executada pelo Centro Internacional de Políticas para Crescimento Inclusivo (IPC-IG), com a supervisão do CNJ e o apoio dos pactuantes, e deverá se articular com as pesquisas realizadas por outras instituições nacionais como o Ipea e o IBGE.

Para viabilizar o alinhamento do pacto com a Estratégia Nacional do Poder Judiciário, serão realizadas oficinas regionais, nas quais se discutirão os resultados do diagnóstico e se coletarão subsídios para fortalecer a atuação do Poder Judiciário e dos demais serviços pertinentes. Além disso, será selecionada ação para execução experimental ou piloto em serviços do sistema de justiça, buscando, assim, fortalecer as políticas públicas judiciárias

voltadas à infância e à juventude. Importa também registrar que será desenvolvida ferramenta tecnológica para a divulgação de dados e informações levantados pela pesquisa.

- 2) “Seminários Regionais do Pacto Nacional pela Primeira Infância” – Cuida-se de ação que prevê a realização de um seminário em cada região do Brasil para (a) sensibilizar os profissionais do Sistema de Justiça e da rede de garantia de direitos sobre a importância do Marco Legal da Primeira Infância e (b) fomentar a implementação da prioridade prevista no art. 227 da Constituição Federal e dos direitos regulamentados no Estatuto da Criança e do Adolescente. Em todas as edições, formaliza-se a adesão dos atores locais ao Pacto Nacional pela Primeira Infância.

Os seminários são destinados a profissionais dos órgãos dos três poderes (de todos os entes da federação), das universidades, do setor empresarial e da sociedade civil organizada. São empresários, pesquisadores, magistrados, procuradores, promotores, defensores públicos, advogados, assistentes sociais, psicólogos, parlamentares, servidores dos poderes Judiciário, Executivo e Legislativo, profissionais do sistema de garantia de direitos, conselheiros tutelares, conselheiros de direitos das crianças e dos adolescentes, servidores das áreas ministeriais de direitos humanos, desenvolvimento social, cultura, esporte, saúde, educação, justiça, segurança pública entre outros.

Em cada região, a programação considera os problemas e as dificuldades enfrentadas pelos operadores do direito e pelas equipes técnicas, assim como as boas práticas implementadas, promovendo a integração da rede de garantia de direitos da primeira infância. Também são propostas, em *workshops* temáticos e simultâneos, ações que podem ser implantadas pelo CNJ e pelos demais signatários do Pacto Nacional pela Primeira Infância.

- 3) A capacitação do Sistema de Justiça e da rede de serviços prevista no projeto contempla duas modalidades: semipresencial, destinada aos atores do sistema de justiça, e a distância, voltada a toda a rede de garantia de direitos. Serão ofertadas, ao todo, 23.500 vagas, das quais 1.500 para os profissionais do Sistema de Justiça e 22.000 para todos os atores da rede de garantia de direitos.

Com base nas competências laborais dos operadores do direito e das equipes psicossociais, foi planejado o curso “Marco Legal da Primeira Infância e suas Implicações Jurídicas” com observância dos normativos da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam), instituição responsável pela regulamentação dos cursos oficiais de formação e aperfeiçoamento de magistrados.

Por ser uma área que requer atuação multidisciplinar e intersetorial, o público-alvo desse curso consiste em 1.500 operadores do direito: magistrados, promotores de justiça, defensores públicos, advogados e delegados de polícia vinculados aos órgãos do Sistema de Justiça.

Até o momento, foram realizadas sete edições da etapa presencial nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Rio Grande do Sul e Tocantins, seguidas da realização de 10 turmas da etapa EAD do curso. Por força das recomendações de vigilância epidemiológica para prevenção contra a Covid-19, as turmas programadas para 2020 e 2021 foram desenvolvidas na modalidade a distância. Já o curso sobre o Marco Legal da Primeira Infância, programado para a rede do sistema de garantia de direitos, na modalidade de ensino a distância, tem como público-alvo psicólogos, assistentes sociais e servidores públicos que exercem atividades relacionadas à primeira infância. Estão sendo ofertadas 22.000 vagas, e os cursos já se iniciaram.

Com a capacitação, espera-se alcançar melhor resultado na realização das intervenções voltadas à primeira infância, com profissionais conscientes de suas responsabilidades e habilitados a prestar um atendimento humanizado, com qualidade e rigor técnico, propiciando um acolhimento personalizado, com foco na solidificação das bases de formação da criança e sua constituição como indivíduo dotado de especificidades, considerando-se seu contexto familiar e comunitário. Espera-se, ainda, identificar profissionais com aptidão pedagógica para atuarem como multiplicadores do conhecimento disponibilizado no curso, auxiliando na formação de um número ainda maior de profissionais e colaboradores.

- 4) Por meio da ação “Seleção, Premiação e Disseminação de Boas Práticas” foram selecionadas 12 boas práticas – implementadas há pelo menos um ano –, subdivididas em quatro categorias, como forma de reconhecimento, fomento e multiplicação de experiências de sucesso na promoção e na garantia dos direitos da primeira infância. Entre outros objetivos, buscou-se realizar um *benchmark* de práticas inovadoras, eficazes e passíveis de replicação em outros órgãos e entidades, visando ao aperfeiçoamento do atendimento prestado pelos agentes públicos e pela rede de atenção à primeira infância.

Publicada em 12 de julho de 2019, a chamada pública para apresentação de boas práticas consistiu nas seguintes etapas: (1) divulgação; (2) inscrição dos proponentes; (3) avaliação e seleção das práticas; (4) publicação do resultado e premiação; (5) fomento e disseminação das boas práticas selecionadas. As práticas inscritas foram analisadas por uma

comissão de avaliação composta por membros indicados pelos signatários do pacto. A análise foi dividida em uma fase eliminatória e outra classificatória. Na fase classificatória, foram considerados os critérios de eficácia, eficiência, inovação, replicabilidade, custos e recursos de implementação, intersetorialidade e alcance social. Das 182 práticas inscritas, 93 foram habilitadas para a fase classificatória.

As três práticas que se destacaram em cada categoria foram premiadas em reconhecimento aos esforços empreendidos para promoção e garantia de direitos e atenção à primeira infância.

Os vencedores das categorias “Sistema de Justiça”, “Governo” e “Empresas” receberam troféu e certificado, enquanto os da categoria “Sociedade Civil Organizada” receberam prêmio monetário e certificado. A premiação monetária para a categoria “Sociedade Civil Organizada” teve o objetivo de contribuir para a continuidade da prática, bem como de fomentar a criação e a implantação de novos projetos por essas entidades. As práticas premiadas foram as seguintes:

*1) Sistema de Justiça:*

- Amparando filhos: transformando realidades com a comunidade solidária, do Tribunal de Justiça do estado de Goiás.
- Proinfância: proteção à infância e à adolescência, do Ministério Público do estado do Ceará.
- Entregar de forma legal é proteger, do Tribunal de Justiça do estado do Rio de Janeiro, por meio da Coordenadoria Judiciária de Articulação das Varas de Infância e Juventude e Idoso (Cevij).

*2) Governo:*

- Promoção de direitos para as mulheres privadas de liberdade e a seus filhos: a experiência do Primeira Infância Melhor (PIM) no Rio Grande do Sul, inscrito pela Primeira Infância Melhor, da Secretaria Estadual da Saúde do Rio Grande do Sul.
- Programa Família que Acolhe, da Prefeitura Municipal de Boa Vista (RR).
- Campanha CEI Amigo do Peito, da Coordenadoria de Alimentação Escolar vinculada à Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de São Paulo (SP).
- Plano Municipal pela Primeira Infância de Campinas (PIC) – 2019-2029, da Secretaria Municipal de Assistência Social, Pessoa com Deficiência e Direitos Humanos da Prefeitura Municipal de Campinas (SP).

3) *Empresas:*

- Um projeto de educação participativa na educação infantil, da empresa Ateliê Cata-Ventos Espaço para Infância, do município do Rio de Janeiro (RJ).
- Os meus, os seus, os nossos sentimentos, da Pré-Escola Nossa Senhora, do município de São Paulo (SP).
- Humanização e manejo de dor na aplicação de vacinas, da Aplik Clínica de Vacinação, do município de Primavera do Leste (MT).

4) *Sociedade civil organizada:*

- Programa P: manual para o exercício da paternidade e o cuidado, do Instituto Promundo, do estado do Rio de Janeiro.
- Projeto Novo Olhar para o Desenvolvimento Infantil, da Fundação Feac, de Campinas (SP).
- Ações integradas de proteção à criança: política de proteção à criança – Pró-Vida, do Projeto Integral de Vida-Pró-Vida, do Distrito Federal.
- Intensivo de marcha na primeira infância em crianças com deficiência, da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apae) de Pará de Minas (MG).
- Mutirão mães livres: combate ao encarceramento feminino e proteção do vínculo materno no estado de São Paulo, do Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD).

Essas práticas premiadas foram objeto de disseminação de conhecimento, visando à sua replicação por qualquer órgão ou instituição interessada, com vistas à melhoria dos serviços de atenção à primeira infância. A etapa de disseminação contou com fóruns de discussão realizados no ambiente virtual de aprendizagem do CNJ, nos dias 22 de junho a 3 de julho de 2020. Nesses fóruns, os responsáveis pelas práticas premiadas e especialistas no Marco Legal da Primeira Infância atuaram como tutores, prestando orientações sobre metodologias, estratégias e demais aspectos que pudessem contribuir para a replicação por outros interessados, discutindo-se também a articulação dessas práticas com os princípios e as diretrizes desse diploma legal.

A partir das ações já desenvolvidas, observa-se que tem aumentado a interação entre os atores da rede responsável pela implementação do Marco Legal da Primeira Infância. Essa integração em larga escala entre a Justiça e a atenção à primeira infância tem sido reconhecida como uma iniciativa inédita no mundo.

## *Ações do CNJ articuladas com o Pacto Nacional pela Primeira Infância*

Paralelamente ao Pacto Nacional pela Primeira Infância, o CNJ promoveu outras ações relacionadas à garantia dos direitos da infância e juventude, as quais se integram aos objetivos traçados no projeto “Justiça Começa na Infância”. Não por acaso, muitas dessas ações decorreram das parcerias que se formaram com o pacto nacional.

Entre tais objetivos, está a participação no Pacto Nacional pela Implementação da Lei nº 13.431/2017, firmado em 13 de junho de 2019, sob a coordenação do Ministério da Justiça. O propósito desse instrumento é alcançar a efetividade do atendimento integrado às crianças e aos adolescentes que sofreram ou presenciaram violência, a exemplo dos crimes sexuais, com protocolos específicos para a escuta especializada e o depoimento especial das vítimas. No âmbito desse pacto, foi construído o fluxo geral de implementação da Lei nº 13.431/2017, o qual possibilitou que toda a rede envolvida na proteção dessas crianças e adolescentes tenha uma visão global do atendimento a ser oferecido, de forma a garantir os direitos da vítima e, em muitos casos, os de sua família.

Ainda sobre a escuta protegida de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência no âmbito do Poder Judiciário, foi editada a Resolução CNJ nº 299, de 5 de novembro de 2019, que regulamenta a Lei nº 13.431/2017, com foco na prevenção da violência institucional e na garantia de condições especiais para que crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência possam ser ouvidos nos feitos judiciais em locais apropriados, devidamente assistidos por profissionais especializados. A norma também objetiva resguardar a intimidade do depoente e evitar a reiteração de depoimentos que aumentem seu sofrimento.

Desde 2010, o CNJ, por meio da Recomendação nº 33/2010, já vinha sinalizando a necessidade de criação, nos tribunais de justiça, de serviços especializados para a escuta de meninas, meninos e jovens vítimas ou testemunhas de violência e abuso sexual.

Os 27 tribunais estaduais brasileiros passaram a operar, a partir de 12 de outubro de 2019, com o novo Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA). O SNA apresenta um inédito sistema de alertas, com o qual os juízes e as corregedorias podem acompanhar todos os prazos referentes aos processos de crianças e adolescentes acolhidos e em processo de adoção, bem como os pretendentes. Essas novas funcionalidades proporcionarão mais celeridade na resolução dos casos e maior controle dos processos de adoção. A plataforma traz uma visão integral do processo judicial da criança ou adolescente, desde sua entrada no sistema de proteção até sua saída, seja

pela adoção ou pela reintegração familiar, considerando o melhor interesse da criança e do adolescente.

O SNA também possibilita consultas de estatísticas públicas, a exemplo do número de crianças e adolescentes acolhidos, aptos à adoção, ou pretendentes habilitados à adoção, com gráficos referentes a idade, gênero, entre outros. Pelo sistema, as Varas de Infância e Juventude passaram a ter acesso ao processo de crianças e adolescentes, com alertas sobre prazos já vencidos, a vencer ou em trâmite regular.

Outra importante ação foi a implantação do Programa Destrava. Em parceria com o Tribunal de Contas da União e com a Associação dos Tribunais de Contas dos estados e dos municípios (Atricon), em 2019, o Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ realizou um diagnóstico nacional com o objetivo de destravar as obras paralisadas, fomentar campanhas de conciliação e mediação, realizar eventos e fornecer subsídios para a criação de metas nacionais do Poder Judiciário para priorizar a solução adequada e justa desses feitos.

Em levantamento realizado pela Secretaria de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana) do Tribunal de Contas da União (TCU), foi apontado que o Brasil possui atualmente mais de 14 mil obras públicas federais paralisadas, somando um investimento público de R\$ 144 bilhões, com R\$ 10 bilhões já aplicados. Desse montante, 3% teriam como motivação questões relacionadas ao Poder Judiciário.

Nesse contexto, o CNJ buscou identificar os processos relacionados a obras públicas paralisadas, objetivando a liberação das pendências judiciais e a retomada, conclusão e entrega dos empreendimentos à sociedade. Foram identificadas 3.921 obras públicas paralisadas no país. Desse universo, verificou-se que somente 48 empreendimentos foram paralisados em razão de processo judicial. Ou seja, os dados do diagnóstico apontam que o Poder Judiciário foi responsável pela paralisação de apenas 1,2% das obras.

Apesar de o número de processos localizados versando sobre obras paralisadas por determinação judicial (48) ser pequeno em relação à quantidade de obras paralisadas no país, esse quantitativo corresponde a R\$ 149 bilhões em recursos orçamentários imobilizados.

A despeito de a parcela das paralisações por motivos judiciais ser relativamente pequena, o diagnóstico revelou que ações urgentes devem ser tomadas, destacadamente a criação de indexadores para auxiliar a localização dos processos, a exemplo da implementação de movimentações ou assuntos relacionados ao tema das obras paralisadas. Verificou-se, ainda, a necessidade de que os tribunais, cada vez mais, desenvolvam e utilizem soluções tecnológicas capazes de auxiliar na localização, no acompanhamento e na gestão dos processos judiciais,

visando permitir a realização de buscas tematizadas que subsidiem a tomada de decisões estratégicas acerca de seus acervos.

Com base nos achados preliminares do diagnóstico, o CNJ instituiu as metas nacionais do Judiciário para o ano de 2020, cujo foco foi a identificação e a impulsão dos processos relacionados às grandes obras públicas, em especial àquelas relacionadas a creches e escolas, diante da inequívoca importância do assunto.

Avançando nessa pauta, o Comitê Executivo Nacional para Apoio à Solução das Obras Paralisadas – integrado pelo CNJ, pelo Tribunal de Contas da União, pela Atricon (que representa os tribunais de contas dos estados), pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pelo Ministério da Infraestrutura, pela Advocacia-Geral da União, pela Controladoria-Geral da União e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – criou o Programa Destrava – tendo recentemente havido o ingresso no grupo de representantes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, e dos ministérios da Economia e da Educação –, cujo objetivo central é identificar o motivo da interrupção e encontrar uma solução consensual adequada para eliminar a causa da paralisação e possibilitar a retomada, a conclusão e a entrega dos empreendimentos à sociedade, especialmente creches e escolas, que são tão essenciais para ampliar a oferta de vagas nas regiões brasileiras.

As ações do Programa Destrava foram iniciadas com o projeto-piloto implementado no estado de Goiás, lançado em 17 de fevereiro de 2020, que, no final de 2019, tinha 56 obras paralisadas (construção de creches) em 46 municípios. Acabou-se, então, por constituir um grupo executivo estadual no referido estado, que passou a mapear os problemas que impediam a continuidade de cada uma das obras. Com uma atuação conjunta dos executivos estadual e municipal, do FNDE, do TCE-Goiás, do Ministério Público e do Judiciário, foram sendo desatados os nós em cada uma das obras. A última informação fornecida pelo Comitê Executivo do Destrava (março de 2021) é que 70% das obras de creche que estavam paralisadas já foram concluídas, retomadas ou repactuadas, em especial com o apoio técnico e financeiro do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação).

No âmbito do Poder Judiciário, o CNJ, em parceria com o Instituto Articule, tem atuado para aprimorar as tabelas processuais unificadas no tocante aos assuntos relativos ao direito fundamental à educação. Por meio dessas tabelas, são extraídos os dados estatísticos processuais. Para evidenciar a dimensão dos índices de litígio na área da educação, dados do Relatório Justiça em Números revelam que, somente em 2019, o Poder Judiciário recebeu 62 mil demandas sobre direito à educação.

Contudo, devido ao padrão atual dessas tabelas, não é possível identificar o tipo de ação proposta, se a questão solicitada é sobre educação infantil, ensino fundamental ou ensino superior e se as questões são relativas a escolas públicas ou privadas. Com o aprimoramento das tabelas processuais, serão obtidos dados qualitativos que permitirão a formulação de melhores diagnósticos sobre a judicialização da educação e que, posteriormente, servirão de subsídio para a criação de políticas públicas mais eficazes, com vistas à promoção dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes e, por consequência, à prevenção de litígios.

#### *A proteção dos direitos de crianças e adolescentes em tempos de Covid-19*

O primeiro caso de Covid-19 no Brasil foi registrado em 26 de fevereiro de 2020. Desde então, o vírus se espalhou rapidamente no país. Entre 11 e 24 de março de 2020, quando começaram a ser adotadas as primeiras medidas de isolamento social como prevenção ao contágio pelo vírus, já se noticiava o aumento de 9% no número de denúncias relativas a crianças e adolescentes no Disque 100. As principais violações registradas foram exposição de risco à saúde, maus-tratos e ausência de recursos para sustento familiar, vitimando principalmente mulheres. Contudo, o registro de violações dirigidas a crianças e adolescentes durante a pandemia tem crescido.

Esse é só um dos inúmeros exemplos de como a pandemia tem afetado direta e indiretamente crianças e adolescentes, notadamente as que já se encontravam em situação de risco e vulnerabilidade socioeconômica.

Diante desse grave cenário, os signatários do Pacto Nacional pela Primeira Infância têm atuado em várias frentes, adotando ações específicas e urgentes para salvaguardar crianças, adolescentes e suas famílias durante o período da pandemia.

No âmbito da Justiça, o CNJ regulamentou o funcionamento do Judiciário no período afetado pela pandemia da Covid-19 por intermédio de diversas resoluções. As audiências passaram a ser realizadas de forma remota, e várias medidas foram adotadas para a manutenção das atividades e do atendimento ao jurisdicionado de forma segura.

Uma resolução importante para a proteção infantojuvenil foi elaborada de forma articulada, integrando o Ministério da Cidadania, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, o Conselho Nacional do Ministério Público e o CNJ. Trata-se da Recomendação Conjunta CNJ/CNMP/MMFDH/MCid nº 01, de 16 de abril de 2020, que dispõe sobre os cuidados a crianças e adolescentes em medida protetiva de acolhimento institucional no contexto

de transmissão comunitária do novo coronavírus (Covid-19). Esse ato representa um importante avanço para a promoção do trabalho em rede, fundamental para a coordenação das ações dos gestores dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes, dos trabalhadores das instituições, das famílias acolhedoras e dos órgãos do sistema de justiça.

De acordo com o Censo SUAS 2018, antes da pandemia, havia 4.415 crianças de 0 a 2 anos e 3.821 crianças de 3 a 5 anos nos serviços de acolhimento institucional, os quais estão relacionados a maior concentração e circulação de pessoas, devido à entrada e a saída de cuidadores, familiares, voluntários e outros profissionais. Já nos serviços de acolhimento familiar, havia 307 crianças de 0 a 2 anos e 220 crianças de 3 a 5 anos.

Videoconferências de disseminação da recomendação conjunta lançaram luz sobre a subimplementação dos serviços de acolhimento familiar e as vantagens dessa modalidade para a promoção do desenvolvimento integral das crianças em medida de acolhimento na primeira infância. Ressalte-se que o serviço de acolhimento familiar e a recomendação de se afastar preferencialmente o agressor do lar em vez de a criança foram catalisadas pelas medidas de redução dos riscos de contágio pelo novo coronavírus e podem permanecer após o término da pandemia.

Os demais signatários do pacto publicaram diversas orientações voltadas a familiares e profissionais que atuam na rede de atenção à infância e à juventude. Para disseminar essas orientações e discutir os efeitos da crise no desenvolvimento de crianças e adolescentes, estão sendo realizados *lives*, *webinars* e debates na modalidade a distância, a exemplo do Congresso Digital 30 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente: os Novos Desafios para a Família, a Sociedade e o Estado, do qual participaram mais de 10.000 profissionais de todas as áreas, pais, mães e cuidadores de crianças e adolescentes.

É fato que esse pacto está a movimentar positivamente os órgãos públicos de todos os poderes da nação, assim como a sociedade civil. Hoje o pacto não possui um titular. Não é do CNJ ou de qualquer ente. É um pacto nacional de todos, com o objetivo precípua de construir pontes, espaços de diálogos, e criar políticas interinstitucionais e colaborativas para a efetivação dos direitos de nossas crianças, em especial dos direitos sociais.

Como acentuado por Florence Bauer, representante do UNICEF BRASIL no livro que divulga nacionalmente o teor do Pacto Nacional pela Primeira Infância:

O Brasil tem sido líder no reconhecimento da importância da Primeira Infância, demonstrando verdadeiro comprometimento com o desenvolvimento pleno das crianças em seus primeiros anos de vida. [...]

Nessa esteira, a iniciativa do Conselho Nacional de Justiça, estruturada a partir da necessidade de se fomentar, junto ao Sistema de Justiça, uma ação nacional voltada às crianças na Primeira Infância, é de extrema importância para a garantia dos direitos básicos necessários ao desenvolvimento pleno em seus primeiros anos de vida. Com o Pacto Nacional pela Primeira Infância, permitiu-se que o Sistema de Justiça, os Poderes Executivo e Legislativo e a sociedade civil se organizassem e se mobilizassem em torno do objetivo comum de proteger o interesse da criança por meio da aplicação da legislação nacional e da elaboração de políticas a elas destinadas. [...]

Olhar para a situação das crianças em seus primeiros anos de vida é crucial, mas deve vir acompanhado de esforços para fortalecer as famílias, de modo que elas tenham condições de oferecer cuidados integrais e possam, efetivamente, contribuir para o desenvolvimento das crianças e para a prevenção da violência. Vale lembrar, contudo, que, embora pais e cuidadores principais tenham a responsabilidade primária de criar seus filhos e filhas, eles precisam de apoio e assistência para criar ambientes ideais ao desenvolvimento positivo da criança. Por isso, a priorização pelo poder público da Primeira Infância revela-se importante marco na garantia dos direitos das crianças na fase inicial da sua vida e no empoderamento das famílias. O setor privado também pode desempenhar um papel fundamental na promoção do desenvolvimento infantil ideal, ao garantir que seus funcionários e os funcionários de seus fornecedores tenham tempo, recursos e apoio necessários para fornecer ambientes de cuidado e carinho que possibilitem às crianças pequenas a chance de crescer e prosperar.

Os direitos das crianças estão no centro de tudo o que o UNICEF faz, orientado pela Convenção dos Direitos da Criança, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e por outras importantes leis nacionais. Esse compromisso é de cada um dos signatários do Pacto Nacional pela Primeira Infância, mas também de toda a sociedade [UNICEF, 2008].

## Considerações finais

No contexto do pacto federativo concernente à educação, é oportuno relembrar o seguinte:

É inegável a importância da [e]ducação para o ser humano, para a sociedade e para o país. Entretanto, a [e]ducação não pode ser apenas um ideal ou uma promessa: precisa ser um direito realizado. Há que se combater as violações desse direito fundamental, que têm

ocorrido em diversos níveis e têm impossibilitado que os desideratos constitucionais sejam satisfatoriamente alcançados, quais sejam, “o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205, *caput*, CF) [Toffoli, 2017:7].

Para alcançarmos o desenvolvimento integral de nossas crianças, em especial no que tange a políticas educacionais eficientes, nosso federalismo deve passar por um gradual processo de amadurecimento e devem se harmonizar os mecanismos de coordenação do pacto federativo. Nosso sistema federal é complexo, com repartições de competências concorrentes verticais e privativas horizontais, compartimentadas, muitas vezes, sem que os próprios pactuantes (entes federativos) tenham condições de exercer adequadamente suas autonomias e consigam, com efetividade, superar suas desigualdades.

Na área da educação, esse frágil pacto federativo está a exigir a construção de mecanismos de colaboração, cooperação e de espaços para diálogos, com a justa repartição do financiamento na educação, de modo a possibilitar as mudanças positivas que todos esperamos.

Considerando que a nossa Carta da República estabelece um caminho correto, mas difícil de ser percorrido, que parte de uma regulamentação articulada da cooperação federativa (art. 23, parágrafo único), do regime de colaboração (art. 211) e do estabelecimento do Sistema Nacional de Educação (SNE, art. 214), é imperioso que os gestores públicos da educação busquem alternativas urgentes, com o apoio da sociedade, como: (1) a viabilização do correto investimento; (2) a inclusão de um novo volume de recursos públicos, em especial para os municípios; (3) a criação de mecanismos e espaços de colaboração permanente entre os entes federativos, os órgãos dos poderes constituídos e a sociedade para a busca de soluções para as deficiências nas políticas públicas educacionais; (4) e a construção de políticas públicas interinstitucionais com permanente assistência técnica, financeira e orçamentária aos agentes, em especial no que concerne às políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da educação infantil.

Neste ponto, vale acentuar a importância das políticas públicas, inclusive as interinstitucionais e colaborativas para a infância e a juventude, inclusive com relação a programas e projetos educacionais. Isso porque, infelizmente, ainda vivemos uma cultura da fragmentação. Temos de, inadiavelmente, mudar para uma cultura de colaboração, de parcerias. É fundamental que haja a eliminação dos abismos que existem entre os poderes da República e entre o poder público e a sociedade.

Cada vez fica mais evidente que as políticas não podem ser elaboradas sem a participação dos órgãos públicos e da sociedade civil organizada, inclusive com as próprias comunidades, que são as destinatárias dos serviços públicos. Os projetos têm de ser interinstitucionais, pois assim refletirão as responsabilidades políticas que as instâncias diretivas dos participantes, dos pactuantes que os subscreverem terão com o fortalecimento dessas políticas.

A experiência da construção do Pacto Nacional pela Primeira Infância – que agora está sendo magnificamente conduzida pela gestão do eminente ministro Luiz Fux (atual Presidente do STF e CNJ), juntamente com todos os pactuantes – nos tem mostrado que, com a atuação colaborativa, de forma interinstitucional, acabam sendo valorizadas as atuações dos entes, órgãos e instituições envolvidos e sendo formados novos pontos de articulação, tudo em prol da criação ou do desenvolvimento mais eficaz das políticas públicas eleitas.

Igualmente, a partir das ações já desenvolvidas pelo referido pacto nacional, observa-se que tem aumentado a interação entre os atores da rede responsável pela implementação do Marco Legal da Primeira Infância. Essa integração em larga escala da Justiça e da atenção à primeira infância tem sido reconhecida como uma iniciativa inédita no mundo. A extraordinária marca de 180 de signatários do pacto (projetado para abril de 2021) – ministérios, Câmara dos Deputados e Senado Federal, conselhos, governos estaduais e suas respectivas secretarias, governos municipais, órgãos do Sistema de Justiça e organizações sociais, empresariais e científicas –, comprova que o caminho está sendo bem pavimentado.

Assim, esperamos que experiência similar seja viável na área da educação, com a criação de um Pacto Nacional pela Qualidade na Educação – com seus respectivos pactos estaduais e municipais – para que, finalmente, possamos mudar o cenário sombrio dos serviços públicos educacionais e transformar para melhor a vida de nossos estudantes. Com o necessário ajuste em nosso pacto federativo e com o cumprimento integral de nossa Carta Magna, alcançaremos o real desenvolvimento de nosso país e o desejado alto nível educacional.

## Referências

ADVANCING early childhood development: from science to scale, *The Lancet*, out. 2016.

Disponível em: <[https://els-jbs-prod-cdn.jbs.elsevierhealth.com/pb-assets/Lancet/stories/series/e.cd/Lancet\\_ECD\\_Executive\\_Summary-1507044811487.pdf](https://els-jbs-prod-cdn.jbs.elsevierhealth.com/pb-assets/Lancet/stories/series/e.cd/Lancet_ECD_Executive_Summary-1507044811487.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2021.

- AFFONSO, Rui de Britto Álvares. *O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico*. 2003. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2003.
- BENTHAN, Jeremy. *Anarchical fallacies: being an examination of the declaration of rights issued during the French Revolution*. Nova York: Russell & Russel, 1962.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 25 jan. 2021.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997.
- CARA, Daniel. Municípios no pacto federativo: fragilidades sobrepostas. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 6, n. 10, p. 255-273. jan./jun. 2012.
- CNJ – Conselho Nacional de Justiça. *Pacto Nacional pela Primeira Infância*. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <[www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Pacto-Nacional-pela-Primeira-Infancia\\_2020-09-01\\_WEB.pdf](http://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Pacto-Nacional-pela-Primeira-Infancia_2020-09-01_WEB.pdf)> Acesso em: 31 mar. 2021.
- CRUZ, Rosana Evangelista da. Federalismo e educação. *Revista Retratos da Escola*. Brasília, DF, v. 6, n. 10, p. 65-78, jan./jun. 2012.
- FIORI, José Luís. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros Silva (Org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995. p. 19-38.
- FLEURY, Sonia. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. *Administração em Diálogo*, São Paulo, n. 7, p. 77-89. 2005.
- FRANÇA, Magna. Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração: os indicadores educacionais e financeiros. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 30, n. 2, p. 417-433, maio/ago. 2014.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
- FUNDAÇÃO ABRINQ. *Cenário da infância e adolescência no Brasil 2020*. Disponível em: <[www.fadc.org.br/sites/default/files/2020-03/cenario-brasil-2020-1aedicao.pdf](http://www.fadc.org.br/sites/default/files/2020-03/cenario-brasil-2020-1aedicao.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2021.

- HECKMAN, J.J. *Skill Formation and the economics of investing in disadvantaged children*. In: *Science*, v. 312, n. 5.782, p. 1900-1902, jun. 2006.
- HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: \_\_\_\_; SALM, J. F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos do I Simpósio da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco*. Brasília: UNB, 2009. p. 23-39.
- KIM, Richard Pae; PEREZ, José Roberto Rus. Responsabilidades públicas, controles e exigibilidade do direito a uma educação de qualidade. In: ABMP; TODOS PELA EDUCAÇÃO (Org.). *Justiça pela qualidade na Educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 711-794.
- MAIA, Rodrigo. Pacto Federativo. In: TOFFOLI, J. A. Dias (Org.). *30 anos da Constituição brasileira: democracia, direitos fundamentais e instituições*. São Paulo: GEN-Forense, 2018. p.189-208.
- OLIVEIRA, Francisco de. A crise da Federação: da oligarquia à federação. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros Silva (Org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995. p. 77-90.
- RIKER, William H. Ferederalism. In: GREESTEIN, Fred I.; POLSBY, Nelson W. *Handbook of Political Science*. Massachussets: Addisón-Wesleu Publishing Company, 1975. p. 93-172. 5. v.
- SCHULTZE, Rainer-Olaf. Federalismo. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER STIFTUNG. *O federalismo na Alemanha: traduções*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1995, p. 15-32.
- STEPAN, Alfred. Para uma nova 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.
- TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Reflexões sobre justiça e educação*. São Paulo: Moderna, 2017.
- TOFFOLI, J. A. Dias. Prefácio. In: TODOS PELA EDUCAÇÃO (Org.). *Reflexões sobre justiça e educação*. São Paulo: Moderna, 2017.
- \_\_\_\_ (Org.). *30 anos da Constituição Brasileira: democracia, direitos fundamentais e instituições*. São Paulo: GEN-Forense, 2018.
- UNICEF. United Nations Children's Fund. Centro de Pesquisa Innocenti. A transição dos cuidados na primeira infância. *Report Card 8*. Florença: UNICEF, 2008.

### 3 Governança multinível na educação: perspectivas para a atuação estadual na gestão do ensino fundamental

*Pedro Palotti*

*Elaine Lício*

*Pedro Arthur Pontes*

#### Resumo

O capítulo analisa o compartilhamento de responsabilidades entre estados e municípios para oferta do ensino fundamental no Brasil. Adotando a perspectiva da governança multinível, argumenta-se pela necessidade de estratégias que maximizem os diferentes esforços dos entes federados. Ao correlacionar, em uma tipologia de atuação estadual, o respectivo grau de provisão de matrículas nos anos finais do ensino fundamental com adoção de eventuais estratégias de coordenação territorial, identificamos como diversas combinações de ambas as funções interagem com diferentes resultados educacionais dos alunos, medidos pelo Índice de Desenvolvimento da Educação (Ideb). Verificamos que estados que não coordenam nem ofertam matrículas de maneira substancial possuem, via de regra, baixo desempenho do Ideb. Conquanto os arranjos de oferta dos anos finais do ensino fundamental sejam heterogêneos, o fato de a educação ocupar a agenda estadual – mediante a oferta direta de matrículas ou adoção de ações de coordenação federativa – associa-se à melhoria dos resultados, o que coloca os entes estaduais como atores-chave para a equalização das oportunidades educacionais.

#### Introdução

A governança multinível remete à organização de novas formas de se produzir governo. Além da ampliação dos atores legitimados para participar e executar políticas públicas – em particular pela inserção de atores não estatais – a perspectiva de atuação multinível remete às relações intergovernamentais. Do ponto de vista dos Estados nacionais, tanto os níveis internos ou subnacionais como os organismos multilaterais e internacionais são relevantes. Assim, mesmo os instrumentos de políticas públicas tradicionais podem ser reconsiderados a partir dessa perspectiva analítica.

No Brasil, a redemocratização modificou o desenho da federação, instituindo formalmente, de maneira inovadora, os municípios como uma nova instância governamental. Nesse sentido, se o país não foi tão bem-sucedido na formulação de arranjos de cooperação internacional com seus

vizinhos, robusteceu a estrutura de governança multinível com a repactuação da atuação dos entes subnacionais a partir de diretrizes do nível central.

No caso da educação, uma nova institucionalidade foi construída. A Constituição Federal de 1988 reafirmou tanto a natureza pública e gratuita da educação como dever do Estado e direito dos cidadãos quanto a vinculação de receitas para custear sua oferta. Nas décadas seguintes, foram instituídos mecanismos de equalização dos gastos por aluno, primeiro no ensino fundamental e depois em todo o ensino básico. A regulamentação se deu principalmente a partir do nível federal, com aportes da União para diminuir as assimetrias de gasto por aluno e com o protagonismo dos entes subnacionais, em particular dos municípios, na implementação dos serviços de educação básica.

O presente capítulo lança luz sobre o amplo espectro de possibilidades que os governos estaduais brasileiros possuem para alavancar os resultados educacionais no seu território, visto que possuem tanto a prerrogativa de coordenar quanto a de prover, diretamente, matrículas do ensino médio e ensino fundamental.

A trajetória de municipalização do ensino fundamental teve resultados mais uniformes nos seus anos iniciais, para os quais os municípios atuam hoje como principais provedores de matrículas. Todavia, observa-se grande variação entre as unidades federativas na provisão das matrículas dos anos finais (Lício e Pontes, 2020), tendo como extremos Maranhão – com 91,5% das matrículas municipais – e Roraima – com 89,6% das matrículas estaduais em 2019 (Inep, 2020). Essa divisão de responsabilidades pelo ensino fundamental pode suscitar desafios de implementação, como a ocorrência de sobreposições e lacunas de oferta em determinados territórios, além de menor eficiência em ações de larga escala que possam reduzir custos, comprometendo resultados e ampliando desigualdades entre as redes.

Lício e Pontes (2020) argumentam que coordenação governamental promovida pelo ente estadual importa para melhoria da qualidade da educação nos seus respectivos territórios. Os estados tanto podem apoiar as redes municipais quanto promover nas escolas estaduais as ações necessárias para elevar a qualidade da oferta, tendo como parâmetro o desempenho em avaliações padronizadas como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> O Ideb foi criado em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino, sendo apurado a cada biênio e calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) – com base no censo escolar – e as médias de desempenho em exames aplicados pelo Inep.

Neste trabalho, analisamos os arranjos de oferta para os anos finais do ensino fundamental adotados pelas unidades federativas (UFs), observando em que medida esses arranjos se associam aos resultados do Ideb. O presente capítulo explora oportunidades que os estados têm de se destacar nesse campo de atuação, permitindo o alcance das metas do Ideb nos anos finais do ensino fundamental no seu território, segmento que, desde 2013, não consegue alcançar a respectiva meta. Para tanto, nos ativemos ao período 2005-2015 – 10 primeiros anos de vigência desse indicador, tendo como parâmetro o desafio de alavancar resultados educacionais nos casos em que o Ideb esteja abaixo do esperado.

Além dessa breve introdução, o capítulo se divide como segue. Na segunda seção, discutiremos o conceito de governança, com destaque para sua natureza multinível e para o delineamento dos desafios no caso da educação no Brasil. A terceira seção descreverá os diferentes arranjos de oferta dos anos finais do ensino fundamental adotados nas UFs, bem como suas eventuais associações a diferentes resultados educacionais medidos pelo Ideb – identificando oportunidades de atuação dos governos estaduais na alavancagem desses resultados. Por último, traçamos considerações finais e pontos para agenda futura de pesquisa.

### **Governança multinível em federações: o caso da educação no Brasil**

Governança é um conceito abrangente que compreende um conjunto de elaborações teóricas não necessariamente harmônicas entre si (Stoker, 1998; Peters e Pierre, 2001, 2008; Peters, 2011; Stephenson, 2008; Agranoff, 2013). Apesar da dissonância conceitual, podemos destacar três características constitutivas da governança na maior parte dos estudos produzidos. A primeira remete ao reconhecimento de atores não estatais com funções públicas: organizações da sociedade civil, empresas privadas, *thinktanks*, consultorias especializadas, organizações internacionais e formatos organizacionais híbridos compõem um ecossistema de atores em constante interação com governos na promoção da ação coletiva necessária ao *policy making* (Peters e Pierre, 2008). A existência desses atores não estatais e sua mobilização no desenvolvimento das políticas públicas são características centrais do conceito de governança.

Um segundo elemento comum às definições de governança é a ênfase na utilização de instrumentos de políticas públicas de natureza fluida, em rede e fortemente negociais. Nessa linha, o conjunto de atores públicos não estatais são mobilizados por contratos de gestão, de concessão, de parceria público-privada ou por acordos de cooperação. Dimensões tradicionalmente aplicáveis ao funcionamento do poder público – como transparência, *accountability* e

representatividade – passam a ser consideradas relevantes para a atuação de atores públicos não estatais em políticas públicas. Os governos subnacionais também se inserem nessa rede de governança, contribuindo com a execução de políticas públicas, sobretudo as sociais (Falleti, 2005; Machado, 2018).

Uma terceira característica aponta para o protagonismo de elementos técnico-gerenciais no conceito de governança, relacionados à construção da legitimidade de atores não eleitos em democracias modernas (Peters, 2011; Trondal, Murdoch e Geys, 2015). A utilização acentuada de indicadores e de conhecimento especializado, tanto como subsídio para o processo decisório como para embasar a prestação de contas à sociedade e à esfera política, aproxima a governança da atuação de especialistas, como agências reguladoras, bancos centrais e esforços globais de coordenação previstos em tratados internacionais (Mounk, 2019).

Uma divergência na caracterização da governança, relevante para nós, se dá quanto ao papel atribuído ao poder público estatal e dos Estado-nação, principalmente para contextos com elevado protagonismo de organismos supranacionais, como na União Europeia. Assim, algumas interpretações adotam um viés “pós-nacionalista”. A governança estaria vinculada a um menor protagonismo dos mecanismos tradicionais de governo dos Estados, como as funções de comando e controle que se baseiam na hierarquia. No limite, a concepção de governança representaria uma oposição à ideia de governo.

Em outra perspectiva, a governança apontaria para relações em rede sem prescindir da hierarquia e de mecanismos tradicionais de governo. Particularmente quando se analisa o funcionamento de políticas públicas setoriais, a regulação, muitas vezes no formato de incentivos e punições, o financiamento e as capacidades estatais exercem um papel que não pode ser negligenciado. São os governos que criam o ambiente institucional no qual a governança será exercida (Peters e Pierre, 2008).<sup>2</sup> No presente capítulo adotaremos essa perspectiva mais abrangente de governança, observando tanto aspectos de coordenação em rede como hierárquica na área de educação no Brasil.

Por último, cabe destacar as implicações da governança multinível. Em alguma medida, essa caracterização é um desdobramento esperado do conceito de governança (Peters e Pierre,

---

<sup>2</sup> Outra divergência, não diretamente relevante para a discussão deste capítulo, é a que critica aspectos tecnocráticos da governança. Mounk (2019) caracteriza que, nas últimas décadas, houve a ascensão de um liberalismo antidemocrático, calcado na proeminência de especialistas e de suas organizações, em particular nas ações que exigem coordenação mundial. Esse fenômeno, em conjunto com outras causas econômicas e sociais, tem ampliado a desconfiança na democracia, permitindo a ascensão de líderes populistas que promovem medidas iliberais e de cunho autoritário.

2001), apontando para a proeminência das relações intergovernamentais (RIGs) para entender seu *modus operandi* (Wright, 1974; Stoker, 1995; Agranoff, 2013).

Segundo Agranoff (2013), as RIGs podem ser observadas a partir de quatro diferentes fases: (1) uma ênfase sobre a lei e a política na organização territorial do Estado-nação; (2) interdependência entre o funcionamento do estado de bem-estar social e o desenvolvimento de diferentes setores econômicos; (3) a parceria com organizações da sociedade civil e outros atores não estatais e (4) a estruturação de redes mais complexas entre esses diferentes atores governamentais e não governamentais. A compreensão do funcionamento das RIGs é útil para países unitários e federados, tornando-se particularmente importante nos últimos – dada a maior autonomia política, econômica e administrativa dos entes subnacionais.

Por diversas razões, a importância de arranjos de governança multinível tem crescido no Brasil desde o final da década de 1980. Em primeiro lugar, a autonomia dos entes subnacionais se tornou mais proeminente com a redemocratização, dado o reconhecimento dos municípios como entes federados. Em segundo, a retomada de eleições periódicas significou a ampliação do leque de interlocutores do poder público no exercício de suas funções, como foi o caso da ampliação dos canais e das experiências de participação social e a reforma administrativa dos anos 1990. Em terceiro, estados e municípios passaram a assumir o protagonismo na implementação de serviços públicos antes negligenciados ou executados pelo nível central, particularmente nas políticas sociais de educação, saúde e assistência social (Abrucio e Costa, 1998; Kulgemas e Sola, 1999; Arretche, 2004; Almeida, 2005; Melo, 2005; Gomes, 2009).

As próximas subseções discorrem sobre como esse processo se manifestou na definição do arranjo de oferta da educação básica no Brasil.

### *Responsabilidades dos entes federados na educação no pós-1988*

A Constituição Federal (CF/1988) estabeleceu a responsabilidade municipal pela provisão do ensino infantil e fundamental (art. 211, § 2º), permitindo a criação de sistemas de ensino autônomos. Seu texto original, contudo, não delimitou explicitamente o papel dos estados, deixando vago o escopo de sua atuação. Foi somente com a Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996 (art. 211, § 3º) que se detalharam as competências do nível estadual – que passou a ter responsabilidade compartilhada com os municípios pelo nível fundamental e atuação prioritária no ensino médio.

A mesma emenda instituiu um modelo de coordenação financeira que redistribuiu os recursos estaduais e municipais destinados à educação, agregados de suplementação por parte da União. Denominado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), baseava-se em um valor mínimo de gasto por aluno em cada UF, repassando recursos ao ente – estado ou município – que provesse efetivamente a vaga. Desse modo, o Fundef simultaneamente (1) promoveu a diminuição das desigualdades de gasto por aluno no nível intraestadual e (2) funcionou como incentivo financeiro, por meio de recursos novos, aos municípios (Gomes, 2009; Vazquez, 2014). Posteriormente, essa mesma lógica se estendeu à educação infantil e ao ensino médio na forma do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (EC nº 53/2006). A CF estabeleceu ainda incentivos e sanções que, na prática, limitam a total discricionariedade na atuação estadual, ao prever que os estados que não cumpram suas responsabilidades estejam impedidos de receber recursos da União (art. 75, § 4º).

Com a opção pela competência comum e a garantia de valor mínimo de gasto por aluno, cabe a cada ente organizar seus respectivos sistemas, atendendo, preferencialmente e em regime de colaboração, os segmentos que lhes foram colocados como prioritários

A Lei de Diretrizes e Bases (LDB), de 1996, veio no bojo do Fundef e avançou na especificação da responsabilidade dos governos estaduais. Deixou clara a incumbência estadual de definir, junto com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, com vistas a: adequar respectivas responsabilidades às diferentes realidades financeiras e demográficas, adaptar suas políticas e planos educacionais ao que é estabelecido pela União, além de integrar e coordenar suas ações e as dos municípios (art. 10). A LDB também estabeleceu que a União e os estados deverão corrigir, progressivamente, disparidades no acesso e na qualidade de ensino, por meio de ações redistributivas e supletivas (art. 75). Na prática, esse dispositivo incumbe aos níveis mais abrangentes de governo a responsabilidade pela materialização do regime de colaboração, cujo objetivo maior seria garantir equidade na oferta do ensino.

Segatto (2017) argumenta que a coordenação estado/municípios pode influenciar as políticas municipais de diferentes modos – por exemplo, promovendo maior equalização nos recursos e capacidades administrativas, evitando sobreposições e lacunas na provisão dos serviços educacionais, melhorando a implementação de políticas nacionais etc. Essa influência, no entanto, depende da forma como os estados se apropriam – ou deixam de se apropriar – de seu papel coordenador. Assim, se por um lado o arranjo institucional reduziu a responsabilidade dos governos estaduais na gestão direta do ensino fundamental, por outro, ampliou sua

responsabilidade na coordenação das redes de ensino do seu território – de modo a mitigar eventuais fragmentações induzidas pela municipalização.

Abramo e Lício (2020) ponderam que a descentralização da oferta da educação básica, impulsionada pelo Fundef/Fundeb, veio acompanhada da ampliação de instrumentos de coordenação operados pela União, como o Plano de Ações Articuladas (PAR), os programas federais destinados a melhorar a qualidade da educação básica e a definição de indicadores que mensurem os avanços nesse processo – caso do Ideb. Registram a mudança de postura por parte da União, que se afastou do seu tradicional papel subsidiário e ampliou sua participação na gestão da educação básica, pelo menos até meados de 2014, quando foi aprovado o novo Plano Nacional de Educação<sup>3</sup>. No entanto, na educação, foram criadas instâncias de coordenação entre os entes federativos muito pontuais, em contraste com a saúde e a assistência social, que reúnem gestores federais, estaduais e municipais para pactuar decisões abrangentes em seus respectivos sistemas nacionais (Palotti e Machado, 2014).

De maneira geral, foi esse o conjunto de responsabilidades e instrumentos de coordenação que conduziram a descentralização da oferta da educação básica. No caso do ensino fundamental, cuja competência é compartilhada por ambos os entes subnacionais, o resultado desse processo foi heterogêneo, como veremos a seguir.

#### *Configuração da oferta do ensino fundamental: limites da municipalização*

O resultado do processo de descentralização que se seguiu no pós-CF/1988 produziu alterações no arranjo de oferta do ensino fundamental, que passou a ser majoritariamente municipal. Se em 1992 os governos estaduais respondiam pela maior parte (57,8%) das matrículas nesse nível de ensino, em 2019 a situação praticamente se inverteu, com 56,7%<sup>4</sup> das matrículas sob gestão municipal (Lício et al., 2021).

No entanto, a tendência de redução da participação estadual na provisão do ensino fundamental – pelo qual respondeu em 2019 apenas por 25,7% das matrículas – não é homogênea. O olhar desagregado por ciclos de ensino mostra que a municipalização avançou amplamente nos anos iniciais, para os quais o ente estadual respondia em 2019 por apenas 13,1% das matrículas.

---

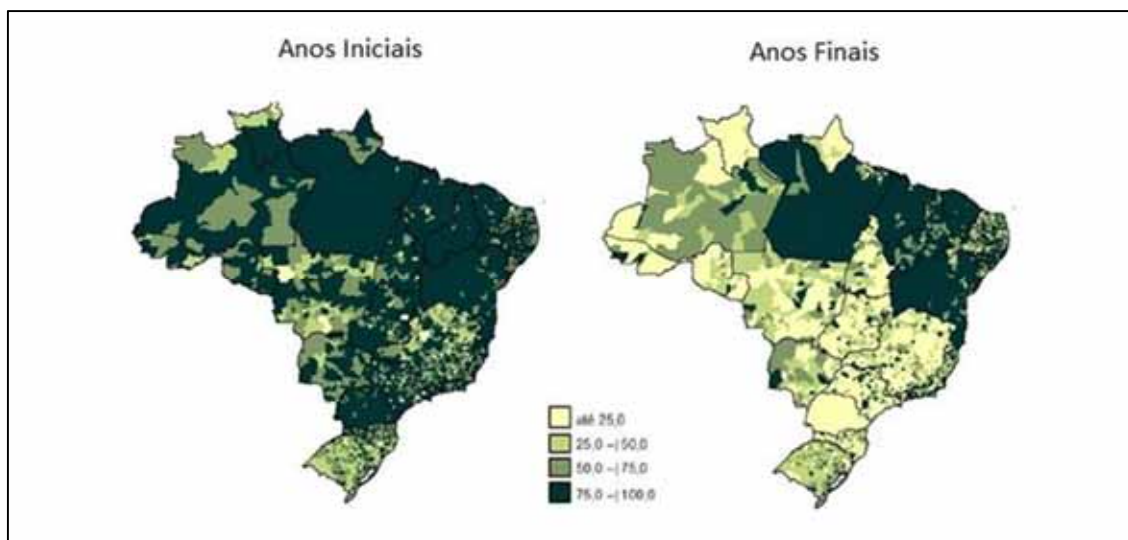
<sup>3</sup> Vale pontuar que, sob o *slogan* “Mais Brasil e menos Brasília”, verifica-se atualmente um movimento de redução do papel coordenador do governo federal na condução das políticas (Abrucio et al., 2020). A discussão sobre o novo Fundeb, aprovado pela EC nº 108/2020, foi conduzida em grande parte pelo Legislativo, com baixo protagonismo do MEC.

<sup>4</sup> Considerando o total de matrículas, inclusive aquelas providas pelo setor privado e governo federal.

Já nos anos finais os estados responderam por percentual próximo das matrículas municipais (41,6%, contra 42,9% ofertadas pelos municípios) (Inep, 2020). Logo, o movimento de municipalização do ensino fundamental avançou mais nos anos finais, principalmente em estados das regiões Nordeste e Norte (figura 1).

Figura 1

MAPAS COM PERCENTUAL DE MATRÍCULAS MUNICIPAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL (2019)



Fonte: Inep (2020). Considerando-se apenas a rede pública.

As diferenças entre os graus de municipalização das matrículas nos estados foram resultado, além do interesse dos municípios em aumentar a provisão local, do papel indutor dos governos estaduais via programas próprios de descentralização (Gomes, 2009). De toda forma, a opção pelo maior ou menor grau de municipalização das matrículas tem a ver com a interação da trajetória político-institucional nos estados com os incentivos colocados a partir da década de 1990, como o Fundef/Fundeb (Vazquez, 2014).

Em suma, embora os anos iniciais do ensino fundamental sejam oferecidos principalmente pelas redes municipais, nos anos finais a distribuição é quase equitativamente dividida entre estados e municípios. Os estados seguem ao menos tão importantes quanto os municípios na oferta de matrículas dos anos finais do ensino fundamental. Diríamos até que mais importantes, visto também responderem pela coordenação das redes de escolas no seu território e por parte significativa de seu financiamento.

Dado que, em boa parte, o desafio da universalização da oferta de matrículas da educação básica encontra-se equacionado, o foco se lança sobre a melhoria da qualidade. Diferentemente

do que acreditavam alguns defensores da descentralização, transformar escolas estaduais em municipais por si só não garantiu melhor qualidade de ensino (Arretche, 1996; Ceneviva, 2012; Leme, Paredes e Souza, 2009). Persistem diferenças nas condições de acesso, oferta e resultados educacionais – que variam tanto entre estados e regiões quanto entre escolas das mesmas redes<sup>5</sup> (Torres et al., 2008; Castro, 2009; Arretche, Fusaro e Gomes, 2012; Brasil, s.d.). Sabe-se que fatores socioeconômicos (renda, escolaridade dos pais etc.) determinam em boa parte os resultados escolares, mas o que se espera é que uma escola de qualidade minimize os efeitos desses fatores. Nesse sentido, Mont’Alvão (2014) demonstra que as significativas desigualdades na progressão educacional dos alunos também se explicam por outros indicadores da gestão escolar, como a presença de escolas de diferentes níveis e a qualificação dos professores.

O arranjo federativo de compartilhamento de responsabilidades na oferta do ensino fundamental – mediante o qual o estado deve atuar de maneira supletiva ao município – faz com que este nível de governo seja central para a equalização das oportunidades educacionais no seu território, diretriz que deve ser considerada prioritária em qualquer política estadual de educação.

### Governos estaduais: o elo perdido entre coordenação e execução na gestão dos anos finais do ensino fundamental

Segatto e Abrucio (2016) consideram que as relações verticais que o governo federal estabelece com os entes subnacionais são mais uniformes, visto alcançarem todo território nacional. As relações entre estados e municípios, por sua vez, variam no seu conteúdo, institucionalização e abrangência territorial e por isso podem fazer toda a diferença para garantia das oportunidades educacionais em cada localidade.

Esta seção avalia em que medida os diversos padrões estaduais de atuação se associam a diferentes resultados educacionais no seu território. A escolha dos anos finais do ensino fundamental para fazer essa análise se justifica tendo em vista a maior diversidade de arranjos de oferta estado/município (figura 1) para este segmento. Ademais, constitui um dos principais desafios da educação básica hoje alcançar melhorias na qualidade da oferta educacional nos anos finais – para os quais o Brasil não tem conseguido alcançar a respectiva meta definida no Plano

---

<sup>5</sup> Segundo o *Anuário Brasileiro da Educação Básica* (Todos Pela Educação, 2019), 11,6 anos é a escolaridade média da população urbana – dois anos a mais do que a da população rural; os 25% mais ricos possuem 3,8 anos a mais de escolaridade que os 25% mais pobres; 11,7 % é a diferença entre a taxa líquida de matrícula de jovens brancos e pretos no ensino médio; 68,1% dos adolescentes da região Norte concluem o ensino fundamental com 16 anos, contra 81,9% no Sudeste; 14,7% das escolas públicas do Norte possuem pelo menos uma matrícula em tempo integral, enquanto o mesmo ocorre em 42,8% na região Sudeste.

Nacional de Educação.<sup>6</sup> Dessa forma, buscamos observar de que maneira o funcionamento de estruturas de governança e práticas de coordenação estadual (ou mesmo sua ausência) interagem com diferentes resultados do Ideb.

### *Perfis de atuação estadual e perspectivas para alavancar o Ideb do seu território<sup>7</sup>*

Em trabalho sobre a relação estados/municípios na gestão da educação básica, Segatto (2015) classificou as unidades da federação de acordo com o papel coordenador desempenhado pelos governos estaduais, mediante a averiguação dos tipos de ações realizadas junto aos municípios.<sup>8</sup> Lício e Pontes (2020) se apropriaram, com ajustes, da referida classificação para analisar em que medida a presença de estratégias de coordenação das redes estaduais e municipais se relacionavam com o respectivo desempenho no Ideb.<sup>9</sup> Os estados foram então divididos em níveis de coordenação – que iam da independência total entre redes estaduais e municipais até casos de coordenação estadual e cooperação institucionalizada entre os entes, operada em caráter mais verticalizado, envolvendo redistribuição de recursos financeiros, materiais e humanos.<sup>10</sup>

Embora não tenham trabalhado com correlações, os autores encontraram evidências de que, no período analisado, os municípios de estados onde havia maior grau de coordenação estadual avançaram mais rapidamente no Ideb da rede pública, sugerindo a importância desse tipo de atuação para ampliar os resultados educacionais para além das redes próprias de escolas.

Considerando que boa parte dos estados provém diretamente matrículas nos anos finais do ensino fundamental, os autores também buscaram compreender melhor seus diferentes perfis de

---

<sup>6</sup> A meta 7 do PNE previu que o Ideb dos anos finais do ensino fundamental em 2021 deveria ser 5,5, tendo como meta intermediária para 2019 o valor de 5,2. Todavia, naquele ano, o país alcançou apenas 4,9. Ademais, só sete unidades federativas alcançaram a respectiva meta nesse período (Amazonas, Piauí, Ceará, Pernambuco, Alagoas, Paraná e Goiás).

<sup>7</sup> Nesta seção, compilamos os resultados publicados por Lício e Pontes (2020) – coautores deste capítulo – e avançamos na investigação sobre possibilidades de atuação dos governos estaduais à luz dos resultados do Ideb.

<sup>8</sup> Segundo a autora, essa relação pode envolver “formação inicial e/ou continuada, redistribuição de recursos, distribuição de materiais didáticos, permuta de burocratas e cessão de prédios públicos (geralmente atrelados aos processos de municipalização), matrícula conjunta, convênios, especialmente relacionados à merenda e ao transporte escolar, assessoria técnica e pedagógica e negociação federativa” (Segatto, 2015:81).

<sup>9</sup> Os autores explicam que a análise que relaciona o perfil de atuação dos estados ao seu desempenho no Ideb se circunscreve no período de 2005-2015 devido ao fato de que as informações utilizadas para definir o nível de coordenação estadual foram coletadas em período anterior, em Segatto (2015), o que limita a utilização dessas categorias para anos mais recentes (Lício, Pontes, 2020).

<sup>10</sup> Partindo do pressuposto de que a coordenação estadual no território deve não só alavancar os resultados educacionais, mas também reduzir eventuais desigualdades no seu território, os autores optaram por apurar apenas o Ideb das escolas públicas no conjunto de municípios de cada unidade federativa, independentemente de serem estaduais ou municipais.

atuação. Para tanto desenvolveram uma tipologia, ilustrada no quadro 1, que considerou tanto a função de coordenação das redes de escolas estaduais e municipais quanto a oferta de matrículas estaduais nos anos finais do ensino fundamental.

Quadro 1

PERFIS DE ATUAÇÃO ESTADUAL – ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL

Grau de coordenação (Segatto, 2015, 2017)

Provisão de matrículas 	<p>PASSIVOS – Não desenvolvem muitas ações de coordenação junto aos municípios, ofertam menor parte das matrículas.</p> <p>MA (8,0%), AL (24,6%), PA (26,8%), RJ (30,1%), ES (36,0%), RN (40,3%).</p>	<p>COORDENADORES – Conduzem ações de coordenação junto aos municípios, sendo responsáveis pela menor parte das matrículas.</p> <p>CE (8,4%), PI (23,7%), BA (24,8%), PE (37,4%), PB (39,9%), SE (40,8%).</p>
	<p>PROVEDORES – Administram rede própria que abrange maior parte das matrículas, com poucas iniciativas de coordenação junto aos municípios.</p> <p>RS (51,0%), SC (54,1%), AM (55,0%), SP (72,6%), RO (74,3%), AP (94,6%), RR (95,5%), PR (97,7%).</p>	<p>ATIVOS – Conduzem ações de coordenação junto aos municípios e ofertam maior parte das matrículas</p> <p>MS (52,7%), GO (66,7%), MT (68,9%), MG (69,6%), TO (73,9%), AC (85,5%)</p>

Fonte: Elaboração dos autores com base em Lício e Pontes (2020).

Obs.: Entre parênteses o percentual de matrículas estaduais na UF.

Analisando no sentido horário, o primeiro perfil de atuação circunscreveu estados “coordenadores” que ofereciam a menor parte (menos de 50%) das matrículas nas redes públicas, mas que, na classificação de Segatto (2015), atuavam significativamente na coordenação da política junto aos municípios, mediante cooperação institucionalizada e mecanismos de redistribuição de recursos de diferentes naturezas (financeiros, materiais e humanos). O Ceará destaca-se nesse grupo, por meio de regime de colaboração com os municípios que prevê desde fornecimento de material didático e capacitação dos docentes, até avaliação por desempenho com repasse de recursos do ICMS para escolas e municípios que se aperfeiçoaram no Ideb (Codes e Araújo, 2017).

O segundo perfil define estados “ativos” que tanto proviam a maior parte das matrículas nos anos finais quanto possuíam ações de apoio e indução junto aos municípios. São estados

fortemente envolvidos na oferta dos anos finais do ensino fundamental em seu território, como o Acre, Mato Grosso e Minas Gerais.

O terceiro perfil define os estados “provedores” que atuavam principalmente na provisão da maior parte das matrículas (mais de 50%), todavia sem desenvolver ações relevantes na coordenação federativa. Nesse grupo, o Paraná aparece como estado tipicamente provedor, sendo responsável pela quase totalidade da rede. Os estados de Roraima, Amapá e Rondônia, ex-territórios federais, também se destacam pela ampla proporção de matrículas estaduais (maior que 95%).

No último perfil estão os estados “passivos”, menos envolvidos na provisão direta (menor que 50%) de matrículas e com poucos apoios substantivos a seus municípios nos anos finais do ensino fundamental. Nesse grupo, por exemplo, o estado do Maranhão é responsável por uma oferta residual de matrículas dos anos finais do ensino fundamental, não exercendo, no período investigado por Segatto (2015; 2017), ações de coordenação.

É com base nessa tipologia, dadas suas restrições metodológicas,<sup>11</sup> que, neste capítulo, exploramos eventuais associações de diferentes perfis de atuação estadual com os resultados educacionais no seu território,<sup>12</sup> considerando tanto a mudança percentual entre o desempenho observado entre 2005 e 2015 quanto o alcance das respectivas metas do Ideb estipuladas para 2015.

Quadro 2

MELHORIA PERCENTUAL NO DESEMPENHO DOS ESTADOS NO IDEB 2005-2015 E PERFIL DE ATUAÇÃO DOS GOVERNOS ESTADUAIS

Unidade federativa	Melhoria relativa no desempenho Ideb 2005-2015 (em %)	Perfil de atuação do governo estadual
AM	61,5	Provedor
CE	60,7	Coordenador
PE	58,3	Coordenador
MT	50,0	Ativo
PB	40,0	Coordenador

<sup>11</sup> Não identificamos, nas bases de dados da educação, variáveis que nos ajudassem a captar essa dimensão da atuação estadual. Para atualizar a tipologia de atuação dos estados, seria necessário ter acesso a informações sobre ações de coordenação empreendidas por esses entes, o que só foi possível devido ao trabalho de Segatto (2015).

<sup>12</sup> A tipologia em si pode ser problematizada de várias maneiras, inclusive por conter, em cada perfil, estados de diferentes regiões e de diferentes níveis socioeconômicos que, sabidamente, influenciam os resultados educacionais dos seus alunos.

Unidade federativa	Melhoria relativa no desempenho Ideb 2005-2015 (em %)	Perfil de atuação do governo estadual
GO	39,4	Ativo
PI	39,3	Coordenador
AL	39,1	Passivo
MS	38,7	Ativo
RN	36,0	Passivo
RO	32,3	Provedor
MA	32,1	Passivo
BA	30,8	Coordenador
PR	30,3	Provedor
AC	29,4	Ativo
MG	27,8	Ativo
RJ	25,0	Passivo
SP	23,7	Provedor
TO	21,2	Ativo
SC	19,5	Provedor
ES	17,1	Passivo
RS	16,7	Provedor
RR	15,6	Provedor
SE	14,8	Coordenador
PA	12,5	Passivo
AP	2,9	Provedor

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Inep (2005-2015).

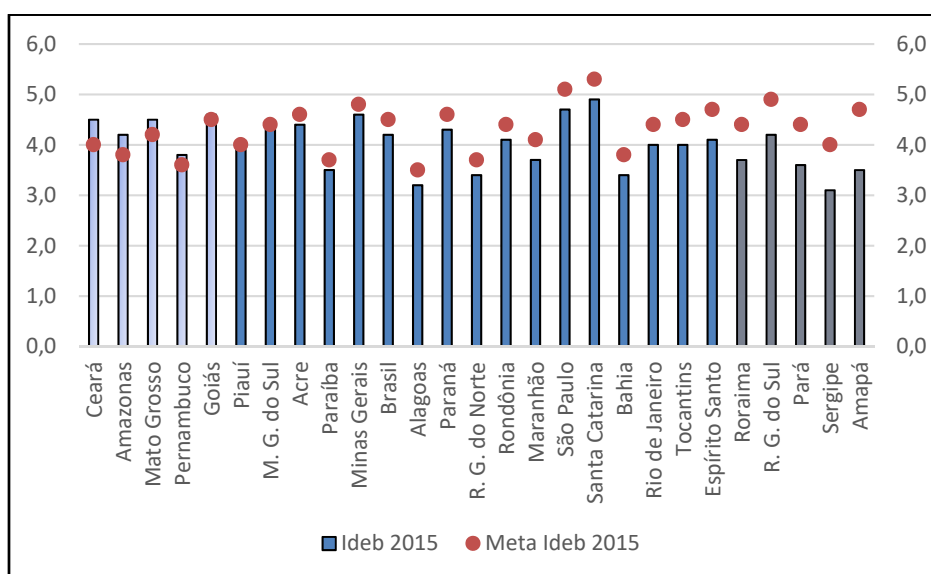
O quadro 2 revela que quatro dos cinco estados que mais avançaram proporcionalmente no Ideb no período analisado – Ceará, Pernambuco, Mato Grosso e Paraíba – apresentavam ações importantes de coordenação da oferta no seu território, corroborando achados de Lício e Pontes (2020). Entre os cinco estados de melhor desempenho, apenas o Amazonas possui um perfil provedor. Por outro lado, três dos cinco estados que menos avançaram no Ideb se caracterizavam como provedores (Rio Grande do Sul, Roraima e Amapá). O Pará, com perfil passivo, também integrava esse grupo. A presença de um estado coordenador entre aqueles de pior avanço no Ideb – Sergipe – indica que a atuação coordenadora não é suficiente para garantir a melhoria do desempenho educacional.

Já ao considerar as metas do Ideb projetadas para a rede pública no ano de 2015 (gráfico 1), verifica-se, por um lado, que dois dos cinco estados que as alcançaram apresentaram perfil

coordenador – Ceará e Pernambuco – e dois pertenciam à categoria de estados ativos – Goiás e Mato Grosso. Mais uma vez o Amazonas representa uma exceção nesse perfil, por ser o único estado provedor a atingir a meta em 2015. O fato de ter conseguido melhorar o Ideb sem aperfeiçoamento da coordenação estadual sinaliza que os resultados educacionais são afetados por diversos fatores, não obstante a importância da coordenação. De outro lado, observa-se que os estados mais distantes da respectiva meta são os mesmos que menos avançaram no seu respectivo Ideb.

Gráfico 1

IDEB BRASIL E UNIDADES FEDERATIVAS – ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL (2015) (REDE PÚBLICA)



Elaborado pelos autores com base em Brasil (s.d.).

Para além das variáveis consideradas, é necessário reconhecer constatações já consolidadas pela literatura. De fato, tudo o mais mantido constante, estados mais ricos, com melhores condições socioeconômicas, tendem a figurar entre os melhores desempenhos no Ideb – casos de Santa Catarina e São Paulo – enquanto estados mais pobres do Norte e do Nordeste tendem a apresentar desempenhos piores. Também é necessário considerar o “ponto de partida” de cada estado. Afinal, teoricamente, é menos custoso levar um estado de baixíssimo desempenho a um desempenho mediano do que levar um estado de desempenho razoável a um patamar mais alto.

Não obstante, estados de perfil passivo – que ofertam poucas matrículas e não possuem ações significativas de coordenação – tendem, feitas as devidas ponderações, a apresentar resultados piores. De fato, entes como Maranhã e Rio Grande do Norte não aparecem nem entre

os melhores desempenhos, tampouco entre os que alcançaram a respectiva meta do Ideb 2015. Um caso emblemático é o do Rio de Janeiro, enquadrado entre os governos estaduais de perfil passivo, que apresenta resultados piores até mesmo do que estados em situação socioeconômica mais vulnerável, como os da região Nordeste.

Em suma, esses resultados apurados para o período 2005-2015 indicam que ações de coordenação importam, independentemente do fato de os estados proverem diretamente as matrículas (como o Amazonas) ou induzirem a oferta por parte dos municípios (como fez o Ceará). No caso específico do Ceará, a coordenação estadual tem sido reconhecidamente uma etapa no processo que conduziu à melhoria dos resultados educacionais (Codes e Araújo, 2017).

Sobre o período posterior a 2015, consideramos relevantes algumas ponderações. Em 2019, sete estados alcançaram a respectiva meta do Ideb nos anos finais do ensino fundamental. Com exceção do Mato Grosso, os demais estados que atingiram a meta em 2015 (Amazonas, Ceará, Goiás e Pernambuco) também o fizeram em 2019. Alagoas, Piauí e Paraná foram os estados que se juntaram a esse grupo. Entre esses estados com melhor desempenho, temos, segundo a tipologia de Lício e Pontes (2020), três estados coordenadores (Ceará, Pernambuco e Piauí), dois provedores (Amazonas e Paraná), um ativo (Goiás) e um passivo (Alagoas) – lembrando que a variável coordenação dessa tipologia reflete a atuação do ente na primeira parte da década passada. Nesse sentido, chama a atenção a trajetória de Alagoas – antes um estado que nem coordenava nem provia parte importante das matrículas –, mas que registrou importante aumento no Ideb recente, o que sugere provável mudança no padrão de condução da política.

Ainda que mereçam ser mais bem explorados em termos de correlação e causalidade, os resultados aqui sistematizados sugerem que a atuação estadual – seja mediante coordenação, seja via provisão direta – importa para os resultados educacionais dos alunos do seu território. Importante, portanto, é manter o tema na agenda estadual. As UFs que têm se destacado no avanço no Ideb são aquelas em cujo *modus operandi* da governança multinível devemos prestar mais atenção, de modo a identificar e disseminar boas práticas que se adequem aos mais diversos perfis e trajetórias que a oferta dos anos finais do ensino fundamental tem assumido em cada localidade.

## Conclusão

A governança multinível é um processo em consolidação no Brasil, com peculiaridades para definição do papel dos entes estaduais como níveis intermediários de governo responsáveis

tanto pela coordenação (tipicamente assumida pelo governo federal) quanto pela execução de políticas (tipicamente assumida pelos municípios). Um dos desafios centrais impostos a uma federação heterogênea e vasta territorialmente é efetivar padrões mínimos de qualidade na provisão de políticas públicas. No caso da educação, garantir uma provisão menos assimétrica é uma condição necessária para se igualar oportunidades entre distintos grupos sociais e localidades.

Não obstante o Brasil tenha organizado estruturas coordenativas que compensam parte das desigualdades federativas na área de educação, os estados apresentam atuação bastante heterogênea. Os gestores estaduais possuem responsabilidades de execução compartilhada no ensino fundamental e prioritária no ensino médio, mas apenas recentemente vêm desenvolvendo ações de coordenação das redes de ensino, que muitas vezes atuam de maneira competitiva no território.

A pesquisa realizada aponta que, conquanto os arranjos de oferta sejam heterogêneos, o fato de os anos finais do ensino fundamental ocuparem posição de destaque na agenda estadual da educação – por oferta direta de matrículas ou, principalmente, mediante a adoção de ações de coordenação federativa – aparece como fator relevante para a melhoria dos resultados observados. Se a pluralidade de arranjos é parte do federalismo, nos parece que os estados devem encontrar formas de exercerem seus papéis constitucionais e colaborar com os municípios para que seja possível alcançar melhores resultados.

Entre as limitações dessa investigação, ressalte-se que o desempenho no Ideb é um indicador limitado, ainda que útil. Os estados analisados se diferenciam em diversos aspectos que afetam a respectiva capacidade de coordenação. É necessário ter em mente que o Ideb indica o desempenho das redes de ensino quanto ao aprendizado de conteúdos básicos pelos alunos. De fato, variações nesse indicador provavelmente refletem disparidades na capacidade administrativa e financeira de estados e municípios – o que, por sua vez, está fortemente relacionado a desigualdades nas condições sociais, econômicas e demográficas. De qualquer forma, o exemplo de estados relativamente pobres que têm apresentado melhorias importantes aponta para a relevância da coordenação estadual.

Finalmente, o diagnóstico aponta para a necessidade de construção de uma política educacional coordenada no nível nacional, em que a União facilite o processo de equalização no financiamento das redes municipais e estaduais e incentive a adoção de boas práticas. Apesar do aumento do papel coordenador da União em décadas recentes, as disparidades regionais ainda são demasiado grandes, e espera-se que o novo Fundeb, aprovado pela EC nº 108/2020, permita

que localidades mais pobres, de desempenho comparativamente menor, possam dispor de mais recursos para melhorar a qualidade da educação. De qualquer forma, para além da equalização via financiamento, faz-se necessária a construção de mecanismos institucionais que permitam que os entes mantenham um diálogo constante, em que sejam identificadas as redes de ensino mais vulneráveis, o conhecimento local seja valorizado na construção de políticas nacionais, práticas de avaliação sejam incorporadas e boas práticas possam ser difundidas de forma ágil e adequada.

## Referências

- ABRAMO, M.; LÍCIO, E. Papel da União na coordenação federativa da política de educação brasileira. In: JACCOUD, Luciana. *Descentralização e coordenação intergovernamental nas políticas sociais brasileiras*. Brasília-DF: Ipea. 2020.
- ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. v. 12. 187p.
- \_\_\_\_\_. et al. Combate à Covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, ago. 2020.
- AGRANOFF, R. Local governments in multilevel systems. *The American Review of Public Administration*, v. 44, n. 4, p. 47S-62S, 2013 (Suplemento). Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0275074013497629>>. Acesso em: fev. 2022.
- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? *Revista Sociologia Política*, n. 24. p. 29-40, jun. 2005.
- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- \_\_\_\_\_; FUSARO, E.; GOMES, S. Democracia, políticas sociais e pobreza no Brasil. In: ENCONTRO ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8., 2012, Gramado, RS. *Anais...* Rio de Janeiro: ABCP, 2012.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 25 jan. 2021.

- \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 12 de setembro de 1996. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 13 set. 1996a. Disponível em: <[www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1996/emendaconstitucional-14-12-setembro-1996-372814-exposicao-demotivos-148871-pl.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1996/emendaconstitucional-14-12-setembro-1996-372814-exposicao-demotivos-148871-pl.html)>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 23 dez 1996b. Disponível em: <[www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529732/lei\\_de\\_diretrizes\\_e\\_bases\\_1ed.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529732/lei_de_diretrizes_e_bases_1ed.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- \_\_\_\_\_. Emenda constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 20 dez. 2006. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- \_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Diretoria de Estatísticas Educacionais e Diretoria de Avaliação da Educação Básica. *Sinopse estatísticas educacionais*. Brasília, DF: Inep, 2020a.
- \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 27 ago. 2020b. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- \_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Diretoria de Estatísticas Educacionais e Diretoria de Avaliação da Educação Básica. *Resumo técnico: resultados do Ideb 2005-2015*. Brasília, DF: Inep, [s.d.].
- CASTRO, J. A. Evolução e desigualdade na educação brasileira. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 108, p. 673-697, out. 2009.
- CENEVIVA, R. O nível de governo importa para a qualidade da política pública? A municipalização da educação fundamental no Brasil. In: SEMINÁRIO DISCENTE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA USP, II., 2012. *Anais...* São Paulo: USP, 2012.
- CODES, A.; ARAÚJO, H. *Lições de experiências exitosas para melhorar a educação em regiões com baixos índices de desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: <<https://is.gd/iC47PI>>. Acesso em: 15 mar; 2022
- CRUZ, R. E; SONOBE, A. K. A oferta do ensino fundamental no contexto do Fundeb. *FINEDUCA: Revista de Financiamento da Educação*, v. 10, 2020.

- FALLETI, T. G. A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, v. 99, n. 3, p. 327-346, 2005.
- GOMES, S. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 52, n. 3, p. 659- 690, 2009.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Sinopse Estatística da Educação Básica 2019*. Brasília: Inep, 2020.
- KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*, v. 11, n. 2, p. 63-81, out, 1999.
- LEME, M. C.; PAREDES, R.; SOUZA, A. P. A municipalização do ensino fundamental e seu impacto sobre a proficiência no Brasil. In: VELOSO, Fernando et al. (Ed.). *Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2009.
- LÍCIO, E.; PONTES, P. Papel dos governos estaduais no ensino fundamental: coordenação intergovernamental importa? In: JACCOUD, L. (Org.). *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasília, DF: Ipea, 2020.
- \_\_\_\_ et al. *Nota Técnica Ipes/Disoc nº 91: Filhos “cuidados” pelo Estado: o que nos informa o relatório do Ipea sobre o reordenamento dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes*: Brasília, DF: Ipea, 2021. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&id=37434](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=37434)>. Acesso em: jan. 2022.
- MACHADO, J. A. Federalismo e políticas sociais: conexões a partir da teoria da agência. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 69, p. 57-84, 2018.
- MELO, M. A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48 n. 4, p. 845-889, 2005.
- MONT’ALVAO, A. Desigualdade de progressão educacional no Brasil: interação entre características familiares e contextuais. *BIB*, v.75, p. 13-40, 2014.
- MOUNK, Y. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- PALOTTI, P. L. M.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a “armadilhada decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 399-441, 2014. ISSN: 0011-5258. DOI: 10.1590/0011-5258201413.

- PETERS, B. G. Governance as a political theory. *Critical Policy Studies*, v. 5, n. 1, p. 63-72, 2011.
- \_\_\_\_\_; PIERRE, J. Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *Policy & Politics*, v. 29, n. 2, p. 131-135, 2001.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Governance and social complexity. *Statsvetenskaplig Tidskri*, v. 110, n. 3, p. 239-248, 2008.
- SEGATTO, C. I. *O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental*. 2015. Tese (doutorado) – Eaesp, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2015.
- \_\_\_\_\_. Policy diffusion in subnational governments: state-local relations in the Brazilian education policy. *Regional and Federal Studies*, v. 28, n. 1, 2017.
- \_\_\_\_\_; ABRUCIO, F. L. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação*, v. 21, n. 65, p. 411-429, 2016.
- STEPHENSON, K. Rethinking governance: conceptualizing networks and their implications for new mechanisms of governance based on reciprocity. In: WILLIAMSON, T. *The handbook of knowledge-based policing: current conceptions and future directions*. [S.l.]: [s.n.], 2008. p. 323-340. Disponível em: <<https://doi.org/10.1002/9780470773215.ch15>>. Acesso em: jan. 2022.
- STOKER, G. Intergovernmental relations. *Public Administration*, v. 73, n. 1, p. 101-122, 1995. ISSN: 1467-9299. DOI: 10.1111/j.1467-9299.1995.tb00819.x.
- \_\_\_\_\_. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal* v. 50, n. 155, p.17-28, 1998.
- TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Anuário Brasileiro da Educação Básica*: 2019. São Paulo: Moderna, 2019.
- TORRES, H. G. et al. *Educação na periferia de São Paulo: ou como pensar as desigualdades educacionais? A cidade contra a escola? Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2008.
- TRONDAL, J; MURDOCH, Z; GEYS, B. Representative bureaucracy and the role of expertise in politics. *Politics and Governance*, v. 3, n. 1, p. 26-36, 2015. Doi: <<http://dx.doi.org/10.17645/pag.v3i1.65>>. Acesso em: dez. 2021.

VAZQUEZ, D. A. Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 4, p. 969-1005, 2014.

WRIGHT, D. S. Intergovernmental relations: an analytical overview. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, [s. l.], v. 416, n. 1, p. 1-16, 1974. ISSN: 0002-7162. DOI: 10.1177/000271627441600102.

### Resumo

O financiamento da educação no Brasil está sob risco. Este capítulo lida com os problemas relacionados ao financiamento e à articulação de recursos para sustentar a política educacional. Com esse objetivo, discute-se a estrutura geral do financiamento federal da educação pública no Brasil e as mudanças recentes após o novo Fundeb e o teto dos gastos. O novo Fundeb implica maior equidade para a distribuição federal de recursos com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Entretanto, tendo em vista a política de teto de gastos em vigência, as mudanças do novo Fundeb afetarão negativamente os demais recursos não ligados à MDE, sendo o financiamento do ensino superior o principal prejudicado. Por fim, à luz da importância de um mínimo constitucional de recursos para a educação, este capítulo problematiza os argumentos de que maior flexibilidade e competição por recursos aumentariam a eficiência em seu uso.

### Introdução

O financiamento da educação no Brasil está sob risco. Com a aprovação do teto dos gastos em dezembro de 2016 (a EC nº 95/2016), iniciou-se uma acirrada disputa por recursos federais entre a educação e os demais setores econômicos e sociais. O mínimo constitucional federal para a educação – correspondente a 18% dos recursos da União – ganhou, assim, mais importância, configurando uma espécie de “fortaleza” a proteger os repasses educacionais. Porém, tal fortaleza também está sob risco – há uma série de projetos que propõem fundir o mínimo constitucional da educação com o mínimo constitucional da saúde, além de outras iniciativas infraconstitucionais que tentam retirar parte dos recursos que compõem o mínimo, o que aumentaria a disputa pelas fontes de recursos e, conseqüentemente, poderia ameaçar o total de repasses federais indo para a educação.<sup>13</sup>

O governo federal é o principal responsável pelo financiamento do ensino superior, portanto, será esse o principal nível educacional afetado por esse cenário de acirramento na

---

<sup>13</sup> Por exemplo, a PEC do Pacto Federativo (PEC nº 188/2019), atualmente em tramitação, e o relatório e o substitutivo à PEC Emergencial (PEC nº 186/2019), ambos apresentados pelo senador Márcio Bittar, propunham a unificação dos pisos (Brasil, 2019a; 2019b). A unificação dos mínimos foi vetada da PEC Emergencial, entretanto, continua em tramitação na PEC do Pacto Federativo.

disputa por recursos. Mas não apenas ele. A competição estimulada pelo teto dos gastos também significa que os recursos da educação básica fora do Fundeb estão sob ameaça. Isto acontece porque o novo Fundeb, aprovado em dezembro de 2020, garante recursos federais adicionais para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE),<sup>14</sup> colocando as demais despesas federais da educação básica na “fogueira” da disputa por valores sob o teto (Todos Pela Educação, 2020). Adicionalmente, os recursos estaduais e municipais de educação – garantidos também pela fortaleza do mínimo constitucional de 25% das receitas e transferências dos estados e municípios – são ameaçados toda vez que o debate em torno da ideia de unir os mínimos constitucionais de educação e saúde volta à pauta do Congresso Nacional.

Assim como a reforma fiscal do teto de gastos, a proposta de unificar os mínimos constitucionais de educação e saúde se baseia em dois principais argumentos: as supostas vantagens advindas da “flexibilidade” e da “competição”. O primeiro argumento sugere que maior margem de manobra do gestor na definição do volume de recursos a ser destinado à educação – isto é, uma maior flexibilidade – garantiria que melhores escolhas fossem feitas e disso resultaria maior eficiência na alocação desses valores. O segundo raciocínio supõe que maior “competição” por recursos faria com que o gestor público não desperdiçasse suas reservas com gastos improdutivos, havendo assim também uma melhor alocação de recursos.

Este capítulo pretende problematizar ambos os argumentos acima citados, tendo em vista a governança da União sobre o financiamento da educação básica. Com esse objetivo, primeiro será apresentada a estrutura geral do financiamento da educação pública no Brasil, bem como as mudanças recentes após o teto dos gastos e o novo Fundeb. Em seguida, discutirei as justificativas utilizadas para maior flexibilização e disputa por recursos educacionais e, por fim, a importância de garantir um mínimo de recursos para a educação.

---

<sup>14</sup> O conceito de MDE (manutenção e desenvolvimento do ensino) é detalhado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Brasil, 1996), a qual indica quais despesas podem e quais não podem entrar nessa rubrica. Entram na rubrica, por exemplo, despesas com remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação, assim como aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino. Não entram na rubrica, por exemplo, despesas com programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social.

## Contextualizando: o financiamento da educação no Brasil

### *O mínimo constitucional e o novo Fundeb*

A educação básica no Brasil é financiada em grande parte pelos recursos associados ao chamado “mínimo constitucional”. A Constituição Federal de 1988 determinou que todos os estados, municípios e o governo federal devem despende uma parcela fixa de sua arrecadação líquida na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). O mínimo constitucional equivale a 25% da arrecadação líquida de estados e municípios, e a 18% no caso do governo federal, conforme determinado pela Constituição. A despesa em qualquer nível educacional, desde a educação infantil ao ensino superior, conta para essa parcela fixa.

Em setembro de 1996, o governo federal anunciou uma reforma do financiamento do sistema público de ensino fundamental, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), implementado a partir de 1 de janeiro de 1998. Os objetivos centrais dessa reforma redistributiva eram melhorar as condições de trabalho dos professores nas escolas públicas e reduzir as desigualdades nos recursos educacionais entre as regiões. Substituindo o Fundef, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado em 2006 e implementado a partir de 2007. Em agosto de 2020, a Emenda Constitucional nº 108 foi aprovada, tornando o “novo Fundeb” perene na Constituição Brasileira e, em dezembro do mesmo ano, a Lei nº 14.113 foi aprovada regulamentando-o.<sup>15</sup>

Uma das principais modificações do “novo Fundeb” em relação ao Fundeb anteriormente em vigência diz respeito ao valor total da complementação da União destinada aos fundos estaduais. Com o Fundeb, os fundos estaduais que estivessem abaixo do valor mínimo nacional por aluno/ano recebiam recursos adicionais do governo federal – referentes à complementação da União. O montante da complementação da União equivalia a 10% da receita arrecadada no Fundeb em todos os estados e municípios brasileiros. Já o novo Fundeb elevou a complementação da União de 10 para 23% e a dividiu em três tipos: (1) complementação-VAAF (valor anual por

---

<sup>15</sup> Outra fonte importante de financiamento escolar é o salário-educação, contribuição social calculada com base na alíquota de 2,5% sobre a folha de pagamento das empresas. Ao Ministério da Educação, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), compete a função redistributiva do salário-educação, dividida em uma cota federal, que é aplicada no financiamento de ações na educação básica, e cotas estaduais e municipais, que são partilhadas entre os estados e seus municípios, de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes. Os recursos do salário-educação não podem ser utilizados para fins de custeio da complementação da União para o Fundeb.

aluno), igual a 10 pontos percentuais; (2) complementação-VAAT (valor anual total por aluno), equivalente a 10,5 pontos percentuais e (3) complementação VAAR (valor anual por aluno condicionado ao cumprimento de condicionalidades de melhoria de gestão), referente a 2,5 pontos percentuais (Brasil, 2020b). Se o Fundeb já representava uma das principais fontes de financiamento escolar no Brasil, as mudanças introduzidas pelo novo Fundeb tornam-no ainda mais significativo no total de recursos da educação básica (Cruz et al., 2019).

Há uma sobreposição entre o Fundeb e o mínimo constitucional. Isto é, uma parte dos impostos e transferências associados ao mínimo constitucional pode ser usada para o Fundeb: até 30% da complementação podem onerar os 18% constitucionais da União. Antes da aprovação do novo Fundeb, projetos que estavam em tramitação propunham reduzir proporcionalmente o quanto da complementação da União poderia ser pago com recursos do mínimo constitucional, garantindo que não houvesse mudança na proporção de recursos provenientes do mínimo conforme tivessem aumentos da complementação da União. Contudo, a versão final aprovada da Emenda Constitucional do novo Fundeb manteve em 30% a proporção da complementação que pode ser paga com recursos do mínimo constitucional, ao mesmo tempo que aumentou para 23% a complementação da União.

Essa manutenção em 30% do total de recursos do mínimo constitucional que pode ir para o novo Fundeb é problemática, pois como a complementação da União mais que dobrou, mais do mínimo constitucional poderá ser utilizado para financiar o novo Fundeb. Isso significa que haverá menos recursos da União garantidos pelo mínimo constitucional para as despesas da educação básica que não correspondem à “manutenção e desenvolvimento do ensino” (MDE) ou para o ensino superior como um todo.

É importante destacar também que, como a complementação da União é determinada pelo valor arrecadado pelos fundos estaduais do Fundeb, o repasse federal para o Fundeb varia de acordo com a arrecadação de impostos e transferências nos estados e municípios. Assim, qualquer aumento de receita dos estados e municípios significa um aumento nesse valor que vai do mínimo constitucional para a complementação da União e, portanto, uma redução absoluta dos recursos que a União obrigatoriamente destinará para o restante da educação. Ou seja, a contribuição da União para o Fundeb aumenta conforme cresce a arrecadação dos estados e municípios – e, com isso, os recursos garantidos pela União a outras despesas educacionais reduzem.

*Onde estamos: o financiamento da educação básica brasileira em perspectiva comparada*

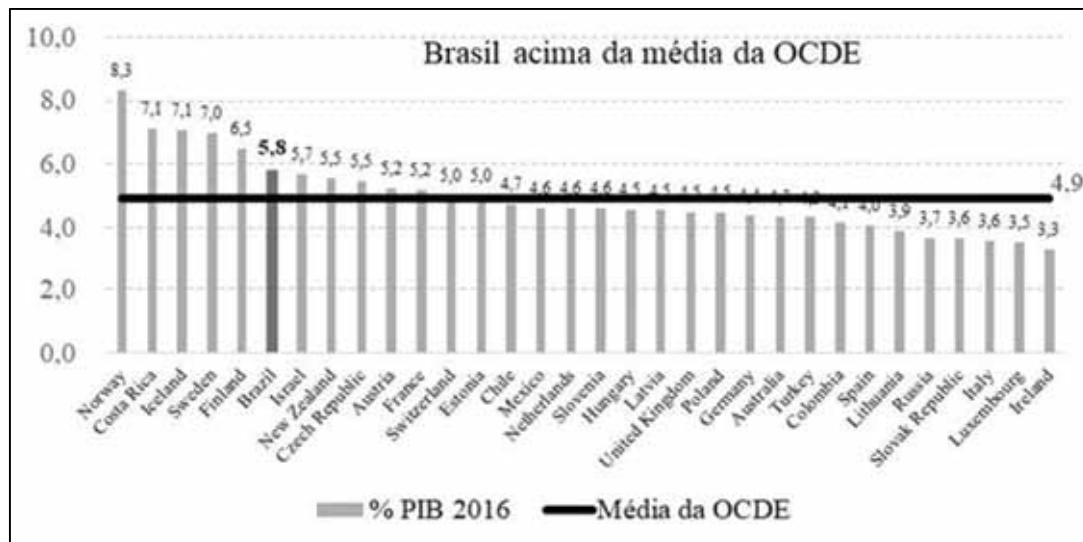
Três princípios essenciais devem ser considerados para a análise da governança do financiamento da educação: (1) equidade, (2) eficiência e (3) adequação (Cruz et al., 2019). De nada adianta o financiamento da educação ser eficiente se ele não é *adequado*, isto é, se a quantidade de recursos destinados a políticas educacionais é insuficiente para garantir uma educação de qualidade. Tampouco basta aumentar o total de recursos se a distribuição deles não for *equitativa*. Esses três princípios são igualmente importantes e precisam caminhar de mãos dadas para uma governança do financiamento da educação que seja positiva para a política educacional.

Em termos de equidade no financiamento da educação brasileira, observamos que alunos de mais baixo nível socioeconômico recebem menos recursos públicos do que aqueles ocupando um patamar socioeconômico mais elevado. Isto é, a distribuição de recursos educacionais perpetua a desigualdade entre os estudantes; afinal os alunos que mais precisam de uma educação de qualidade para quebrar o ciclo de pobreza são aqueles que recebem menores recursos do Estado (Bertoni et al., 2018). O desenho do novo Fundeb será particularmente relevante para melhorar a equidade no financiamento da educação nos próximos anos. Isso porque o novo Fundeb reforçou o mecanismo de redistribuição de recursos com parte da complementação da União – a complementação-VAAT – indo diretamente para os entes com menor *valor anual total por aluno* (Cruz et al., 2019).

Entretanto, de modo geral, o debate sobre o financiamento da educação brasileira se concentra em torno dos critérios de eficiência e adequação. No lado da eficiência – isto é, sob o princípio de que os recursos devem ser utilizados para maximizar os resultados educacionais tendo em vista um determinado nível de despesas, ou seja, valer-se do mínimo de despesas para extrair o máximo de resultados – argumenta-se que “os resultados educacionais do Brasil ficam abaixo do esperado, dado o nível de gastos” (The World Bank Group, 2017). É importante, contudo, ter atenção para análises que observam tal princípio num sentido estrito. Ao considerarmos *apenas* a medida de eficiência como suficiente para determinar a política de financiamento educacional, seria positivo reduzir as despesas educacionais para um determinado nível de resultado, pois assim melhora-se a eficiência. Isso porque o critério da eficiência sozinho desconsidera o contexto dos estudantes que recebem diferentes níveis de financiamento, além de desconsiderar também a atual qualidade da educação brasileira e a importância de uma educação de qualidade para a sociedade.

Do outro lado do embate está o conceito de adequação – isto é, o princípio de que os recursos distribuídos a sistemas educacionais devem ser suficientes para produzir os resultados desejados. Para analisar onde o Brasil está em termos de adequação, a Figura 1 apresenta a proporção do produto interno bruto (PIB) despendido em educação em diferentes países. Essa figura é comumente utilizada para indicar que “gasta-se muito em educação no Brasil”. De fato, observamos na Figura 1 que, em relação ao PIB, o Brasil se esforça bastante (mais do que a média dos países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em educação).

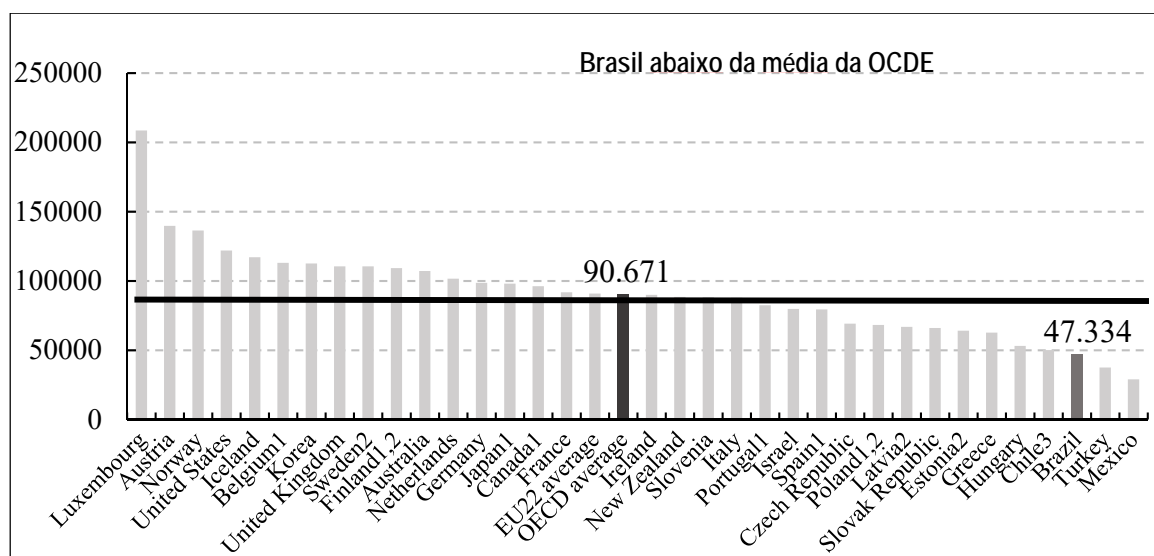
Figura 1  
DESPEZA COMO % DO PIB



Fonte: OCDE (2019). Dados de 2016 (todas as instituições públicas e privadas).

Figura 2

DESPESAS ACUMULADAS POR ALUNO



Fonte: OCDE (2018). Dados de 2015. (Figure C1.2. Cumulative expenditure per student on educational institutions between the age of 6 and 15). Em USD equivalentes convertidos usando PPPs (paridade de poder de compra).

Entretanto, tal esforço não significa que os estudantes brasileiros estejam recebendo um valor satisfatório ou adequado para uma educação de qualidade. É importante analisarmos os dados apresentados na Figura 1 à luz dos dados da Figura 2. Conforme podemos observar na Figura 2, a média de recursos que um aluno no Brasil recebe ao longo da educação básica (entre 6 e 15 anos de idade) está muito abaixo da média dos países-membros da OCDE. O que observamos, na realidade, é que, sendo o contexto brasileiro mais precário do que a média dos países-membros da OCDE, caso o Brasil queira prover uma educação de qualidade para a sua população, será necessário um esforço ainda maior em relação ao PIB, tendo em vista a vulnerabilidade socioeconômica de muitos dos estudantes brasileiros.

### A educação básica após o teto de gastos

Em dezembro de 2016, o Congresso brasileiro aprovou uma ampla reforma fiscal para o orçamento federal: a Emenda Constitucional nº 95, 2016 (Brasil, 2016). A reforma determinou que, durante os 20 anos seguintes, os gastos primários federais só podem aumentar segundo o valor do índice de inflação anual. Além de estabelecer um limite para o total de gastos federais, a reforma fiscal alterou a regra de cálculo do mínimo constitucional federal dedicado à educação. A partir de 2018, esse mínimo federal passou a ser determinado pelo valor referente a 18% das receitas líquidas do ano anterior, corrigido pela inflação (IPCA). Assim, a EC nº

95/2016 estipulou que o mínimo anual federal para as despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) está restrito a 18% das receitas do ano anterior, e o máximo está restrito ao valor total do orçamento da União, fixado no valor de 2016, a ser disputado entre todas as despesas primárias federais.

De acordo com a EC nº 95/2016, ficam de fora do teto as despesas da União com o Fundeb e as cotas estaduais e municipais do salário-educação. Tais exclusões significam que as cotas do salário-educação e os gastos com o Fundeb seguem legislação própria, independentemente do limite total dos gastos. Entretanto, uma vez que o orçamento federal para a educação é um só, é necessário ter em vista que as demais despesas educacionais (que estão sob o teto) são afetadas indiretamente pelos valores do Fundeb e do salário-educação, mesmo que esses valores não estejam no teto dos gastos.

Isso acontece pois, mesmo que os 23% da complementação da União para o novo Fundeb não estejam sob o teto, 30% desse total podem ser financiados pelo mínimo constitucional e, portanto, estão de toda forma dentro do teto. Ou seja, parte do mínimo constitucional pode ir para o Fundeb – valor este que se refere a 30% da complementação da União. Só que, com o novo Fundeb, a complementação da União mais que dobrou (passou de 10% para 23%), e com isso, conforme discutido acima, o valor do mínimo constitucional que poderá ser utilizado para financiar o Fundeb também mais que dobrará. Além disso, o aumento de 10% para 23% na complementação da União fora do teto provavelmente reduzirá o *poder de barganha* do setor educacional na disputa por recursos dentro do teto.

Em suma, isso significa que, a menos que a União decida gastar uma proporção maior do que hoje gasta com educação, haverá uma redução dos recursos para as demais áreas educacionais que não são financiadas pelo novo Fundeb.<sup>16</sup> Posto que a União é a principal responsável pelo ensino superior, o cenário acima descrito implica uma provável queda dos repasses destinados às universidades. É importante considerarmos que, num contexto em que o novo Fundeb e as restrições orçamentárias impostas pela EC nº 95/2016 se influenciam mutuamente, se o total destinado à educação sob o teto dos gastos se mantiver estático, necessariamente as universidades serão prejudicadas. Em outras palavras, seria preciso um aumento dos gastos educacionais sob o teto, e que este aumento fosse encaminhado às universidades, para que as despesas com o ensino superior se mantivessem iguais – o que, dada a atual conjuntura política, é improvável. Ou seja,

---

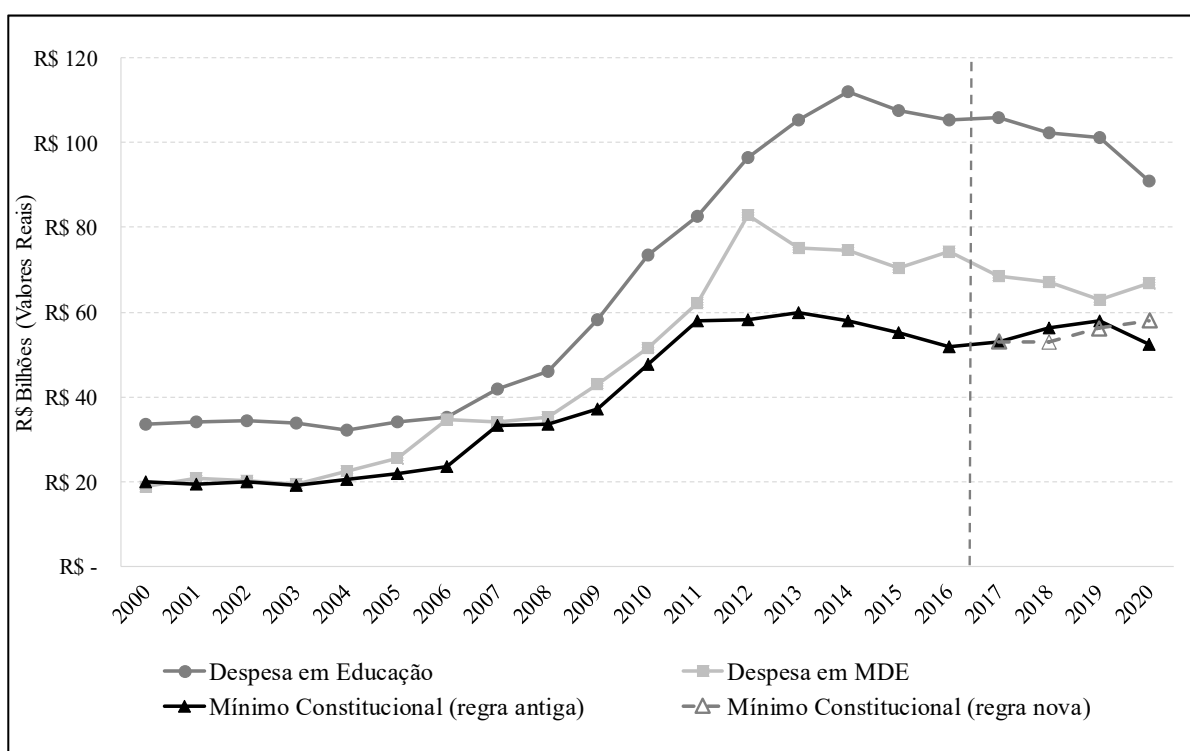
<sup>16</sup> O Relatório de Execução Orçamentária do Ministério da Educação (MEC) elaborado por Todos Pela Educação para 2020 atesta essa expectativa de queda nas despesas educacionais, demonstrando que neste último ano o MEC encerrou o exercício com a menor dotação desde 2011 (Todos Pela Educação, 2020).

muito provavelmente veremos reduções ainda maiores para o ensino superior do que as que já estão ocorrendo, tendo em vista o atual regime de teto de gastos e o aumento na complementação da União do novo Fundeb.

A Figura 3 apresenta as receitas e despesas federais em educação entre 2000 e 2020. A partir de 2007, observamos um aumento contínuo das despesas totais em educação. E, a partir de 2012, como mostra a Figura 3, ocorre um descolamento das despesas em relação à receita (tanto da despesa total quanto da despesa em manutenção e desenvolvimento do ensino). Entretanto, começamos a observar uma trajetória de queda nas despesas em MDE em termos reais. Também observamos queda no total das despesas federais em educação desde 2014, acirrada após o teto dos gastos (particularmente após 2018), com a despesa em 2020 estando abaixo da despesa real de 2012.

Figura 3

RECEITAS E DESPESAS FEDERAIS EM EDUCAÇÃO



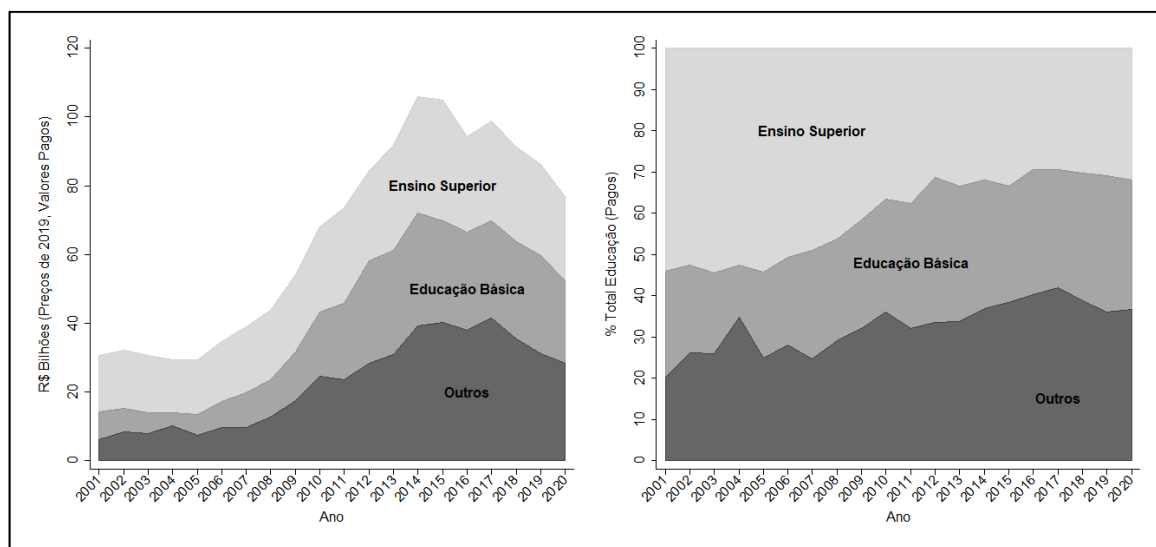
Fontes: Despesa total educação (empenhado): Siafi/Tesouro Nacional – STN; Despesa MDE (empenhado): RREO/Tesouro Nacional – STN; Receitas tributárias: Secretaria da Fazenda – SOF (2000 a 2020); IPCA/IBGE. Valores reais tendo 2019 como ano-base.

Ao analisar as despesas federais organizadas por etapas da educação, também já podemos observar não só uma queda no total de despesas, mas, particularmente, uma redução proporcional

dos gastos com ensino superior, conforme apresentado na Figura 4.<sup>17</sup> Notamos que o ensino superior apresentou queda de 21 pontos percentuais na participação nas despesas federais em educação nos últimos 20 anos (indo de 54% em 2000 para 33% em 2020).

Figura 4

DESPESAS DO GOVERNO FEDERAL POR ETAPAS DA EDUCAÇÃO



Fonte: LOA/Siga Brasil (2001 a 2020).

Notas: Consideramos despesas em educação básica e ensino superior a partir da subfunção (educação básica: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, EJA e educação profissional). As despesas em outras etapas de ensino são aquelas que estão na função educação sob subfunções que não indicam a etapa de ensino; por exemplo, subfunções administrativas.

### O argumento da eficiência

Pudemos observar acima que, apesar de o Brasil precisar aumentar o financiamento da educação básica para se aproximar do valor por aluno despendido por outros países – uma vez que se encontra muito abaixo da média da OCDE – os recursos educacionais federais no Brasil vêm decaindo, sobretudo após a aprovação do teto de gastos. Note que a observação que faço aqui sobre a queda nas despesas educacionais federais não é uma observação causal. Isto é, como a União gasta valores acima do mínimo constitucional em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), e como existem outras despesas que não entram no mínimo por não serem despesas em MDE, haveria espaço para a União reduzir despesas em educação independentemente do teto dos gastos. Quedas na receita, por exemplo, naturalmente poderiam levar a reduções nas despesas educacionais federais.

<sup>17</sup> Agradeço à Talita Silva pelo apoio na elaboração das figuras que usam dados do Siga Brasil.

Entretanto, conforme detalhado acima, ocorre uma redução “mecânica” de despesas a partir do crescimento da complementação da União para o novo Fundeb. Além disso, a expectativa de que uma disputa maior por recursos sob o teto dos gastos pudesse não afetar as despesas do governo federal em educação pressupõe um jogo de forças nessa disputa por recursos em que os setores sociais (incluindo a educação) têm o mesmo *poder de barganha* que outros setores da economia.<sup>18</sup> Não sendo este o caso – ou seja, caso a força política por recursos não seja equilibrada entre diferentes setores sociais e econômicos – esperaríamos quedas significativas nas despesas em todos os setores sociais, incluindo a educação, que é o que já estamos observando ocorrer nos últimos anos.

Ademais, argumentos antes invocados para pleitear a aprovação do teto dos gastos reaparecem com força noutras discussões que afetam diretamente o financiamento federal da educação, em particular no debate em torno da extinção do piso constitucional de educação, ou em propostas que querem unificá-lo com o piso da saúde. Discutirei a seguir dois desses argumentos, em geral inter-relacionados. O primeiro argumento sustenta que uma flexibilidade maior na gestão de recursos tornaria mais eficazes as políticas públicas. Já o segundo argumento preconiza que uma maior competição entre setores econômicos e sociais por recursos seria positiva para a eficiência gerencial, supostamente reduzindo despesas “desnecessárias” e melhorando também o uso dos recursos.

A respeito da flexibilidade no uso de recursos, argumenta-se que a existência de regras que restringem a margem de ação do gestor público em relação a quanto despender em cada área evita que ele faça as melhores escolhas (Borges, 2021; Salto, 2021). Sob tal hipótese, tanto a extinção do mínimo constitucional quanto a unificação dos mínimos de educação e saúde teriam efeitos semelhantes: ambas as iniciativas permitiriam ao gestor alocar recursos conforme suas escolhas político-ideológicas sobre setores a serem priorizados, e dariam maior liberdade aos gestores para responder às principais demandas seja da sociedade ou do seu eleitorado. Economistas e cientistas sociais já discutiram amplamente as razões que justificam as escolhas realizadas pelos gestores em termos de alocação do orçamento. Quando há uma restrição legal estipulando o mínimo de despesas em determinada área, as possibilidades de o gestor seguir suas inclinações político-ideológicas, naturalmente, se reduzem. A questão que se coloca é se tal redução da margem de

---

<sup>18</sup> Cruz (2018) analisa o caso dos sindicatos de professores e governos municipais nas decisões salariais para destacar a importância do poder de barganha dos agentes para as decisões orçamentárias em educação.

decisão do gestor é, de fato, negativa. Em outras palavras, uma flexibilidade maior na gestão do orçamento asseguraria um melhor uso dos recursos ou uma eficiência maior desses gastos?

Em artigo publicado em 2020, em coautoria com Talita Silva, realizei uma análise dos efeitos do mínimo constitucional da educação nos tipos de despesas educacionais municipais (Cruz e Silva, 2020). Apesar de ser uma análise específica para municípios, ela nos ajuda a compreender os efeitos de uma restrição à flexibilidade no orçamento sobre a eficiência dos gastos. Estimamos no artigo que o mínimo constitucional tem o efeito de atrair as despesas em educação para valores próximos ao mínimo, seja para os municípios que se encontravam abaixo do mínimo (aumentando suas despesas de um ano para outro), seja para aqueles que gastavam mais que o mínimo (e, então, reduziram suas despesas de um ano para outro). Ou seja, verificamos que o mínimo constitucional afeta as despesas educacionais não com um aumento indiscriminado, mas com maior aproximação ao valor mínimo determinado. Esse resultado significa que o mínimo constitucional é positivo ao evitar que alguns municípios gastem valores muito baixos em educação. Por outro lado, ele também reduz a proporção das receitas que vão para educação naqueles entes que dispõem valores muito altos, tendo em vista sua arrecadação. Nesse sentido, o mínimo constitucional melhora a equidade relativa do financiamento da educação (apesar de não necessariamente melhorar a equidade absoluta, pois são as proporções da arrecadação que se aproximam do mínimo constitucional).

Mas, afinal, o piso constitucional torna o uso dos recursos ineficiente, como se costuma argumentar? Para responder a essa pergunta, analisamos os tipos de despesas que variaram, identificando tipos mais e menos eficientes (Cruz e Silva, 2020). Encontramos que, para aqueles municípios que aumentaram as despesas para cumprir o mínimo, gasta-se mais com investimento (despesas de capital) e pessoal. No entanto, a proporção de despesas com pessoal não continua a aumentar depois que o município cumpre a regra mínima, contradizendo a expectativa de que tal restrição do mínimo constitucional levaria a despesas sempre crescentes com pessoal (Hallerberg, Scartascini e Stein, 2009, cap. 3). Já aqueles municípios que reduziram as despesas para se aproximarem do mínimo constitucional o fizeram reduzindo investimentos (e o efeito em pessoal não é estatisticamente significativo).

Ou seja, considerando os tipos de despesas afetados pelo mínimo, tais resultados não nos mostram redução de eficiência. Pelo contrário, onde o piso de fato reduziu as possibilidades de escolha – que são os entes que tiveram de aumentar as despesas por conta do piso –, observamos que tais aumentos foram principalmente em despesas de capital, e não em despesas correntes. Utilizando o conceito de eficiência da Firjan, por exemplo, tal aumento nos investimentos

significa uma alocação de recursos mais eficiente (Firjan, 2019). Em outras palavras, a restrição na flexibilidade orçamentária aumentou as despesas de capital e, com isso, melhorou medidas de eficiência no uso dos recursos.

Podemos ainda observar a eficiência tendo em vista os objetivos educacionais ao invés dos tipos de despesa. Tal giro de perspectiva nos leva a questionar se o sistema educacional está produzindo melhores resultados para determinado nível de despesas. Nesse sentido, o argumento da flexibilidade esbarra nos efeitos positivos de maiores patamares de despesa nos resultados educacionais dos estudantes, conforme observado em diferentes estudos (Jackson, Johnson e Persico, 2016; Jackson, Wigger e Xiong, 2018). Ou seja, à luz dos resultados encontrados em Cruz e Silva (2020), uma suposta extinção do mínimo constitucional poderia levar a reduções nas despesas educacionais de municípios que já gastam pouco com educação, além de aumentos nas despesas daqueles que gastam proporcionalmente muito. Assim, para que um aumento na flexibilidade no uso de recursos resultasse em maior eficiência em termos de resultados, teríamos de esperar que tal redução nas despesas educacionais dos municípios com menores gastos não implicasse piora nos resultados. Ou que a melhoria nos resultados dos entes que aumentassem suas despesas com o fim do mínimo fosse tamanha que compensasse a perda dos que reduziram as despesas, e as consequências em termos de equidade não fossem problemáticas por si sós.

O argumento da flexibilidade esbarra também nas *externalidades positivas* da educação para a sociedade.<sup>19</sup> Mas para falar das externalidades positivas da educação, é importante relembrar o segundo argumento utilizado para apoiar tanto o teto de gastos como a união dos mínimos constitucionais da educação e saúde: a premissa da “competição”. Refiro-me aqui à ideia de que uma disputa maior entre diferentes setores da economia por recursos supostamente faria com que os gestores fizessem melhores escolhas na alocação do orçamento disponível.

Para que uma competição maior por recursos da União não prejudique os setores sociais, particularmente a educação, é necessário que haja um jogo de forças republicano no Congresso Nacional, em que os setores educacionais tenham o mesmo poder de barganha de outras frentes parlamentares, a exemplo da Frente Parlamentar da Agropecuária. Ou seja, se a competição por recursos fosse de “igual para igual” entre setores econômicos com benefícios (políticos, eleitorais etc.) de curto prazo, e setores sociais com benefícios (de desenvolvimento social) futuros, a

---

<sup>19</sup> Isto é, “quando a ação de um agente econômico gera efeitos positivos sobre outros agentes sem que isso seja contabilizado na formação dos preços. As instituições, ao proverem serviços educacionais, fornecem benefícios sociais cujo valor não é computado ao preço dos benefícios privados pelos quais os indivíduos pagam” (Bertolin, 2011:243).

disputa por recursos poderia gerar benefícios, já que cada área teria sua fatia necessária e suficiente do orçamento, evitando desperdícios.

Considerando que a União está sujeita a pressões político-partidárias as quais, sabemos, são influenciadas pelo poder de barganha de diferentes setores econômicos e sociais, tal competição naturalmente irá privilegiar aqueles setores cujos benefícios se fazem evidentes no curto prazo, em detrimento da educação (assim como outras esferas sociais cujos benefícios não sejam imediatos). Ademais, por haver benefícios sociais da educação que não entram no cômputo do tomador de decisão (proveniente das externalidades positivas), mesmo em condições iguais de competição por recursos, esperaríamos menores investimentos para o setor. Assim, o teto dos gastos provavelmente reduzirá as despesas educacionais da União não por estes serem recursos “dispensáveis”, mas porque uma parte importante dos benefícios de haver uma população mais educada não é considerada no cálculo do tomador de decisão.

Se prever quedas nos recursos educacionais em tempos normais seria muito prejudicial para o futuro da educação, quanto mais em tempos de pandemia – em que não sabemos ao certo todos os custos futuros – nem, particularmente, os custos da redução da produtividade em nossa economia – de as crianças não estarem na escola durante esse período. Assim, o atual contexto torna imperativo reduzir a disputa por recursos educacionais e prover mecanismos para garantir que a educação não seja subfinanciada.

## Referências

- BERTOLIN, J. C. G. Os quase-mercados na educação superior: dos improváveis mercados perfeitamente competitivos à imprescindível regulação do Estado. *Educação e Pesquisa*, v. 37, n. 2, p. 237-248, ago. 2011.
- BERTONI, E. et al. *School finance in Latin America: a conceptual framework and a review of policies*. Inter-American Development Bank, Education Division Social Sector, ago. 2018.
- BORGES, J. M. Por que unificar os pisos de gastos em educação e saúde. *Nexo Jornal*, 2 mar. 2021.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Presidência da República. Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 19 jul. 2021.

- \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 95, de 15 dez. 2016. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Presidência da República. Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2095%2C%20DE,do%20%C2%A7%203%C2%BA%20do%20art.15%20dez.2016](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2095%2C%20DE,do%20%C2%A7%203%C2%BA%20do%20art.15%20dez.2016)>. Acesso em: 19 jul. 2021.
- \_\_\_\_\_. PEC nº 188. Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019. Brasília, DF: Senado Federal, 2019 a.
- \_\_\_\_\_. PEC nº 186. Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019. Brasília, DF: Senado Federal, 2019 b.
- \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 108, de 26 ago. 2020. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Presidência da República. Brasília, DF, 25 ago. 2020a. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%20108%2C%20DE%2026%20DE%2008%20AGOSTO%20DE%202020&text=As%20Mesas%20da%20C%C3%A2mara%20dos,Art.26%20ago.2020](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%20108%2C%20DE%2026%20DE%2008%20AGOSTO%20DE%202020&text=As%20Mesas%20da%20C%C3%A2mara%20dos,Art.26%20ago.2020)>. Acesso em: 19 jul. 2021.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 14.113, de 25 dez. 2020. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Presidência da República. Brasília, DF, 25 dez. 2020b. Disponível em: <[www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151](http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151)>. Acesso em: 19 jul. 2021.
- CRUZ, T. Teacher hiring decisions: how do governments react to an exogenous redistribution of education funds? *Economics of Education Review*, v. 67, p. 58-81, 2018.
- \_\_\_\_\_; SILVA, T. Minimum spending in education and the Flypaper Effect. *Economics of Education Review*, v. 77, p. 102012, 1 ago. 2020.
- \_\_\_\_\_ et al. *Novo Fundeb: prós e contras das propostas em debate*. [S.l.]: Inter-American Development Bank, set. 2019. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/pt/novo-fundeb-pros-e-contras-das-propostas-em-debate>>. Acesso em: 30 maio. 2020.
- FIRJAN. *Índice Firjan Gestão Fiscal* – Edição 2019. Rio de Janeiro: Firjan, 2019. Disponível em: <[www.firjan.com.br/data/files/88/94/7D/5D/33F0F61053918AE6A8A809C2/IFGF-2019\\_anexo-metodologico3.pdf](http://www.firjan.com.br/data/files/88/94/7D/5D/33F0F61053918AE6A8A809C2/IFGF-2019_anexo-metodologico3.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2020.

- HALLERBERG, M. S.; SCARTASCINI, C. G.; STEIN, E. *Who decides the budget? A political economy analysis of the budget process in Latin America*. [S.l.]: Harvard University Press, 2009.
- JACKSON, C. K.; JOHNSON, R. C.; PERSICO, C. The effects of school spending on educational and economic outcomes: evidence from school finance reforms. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 131, n. 1, p. 157-218, fev. 2016.
- \_\_\_\_\_; WIGGER, C.; XIONG, H. *Do school spending cuts matter? Evidence from The Great Recession*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, jan. 2018. Disponível em: <[www.nber.org/papers/w24203.pdf](http://www.nber.org/papers/w24203.pdf)>. Acesso em: 3 ago. 2020.
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) *OCDE indicators. Education at a glance*. Paris: OCDE, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/eag-2018-en>>. Acesso em: 15 mar. 2022. (Online).
- \_\_\_\_\_. *OCDE indicators. Education at a glance*. Paris: OCDE, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>>. Acesso em: 15 mar. 2022. (Online).
- SALTO, F. Sem auxílio e sem ajuste. Opinião. *Estadão*, 1 mar. 2021.
- THE WORLD BANK GROUP. *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*. Washington, DC: World Bank, 2017. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>>. Acesso em: 4 maio. 2018.
- TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Execução Orçamentária do Ministério da Educação (MEC): consolidado do exercício de 2020*. São Paulo: Todos Pela Educação, 2020. Disponível em: <<https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/02/6%C2%B0-Relatorio-Bimestral-da-Execucao-Orcamentaria-do-MEC.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

## 5 A função redistributiva e supletiva da União no enfrentamento dos efeitos da pandemia do Covid-19 na educação brasileira

*Victor Godoy Veiga*

*Débora Cristina Soares Santos*

### Resumo

O acesso à educação no Brasil foi ampliado significativamente nas últimas décadas. Não obstante, as avaliações nacionais e internacionais demonstram que não houve melhora equivalente no desempenho dos estudantes, o que representa um complexo desafio multidimensional de melhoria qualidade do ensino ofertado. Com a crise pandêmica e a aceleração das transformações digitais, esse desafio aumenta. Nesse sentido, o Estado, que possui um amplo aparato normativo e, com a recente alteração do Fundeb, um fundo permanente de financiamento da educação, age por meio do Ministério da Educação na coordenação e articulação de ações estratégicas para prover assistência técnica e financeira às redes ensino dos entes da federação, de forma a diminuir as desigualdades regionais. É fundamental que as políticas educacionais brasileiras priorizem os seguintes aspectos: (1) transformação digital do ensino, (2) consolidação da nova Política Nacional de Alfabetização; (3) fortalecimento do ensino profissional e tecnológico; e (4) redução das desigualdades educacionais regionais.

### Introdução

A educação no Brasil e no mundo vem passando por um processo de transformação impulsionado pela aceleração da evolução das tecnologias digitais e de comunicação em razão do contexto pandêmico causado pela Covid-19. O alcance dessa transformação abrange a metodologia, os meios e a forma de oferta da educação, mas também todo o processo educativo, considerando o acesso, a permanência, o ensino-aprendizagem, o professor, o estudante e o ambiente à sua volta, o que podemos definir como um complexo desafio multidimensional.

A velocidade dessas mudanças evidenciou também a necessidade de adoção de arranjos e mecanismos dinâmicos capazes de acompanhar as evoluções tecnológicas constantes e de promover de maneira ágil o redirecionamento dos sistemas de ensino para oportunizar o aprendizado necessário durante todas as etapas da educação formal e para a aprendizagem ao

longo da vida. E, principalmente que permitam a coerência de ação entre os diferentes níveis de governo, diante da realidade federalista brasileira.

Diante desse cenário e das fragilidades e desigualdades estruturais historicamente constituídas no Brasil, que figura entre os 10 países mais desiguais do mundo, de acordo com o Índice de Gini (2018), de 0,539, os desafios crescentes da aceleração das transformações digitais podem implicar a amplificação das desigualdades educacionais e sociais no país e o risco de retrocesso, em especial no que diz respeito ao acesso à educação formal.

No Brasil, o enfrentamento dos efeitos da pandemia na educação deve observar que a Constituição Federal estabelece a atuação colaborativa entre os entes, para garantir o acesso e permitir a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis (art. 23, inc. V, e art. 214). As responsabilidades de cada ente da federação foram definidas na Carta Magna de 1988, de modo a descentralizar o poder do governo federal em relação à educação básica, que compreende a educação infantil e os ensinos fundamental e médio, concedendo autonomia relativa aos estados e municípios, direcionando competências educacionais aos três níveis de governo: federal, estadual e municipal.

Desse modo, a Constituição Federal de 1988 delineou princípios gerais, diretrizes e limites (arts. 205, 206 e 208) e definiu o responsável para cada nível educacional. Assim, o ensino infantil foi atribuído aos municípios; o ensino fundamental foi atribuído de maneira concorrente aos municípios e estados; o ensino médio ficou designado para os estados e o Distrito Federal; e o financiamento das instituições de ensino públicas federais, bem como a função redistributiva e supletiva em matéria educacional, à União (Brasil, 1988, 211).

Entretanto, para resguardar o efetivo direito à educação e oportunizar meios para sua concretização, há necessidade do envolvimento de um conjunto de atores para além dos governamentais. Sem pretender relacionar exaustivamente, o tema também envolve organismos não governamentais, organismos internacionais, empresas e a sociedade. Considera-se, pois, que a atuação multidisciplinar e multissetorial deve buscar a construção de mecanismos contínuos de diálogo, com vistas a buscar respostas para as complexas situações que superam a capacidade de atuação estatal. Não podem ser desconsiderados, todavia, o desafio de se conciliar os diversos interesses envolvidos e eventuais divergências políticas.

Em observância aos preceitos constitucionais, os normativos que integram o ordenamento jurídico educacional – a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Brasil, 1996), responsável pelas diretrizes nacionais da educação; o Plano Nacional de Educação – PNE (Lei nº 13.005/2014), que estabelece diretrizes, metas e estratégias para todos os níveis e modalidades

educacionais, responsáveis pela orientação da elaboração dos planos subnacionais para o decênio 2014-2024; além do Plano Plurianual – PPA (Lei nº 13.971/2019), instrumento orçamentário quadrienal e não coincidente com o mandato presidencial, que estabelece diretrizes, objetivos e metas de médio prazo do governo, e da Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o Fundeb. (Brasil, 2020<sup>a</sup>)

Esse aparato normativo traz o alinhamento necessário para que a União, por meio do Ministério da Educação (MEC), possa exercer o papel redistributivo e supletivo em matéria educacional, coordenando a política de educação nacional e articulando com os diversos atores envolvidos, conforme previsão do art. 8º da LDB, de modo a promover as transformações necessárias da educação brasileira com qualidade, equidade e inclusão em todas as modalidades de ensino.

Para além disso, o Ministério da Educação conta ainda com o Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão colegiado que integra a estrutura do MEC e que foi instituído pela Lei nº 9.131, de 25 de novembro de 1995. Sua finalidade é colaborar na formulação da Política Nacional de Educação e exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação. Entre suas atribuições se insere a definição das Diretrizes Curriculares Nacionais, um conjunto de definições doutrinárias sobre princípios, fundamentos e procedimentos na educação básica que orientam as escolas na organização, articulação, desenvolvimento e avaliação de suas propostas pedagógicas.

Essas diretrizes são estabelecidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) que atribui à União:

estabelecer, em colaboração com os Estados, Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, que nortearão os currículos e os seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar a formação básica comum [Brasil, 1996, art. 9º, inc. iv].

Segundo o art. 2º da Lei nº 9.131/1995, as deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das câmaras deverão ser homologados pelo ministro de Estado da Educação para possuírem validade jurídica.

## O financiamento da educação básica e o novo Fundeb

O Brasil possui 47,3 milhões de estudantes no âmbito da educação básica e 179,5 mil escolas, de acordo com dados do Censo Educacional (Inep, 2020). No âmbito da rede pública são 38,5 milhões de estudantes para mais de 138 mil estabelecimentos públicos, dos quais 107,8 mil são escolas municipais que contam com 48,4% das matrículas. Nota-se que a maior parte do atendimento da educação básica está no âmbito da rede municipal, o que demanda uma consistente capacidade de financiamento, de forma que os recursos sejam distribuídos de modo a atender as necessidades dos sistemas de ensino.

Lançando um breve olhar sobre a perspectiva de arrecadação tributária municipal, quando comparada às arrecadações estaduais e federal é a mais baixa e desigual – menos de 850 municípios dos 5.570, conseguiram arrecadar mais de 10% das respectivas receitas totais com impostos, no período compreendido entre 2003 e 2019 (Ipea, 2020). Esses dados demonstram a relevante dependência dos municípios no que tange a recursos para execução da educação infantil e do ensino fundamental públicos.

Para financiar a execução da educação, considerando a repartição de competências e capacidade de arrecadação dos entes federados, a Constituição (art. 212, §§ 2º e 3º) previu limites mínimos de investimento em educação provenientes das receitas de impostos, sendo da União nunca menos que 18%, e dos estados e municípios no mínimo 25%, incluindo as transferências para manutenção e desenvolvimento do ensino, assegurando o atendimento prioritário para o ensino obrigatório, considerando os sistemas de ensino federal, estadual e municipal.

Esses valores compõem o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), após as transferências obrigatórias da União para os fundos dos municípios e dos estados (FPE e FPM) e dos estados para fundo dos municípios, de forma a dar capacidade de investimento e diminuir o impacto das diferenças de arrecadação. O Fundeb é um fundo especial de natureza contábil, integrado pelos 27 fundos dos estados e do Distrito Federal, responsável por mais de 60% da totalidade dos recursos de que estados e municípios dispõem para investir em educação básica, havendo ainda a suplementação da União.

Com o intuito de conferir maior alcance e equidade para a distribuição do Fundeb, a Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020 (Brasil, 2020b), propiciou alterações e consolidou o fundo como um mecanismo redistributivo permanente, sujeito a revisões decenais, estabelecendo possibilidade de correção das distorções na distribuição de recursos, de modo a

permitir que diferentes redes de ensino tenham acesso aos recursos independentemente do estado/município em que se encontrem, conforme os parâmetros estabelecidos, além de prever o incremento gradual da complementação da União e o incentivo às redes de ensino que demonstrem melhoria dos indicadores educacionais de aprendizagem e equidade com a redução das desigualdades.

A União ampliará gradualmente o percentual de complementação, partindo de 12% em 2021 e chegando a 23% em 2026. A adoção do modelo híbrido de distribuição contempla, além dos 10 pontos percentuais já existentes pela regra anterior, a destinação de 10,5 pontos percentuais para as redes que não alcançarem o nível de investimento mínimo por aluno e de 2,5 pontos para as redes que melhorarem a gestão educacional e indicadores de qualidade da educação, perfazendo assim os 23% complementares da União e priorizando, dessa maneira, a eficiência dos investimentos em educação.

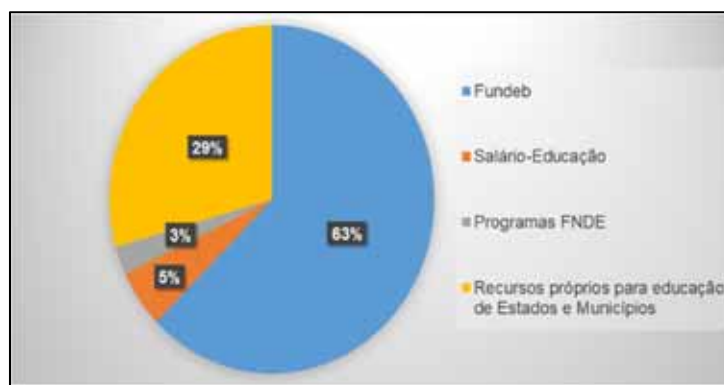
No que concerne à repartição do fundo, a principal variável é o número de alunos, apurado mediante dados do último Censo Escolar, que contabiliza os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme definido no art. 211, §§ 2º e 3º da Constituição, e seguindo fatores de ponderação conforme diferentes etapas e modalidades em atendimento ao art. 7º, § 1º, da Lei nº 14.113/2020.

Outras fontes também resguardadas constitucionalmente contribuem para o financiamento da educação básica no Brasil, como o salário-educação e outras contribuições sociais (art. 212, §§ 4º e 5º). Essas fontes asseguram recursos para o financiamento de importantes políticas de assistência técnica e financeira para estados e municípios em matéria educacional.

Para que se tenha a compreensão adequada da composição hoje vigente sobre o financiamento da educação básica brasileira, o gráfico abaixo ilustra a representatividade das fontes de recursos repassados aos estados, Distrito Federal e municípios, ou arrecadados diretamente por eles.

Figura 1

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL POR FONTE DE RECURSO



Fonte: Elaboração dos autores.

Como pode ser observado, o Fundeb é a maior fonte de financiamento da educação básica no Brasil, representando 63% de todos os recursos investidos. Somando-se os recursos do Fundeb com os recursos do salário-educação e com os recursos próprios de estados e municípios, verifica-se que 97% dos recursos da educação básica não dependem de políticas federais de repasse. Registre-se que se computou, nos valores do Fundeb, a complementação da União.

### Os investimentos em educação no Brasil e a qualidade da educação

De acordo com o Banco Mundial (2020), o Brasil investiu 6,32% do produto interno bruto (PIB) em educação em 2017. Esse dado colocou o Brasil no 12º lugar do mundo em investimentos em educação em relação ao PIB daquele ano, bem acima da média mundial de 4,42% do PIB no mesmo ano. Em 2004, o Brasil investiu 3,97% do PIB em educação e o crescimento foi, portanto, de 2,35 pontos percentuais em 13 anos.

Em que pese a educação brasileira ter alcançado resultados importantes no que se refere à ampliação do acesso, o desempenho dos estudantes brasileiros, tanto em avaliações nacionais como nas internacionais não acompanhou, no mesmo ritmo, essa evolução.

A educação escolar é composta pela educação básica, que compreende desde a educação infantil até o ensino médio e constitui etapa obrigatória prévia ao ensino superior, de acordo com a LDB, e embora preveja o acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para todos os que não os concluíram na idade própria, somente 48,8% das pessoas com 25 anos ou mais concluíram a escolaridade básica obrigatória no Brasil. (IBGE, s.d.)

Dados ainda mais preocupantes dimensionam que existem 11 milhões de pessoas, com 15 anos ou mais, analfabetas no país, com maior representatividade nas regiões Nordeste e Norte,

com 13,9% e 7,6%, respectivamente. Ademais, o Brasil figura no grupamento do E9, uma associação de países com maior representatividade do analfabetismo mundial, promovida pela UNESCO e integrada, além do Brasil, por Bangladesh, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão.

Esses dados quando confrontados com os dados de investimento mostram que o aprimoramento da qualidade da educação brasileira depende de outras variáveis, além do investimento de recursos.

Recentemente, o ministro da Educação homologou, por meio da Portaria nº 338, os estudos sobre a metodologia de aferição do custo aluno qualidade (CAQ), apresentados e discutidos no Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica (CPACEB), e consolidados na Nota Técnica nº 25/2020/CGIME/DIRED, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

A garantia de padrão de qualidade do ensino é um dos princípios da Educação no Brasil, previsto no art. 206 da CF 88. A LDB também traz, no art. 211, a garantia de padrão mínimo de qualidade. Embora a implementação do CAQ estivesse prevista desde 2014 na lei que instituiu o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005, de 2014), dada sua complexidade, o tema nunca havia sido enfrentado adequadamente pelo Ministério da Educação. Para tanto, foi instituído um comitê composto de representantes da União, dos estados e dos municípios que iniciou seus trabalhos em 2019 e consubstanciou os resultados dos trabalhos na citada Nota Técnica nº 25/2020. Com base nesse trabalho, será possível fomentar a importante discussão sobre investimentos públicos em educação e a qualidade do ensino no Brasil.

### **A pandemia e a educação brasileira**

Em 2020, a educação brasileira, assim como ocorreu na maior parte do mundo, foi fortemente afetada pela pandemia da Covid-19. Como uma das primeiras medidas emergenciais, devido à situação de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março de 2020, houve a suspensão das atividades presenciais nas redes de ensino em todo o país.

Esse cenário exigiu a adoção de estratégias e ferramentas por parte das redes de ensino com vistas ao desenvolvimento das atividades de ensino-aprendizagem em prol dos alunos, a fim de mitigar os impactos já esperados em decorrência do fechamento das escolas.

No Brasil, foi realizada uma pesquisa pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com o intuito de verificar a resposta das redes de ensino à pandemia, ocasião em que foram coletados dados de 168.739 das 179.533 escolas no país. Os dados da pesquisa mostraram que em 43,1% das escolas houve ajuste na data de término do ano letivo de 2020, com impacto direto no calendário escolar e, conseqüentemente, em suas atividades educacionais.

Enquanto nas regiões Norte e Nordeste 50,8% e 59% das escolas ajustaram o calendário, no Sudeste, Sul e Centro-Oeste os percentuais foram de 33,7%, 29,2% e 20,9%, respectivamente.

O gráfico da figura 2 mostra que a maioria das escolas brasileiras, tanto públicas como privadas, não retornou às atividades presenciais durante o ano letivo de 2020.

Figura 2

PERCENTUAL DE ESCOLAS QUE NÃO RETORNARAM ÀS ATIVIDADES PRESENCIAIS NO ANO LETIVO DE 2020 – BRASIL



Fonte: Inep (2021b).

Considerando essa situação, foram adotadas iniciativas locais de gestão educacional a despeito da suspensão das atividades presenciais: 95,1% das escolas no Brasil adotaram estratégias não presenciais de ensino-aprendizagem, em função da suspensão emergencial das aulas presenciais.

Figura 3

PERCENTUAL DE ESCOLAS POR ESTRATÉGIA ADOTADA PELA ESCOLA/SECRETARIA DE EDUCAÇÃO JUNTO AOS PROFESSORES PARA CONTINUIDADE DAS ATIVIDADES PEDAGÓGICAS DURANTE A SUSPENSÃO DAS ATIVIDADES PRESENCIAIS



Fonte: Inep (2020).

Embora tenha havido a adoção de estratégias não presenciais voltadas à manutenção do ensino e aprendizado dos alunos, a realização de aulas ao vivo pela internet com possibilidade de interação entre professor e aluno não ocorreu em 54,3% das escolas. Esse número comprova que o sistema educacional brasileiro, as famílias e a comunidade educacional em geral experimentaram entraves para implementação de aulas síncronas.

Dado o cenário que descreve o esforço das escolas e redes de ensino em 2020, foi imprescindível a atuação do MEC, por intermédio do Conselho Nacional de Educação (CNE), na instituição de diretrizes nacionais para embasar as estratégias educacionais excepcionais em decorrência do estado de calamidade decretado e da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020.

Assim, a Resolução CNE/CP nº 02, de 10 de dezembro de 2020, homologada pelo ministro da Educação, possibilitou a adoção do chamado, no Brasil, “reordenamento curricular” para cumprir, de modo contínuo, os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento previstos no ano letivo anterior.

Nessa esteira, essa ação se concretiza como uma alternativa normativa implementada pelo Ministério da Educação para enfrentamento à pandemia.

Com vistas a consolidar a articulação nacional e apoiá-la, o Ministério da Educação atuou na implementação de ações para que as escolas realizem o retorno gradual às aulas presenciais,

inclusive mediante apoio financeiro da União para as redes de ensino. Além disso, o MEC apoiou a indicação de professores como grupo prioritário na vacinação, em razão da necessidade urgente de retorno das atividades presenciais. Em março de 2020, ainda no primeiro mês da pandemia, o MEC criou o Comitê Operativo de Emergência (COE), um importante espaço de interação em articulação com municípios, conselhos, universidades e institutos federais, com a finalidade de definir e divulgar medidas de enfrentamento aos efeitos da Covid-19 na educação. O resumo das ações do MEC durante o primeiro ano da pandemia consta do relatório “Ações do MEC em Resposta à Pandemia de Covid-19”<sup>1</sup>.

O Censo Escolar de 2020 trouxe, também, dados importantes sobre a disponibilidade de internet no âmbito das escolas básicas, tendo em vista que grande parte das escolas ofertaram aulas virtuais como medida mitigadora da suspensão das aulas presenciais. Dessa forma, foi identificado que esse recurso é pouco presente nos estados do Acre, Amazonas, Maranhão, Roraima, Pará e Amapá e que, embora tenha o maior número de escolas de ensino fundamental, a rede municipal não dispõe dos aparatos tecnológicos em quantidades adequadas e padece de baixa oferta de internet para estudantes, contemplando essa oferta apenas 23,8% das escolas, conforme demonstrado nas Notas Estatísticas do INEP

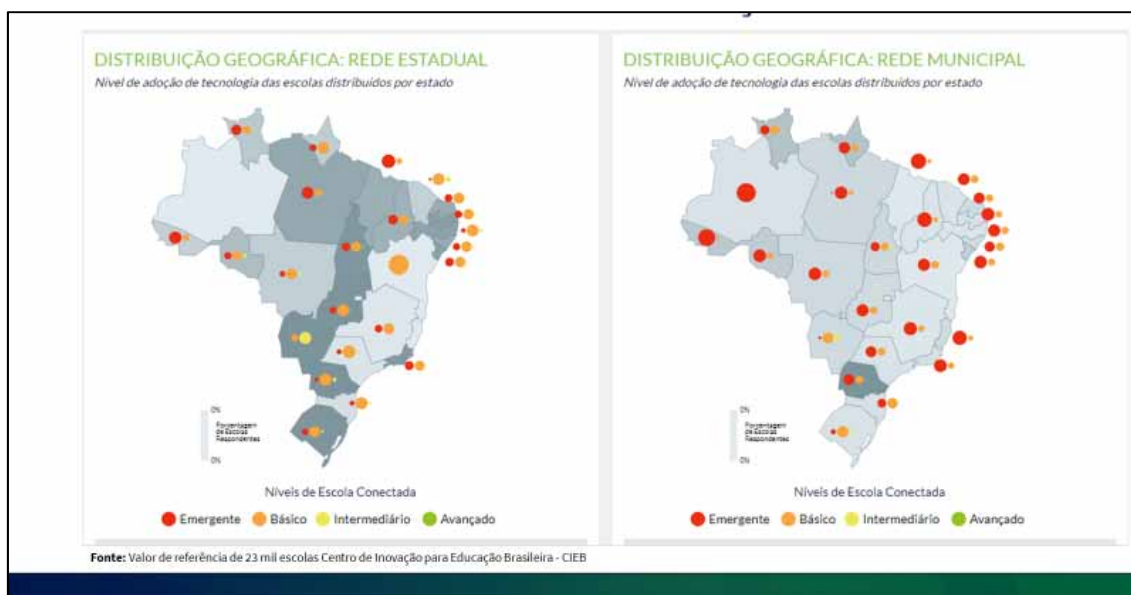
Outro levantamento realizado pelo Ministério da Educação buscou identificar os níveis de maturidade em adoção de tecnologia nas redes de ensino do país. O gráfico abaixo demonstra que o nível de maturidade é básico e emergente na maioria das redes estaduais de ensino e emergente na maioria das redes municipais.

---

<sup>1</sup>. Disponível em: <[www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/relatorio-de-atividades-aponta-acoes-do-mec-e-suas-vinculadas-em-resposta-a-pandemia-de-covid-19#:~:text=O%20MEC%2C%20desde%20o%20in%C3%ADcio,da%20pandemia%20de%20Covid%2D19](http://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/relatorio-de-atividades-aponta-acoes-do-mec-e-suas-vinculadas-em-resposta-a-pandemia-de-covid-19#:~:text=O%20MEC%2C%20desde%20o%20in%C3%ADcio,da%20pandemia%20de%20Covid%2D19)>. Acesso em: 15 mar. 2022.

Figura 4

VISÃO: NÍVEIS DE MATURIDADE EM ADOÇÃO DE TECNOLOGIA



Fonte:: Elaboração dos autores, com dados do Centro de Inovação para a Educação (Cieb).

Esse panorama constitui-se em importante direcionador para as políticas públicas educacionais de assistência financeira. Dessa forma, o Ministério da Educação busca garantir o acesso e a igualdade de condições, corrigindo as distorções históricas e garantindo o padrão mínimo de qualidade para o ensino básico, por meio de suas secretarias e entidades vinculadas.

Salienta-se que mesmo no período de suspensão das aulas presenciais, o Programa Nacional de Alimentação Escolar foi mantido em caráter excepcional, com distribuição de *kits* com gêneros alimentícios adquiridos com recursos do programa para os pais ou responsáveis pelos estudantes. Em atenção ao período pandêmico, foi editada a Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020, de forma a permitir a continuidade do Pnae, diante do caráter universal do programa, com vistas ao atendimento do direito à alimentação.

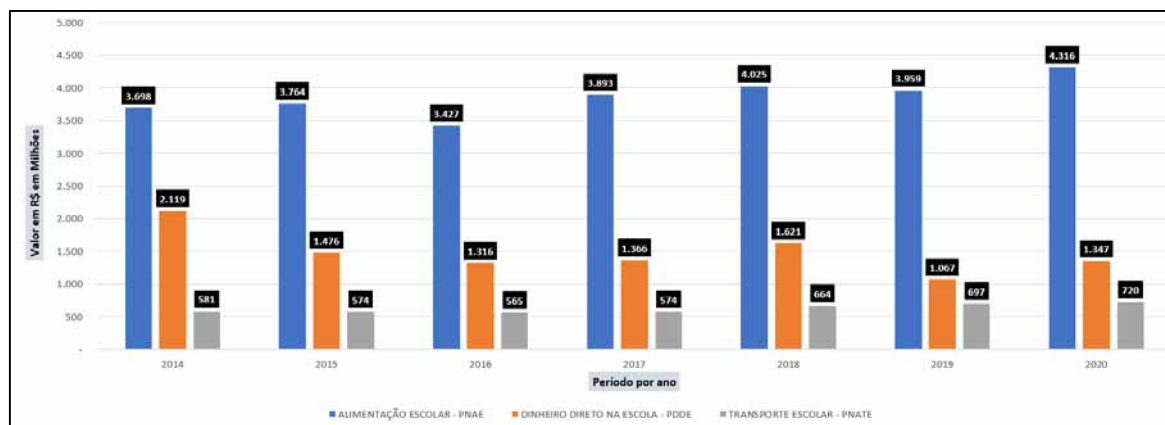
O Programa de Transporte Escolar também manteve o repasse de recursos para custear despesas com manutenção, seguros, licenciamento, impostos e taxas do transporte escolar, assim como o Programa Caminho da Escola, que entregou 1.662 ônibus escolares de janeiro a junho de 2021.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) também atua em caráter suplementar, com finalidade de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, fortalecer a participação social e a autogestão escolar. No período pandêmico, o MEC destinou mais de R\$ 670 milhões diretamente para as redes de ensino estaduais, distrital e municipais, para

que as escolas pudessem preparar o retorno seguro às aulas, por meio do PDDE Emergencial. Os recursos permitem a aquisição de itens de consumo para higienização de ambientes e das mãos; de material de consumo; de equipamentos de proteção individual (EPIs); de contratação de serviços especializados em desinfecção de ambientes e realização de pequenos reparos das dependências escolares.

Esses programas refletem a função redistributiva no âmbito das políticas educacionais e visam dar resposta mais imediata aos sistemas de ensino mais vulneráveis. O gráfico da figura 5 ilustra os valores repassados por programa por ano.

Figura 5  
VALOR DO REPASSE POR PROGRAMA (EM R\$)



Fonte: Elaborada pelos autores. Dados FNDE (2021).

Conforme os dados apresentados, evidencia-se a perenidade dos investimentos das políticas públicas federais que assistem os estados e municípios, essencialmente considerando as vulnerabilidades sociais dos estudantes e de infraestrutura das redes de ensino.

### Perspectivas e desafios da educação brasileira no contexto pós-pandemia

A educação básica no Brasil enfrenta desafios multidimensionais, conforme demonstrado, de modo que para avançar no combate às desigualdades educacionais, especialmente considerando a recuperação pós-Covid. Nesse sentido, o Ministério da Educação possui papel relevante com os diversos atores que atuam na educação.

Entende-se que a prioridade absoluta é o retorno às aulas presenciais. Para isso foram investidos mais de R\$ 600 milhões para preparar as escolas e redes municipais para o retorno seguro. Também essencial, o ensino híbrido demonstrou ser relevante para a oferta de conteúdo,

por meio de aulas síncronas e assíncronas, para possibilitar a suplementação do ensino diante das perdas educacionais como efeitos da pandemia.

Diante desse contexto, o MEC elencou quatro eixos prioritários: (1) transformação digital do ensino, (2) consolidação da nova Política Nacional de Alfabetização; (3) fortalecimento do ensino profissional e tecnológico e (4) redução das desigualdades educacionais regionais.

De modo a propiciar a transformação digital do ensino, o MEC tem promovido a difusão de modernas tecnologias digitais com governança de dados, serviços educacionais modernos e técnicas pedagógicas para dar suporte aos gestores escolares, professores e alunos. Atualmente o ministério está trabalhando em parceria com as duas maiores empresas de tecnologias – Microsoft e Google – para, em breve ofertar a todas as redes de ensino estaduais e municipais, plataformas de ensino para o ensino híbrido e a oferta de conteúdo educacional.

Ainda no âmbito da transformação digital do ensino, o ministério oferece, por meio de duas plataformas (Avamec e MEC RED), formação continuada de professores e a oferta de recursos complementares.

Outro eixo prioritário, refere-se à consolidação da nova Política Nacional de Alfabetização. Os resultados do PISA (2018), evidenciam a necessidade de melhoria da qualidade educacional no país e a alfabetização é pilar fundamental para essa qualidade, com reflexo no futuro. Nesse sentido, são ofertados diversos programas e ações, com oferta de conteúdos gratuitos e de amplo acesso, como forma de orientar, subsidiar e incentivar famílias e professores no desenvolvimento cognitivo e linguístico das crianças.

Com efeito, o curso Práticas de Alfabetização, delineado para maximizar o desempenho de atuação do alfabetizador, foi um dos mais acessados no ano de 2020, registrando mais de 5 milhões de acessos.

O fortalecimento do ensino profissional e tecnológico também se inclui nas prioridades, tendo em vista seu potencial de impacto na inserção de jovens no mercado de trabalho. Essa política passou por várias reformulações para facilitar a aproximação dessa etapa da educação com o mercado de trabalho e potencializar os arranjos locais do setor produtivo.

Esses eixos prioritários são orientados pelo quarto eixo, que prevê a redução das desigualdades educacionais regionais. Para concretizar esse objetivo prioritário o Ministério da Educação vem investindo nas avaliações diagnósticas para auxiliar os entes na elaboração de seus planos locais de recuperação e para direcionar a formação continuada ofertada.

Ademais, o MEC vem priorizando a melhoria da infraestrutura física e de conectividade das redes de ensino. Dois programas principais orientam essa oferta: (1) o Programa de Inovação

Educação Conectada (Piec), que tem o objetivo de apoiar a universalização do acesso à internet em alta velocidade e fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na educação básica; e (2) o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que possibilita a manutenção e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas.

Nesse sentido, o Programa de Ações Articuladas (PAR), oferece assistência técnica e financeira com o objetivo de orientar a elaboração dos planos plurianuais das políticas de educação pelas secretarias municipais, estaduais e do Distrito Federal. Esse programa traz, de maneira transversal, as metas do Plano Nacional de Educação e, com isso, possibilita o monitoramento e a avaliação dos planos subnacionais.

A figura a seguir demonstra, em síntese, a atuação do Ministério da Educação para o período pós-Covid.

Figura 6  
AÇÕES PARA O RETORNO PRESENCIAL  
EIXOS DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO



Fonte: Elaboração dos autores.

## Conclusão

Com o fechamento repentino das escolas, milhões de estudantes brasileiros foram prejudicados com a interrupção das interações síncronas entre professor e aluno. Os impactos da pandemia na educação brasileira exigirão dos gestores públicos uma atuação coordenada e planejada que enfrente os déficits de aprendizagem, o abandono e a evasão escolar, as distorções idade/série, entre tantos outros efeitos graves.

Essa atuação coordenada deve respeitar naturalmente as responsabilidades de cada ente da federação, definidas na Carta Magna de 1988.

Por outro lado, algumas medidas importantes foram adotadas desde 2019 e poderão auxiliar no enfrentamento desses impactos. Um dos mais relevantes foi a Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, que propiciou alterações e consolidou o Fundeb como um mecanismo redistributivo permanente, sujeito a revisões decenais, estabelecendo possibilidade de correção das distorções na distribuição de recursos, de modo a permitir que diferentes redes de ensino tenham acesso aos recursos independentemente do estado/município em que se encontrem, conforme os parâmetros estabelecidos.

Além disso, a nova Política Nacional de Alfabetização (PNA) e sua implementação por meio do Programa Tempo de Aprender delineiam um horizonte promissor para a solidificação do processo de alfabetização das crianças brasileiras.

Importantes, ainda, são as medidas em curso para viabilizar a transformação digital da educação brasileira, em especial o desenvolvimento de um ecossistema de dados integrados que deem transparência e informações para os definidores de políticas públicas, oferta de plataformas de ensino e gestão educacional para todas as redes de ensino, modernização dos processos de avaliação e dos exames de acesso ao ensino superior, entre outras.

Com a previsão próxima de reabertura das escolas e retorno das atividades presenciais, medidas de apoio às redes são fundamentais para viabilizar ações pedagógicas tempestivas e específicas que mitiguem os efeitos danosos da pandemia no aprendizado dos estudantes.

Os desafios são gigantescos e, portanto, os esforços de toda a sociedade não devem ser menores. É preciso que todos aqueles que trabalham diuturnamente pela educação se unam em prol das verdadeiras vítimas da pandemia na educação brasileira: nossas crianças e jovens.

## Referências

BANCO MUNDIAL. *Gastos do governo com educação, total (% do PIB) – Brasil*. Washington, DC: Bird, 2021. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=BR>>. Acesso em: 23 de jan. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 19 jul. 2021.

- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.131, de 25 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei 4.024, de 20/12/1961, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 25 nov. 1995. (Ed. extra). Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19131.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Presidência da República. Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 19 jul. 2021.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação-PNE e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Presidência da República. Brasília, DF, 26 jun. 2014 (ed. extra). Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2021.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Presidência da República. Brasília, DF, 30 dez. 2019. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2021.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 25 dez 2020a. (Ed. extra). Disponível <[www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151](http://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151)>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das

Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 27 ago. 2020b. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm)>. Acesso em: 15 de mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020. Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 18 ago. 2020c. Disponível em: <[www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.040-de-18-de-agosto-de-2020-272981525](http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.040-de-18-de-agosto-de-2020-272981525)>. Acesso em: 15 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 7 abril 2020d. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113987.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113987.htm)>. Acesso em: 15 mar 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação; Ministério da Economia. Portaria Interministerial MEC/ME nº 4, de 29 de junho de 2021. Estabelece os parâmetros referenciais anuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb para o exercício de 2021, na modalidade Valor Anual Total por Aluno – VAAT. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Ministério da Educação/Gabinete do Ministro, 30 jun. 2021. Disponível em: <[www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mec/me-n-4-de-29-de-junho-de-2021-329128408](http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mec/me-n-4-de-29-de-junho-de-2021-329128408)>. Acesso em: 21 de julho de 2021.

\_\_\_\_\_. IBGE. *PNAD Educação 2019*: Mais da metade das pessoas de 25 anos ou mais não completaram o ensino médio. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.] Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28285-pnad-educacao-2019-mais-da-metade-das-pessoas-de-25-anos-ou-mais-nao-completaram-o-ensino-medio>>. Acesso em: 15 mar. 2022.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Nota Técnica Conjunta nº 2/2019*. Brasília, DF: FNDE, 2019. Disponível em:

- <[www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/area-para-gestores/consultas](http://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/area-para-gestores/consultas)>.  
Acesso em: 22 jul. 2021.
- \_\_\_\_\_. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Manual de Orientação do Novo Fundeb*. Brasília, DF: FNDE, 2021. Disponível em: <[www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/ManualNovoFundeb2021.pdf](http://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/ManualNovoFundeb2021.pdf)>.  
Acesso em: 22 jul. 2021.
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo Escolar 2020*. Brasília, DF: Inep, 2020. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/censo\\_escolar/resultados/2020/apresentacao\\_pesquisa\\_covid19\\_censo\\_escolar\\_2020.pdf](https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2020/apresentacao_pesquisa_covid19_censo_escolar_2020.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2021.
- \_\_\_\_\_. *Censo da Educação Básica 2020*: resumo técnico. Brasília, DF: Inep, 2021a. Disponível em:  
<[https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/resumo\\_tecnico\\_censo\\_escolar\\_2020.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2020.pdf)>. Acesso em: 21 de jul. de 2021.
- \_\_\_\_\_. *Censo Escolar 2020*. Resultados do Questionário Resposta Educacional à Pandemia de Covid19 no Brasil. Brasília, DF: Inep. 2021b página 7. Disponível em: <[www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/pesquisas-suplementares/pesquisa-covid-19](http://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/pesquisas-suplementares/pesquisa-covid-19)>. Acesso em: 15 mar. 2022.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Nota Técnica: Estimativas anuais da arrecadação tributária e das receitas totais dos municípios brasileiros entre 2003 e 2019*. Brasília, DF: Ipea, 2020. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200730\\_cc48\\_nt\\_municipios\\_final.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200730_cc48_nt_municipios_final.pdf)>. Acesso em: 21 jul. 2021.

## 6 Governança regulatória: como regular interdependências governamentais e materializar o regime de colaboração na educação?

*Rodrigo Rossi*

*Márcio Iorio Aranha*

### Resumo

O esquema de interdependências governamentais na educação demanda a idealização de formas, instrumentos e estratégias regulatórias que promovam a cooperação e a coordenação entre as esferas de governo e que galvanizem a atuação dos atores da educação, dentro e fora do Estado, rumo ao atingimento dos objetivos inscritos nas políticas públicas educacionais. Este capítulo busca entender se – e como – a governança regulatória pode fornecer arcabouço técnico e teórico para materialização do regime de colaboração dos sistemas de ensino, aquilatando quais mecanismos de indução à cooperação podem contribuir com a promoção de uma educação mais justa, inclusiva e equitativa.

### Introdução

A tarefa de consolidar um modelo de governança que promova uma educação equitativa, inclusiva e de qualidade<sup>1</sup> deve ser compatível com o desafio de transformar a realidade da educação pública brasileira, especialmente pelo processo histórico-cultural de disparidade socioeconômica em escala regional e sub-regional. O primeiro passo parece ser o estabelecimento de estímulos intrínsecos<sup>2</sup> à cooperação entre os atores da educação,<sup>3</sup> que traduz a busca pela solução de problemas de coordenação em um mundo cada vez mais interdependente. Para aquilatar quais são as técnicas regulatórias<sup>4</sup> necessárias para concretização dos objetivos inscritos nas políticas públicas educacionais, é fundamental compreender, com densidade e clareza, o papel da *governança regulatória*.

---

<sup>1</sup> A promoção de uma *educação inclusiva, equitativa e de qualidade* é um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecido pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU).

<sup>2</sup> Os incentivos não são meras recompensas, mas modos regulatórios capazes de orientar os sistemas regulados em direção ao interesse público (Aranha, 2019:89).

<sup>3</sup> Por *atores da educação* se entende todas as forças sociais, dentro e fora do Estado, que interagem, por meio de alianças, disputas e composições, na construção das políticas educacionais. Para maior clareza quantos aos atores sociais da educação, ver Martins (2014:29, quadro 5).

<sup>4</sup> Entende-se por técnicas regulatórias os meios – instituições de direito público e institutos de direito privado – de que o Estado lança mão com a finalidade de influenciar o comportamento social para alcance dos objetivos inscritos em políticas públicas (Aranha, 2019:68).

Governança é um termo polissêmico imprescindível ao estudo da regulação, em especial no complexo setor da educação. A devida compreensão do que é governança depende de seu posicionamento entre conceitos próximos, como o de governo e de conformidade. O termo *compliance*, ou conformidade normativa, posiciona-se em meio a dois termos ainda mais abrangentes e, por vezes, utilizados de forma intercambiável, quais sejam, governança e regulação. A proximidade conceitual usualmente nos faz percebê-los como sinônimos.

Este capítulo aborda o posicionamento relativo dos termos governança e regulação para desvendar o significado da governança regulatória do regime de colaboração na educação. Isso porque, na matriz federalista brasileira, há uma interdependência governamental na implementação das políticas públicas educacionais, que se caracteriza pela necessidade de concertação entre as esferas de governo, diante de uma tênue limitação das fronteiras de atuação. O setor da educação também revela a existências de diversos atores sociais: comunidades normativas para além do Estado. Essa constelação de atores, com naturezas jurídicas e interesses distintos, evidencia, de um lado, o caráter dinâmico da política educacional e, de outro, a erosão do papel majestoso do Estado na teia de relações institucionais distribuidoras de serviços públicos. Trata-se da superação de uma perspectiva de Estado burocrático, eminentemente administrativo, para concepção de um Estado regulador, que busca o gerenciamento conjuntural das atividades de interesse geral, por meio de políticas públicas.

De forma mais objetiva, esta pesquisa investiga se – e em que medida – há uma correspondência entre o enfoque da *governança regulatória* e do *regime de colaboração*, com pretensão de responder à seguinte indagação: Qual a importância da compreensão e interpretação da governança regulatória na implementação das políticas educacionais?

O capítulo pretende desvelar o conceito e a abordagem de governança mais adequada para acomodar a natureza dialógica da federação brasileira, representando o fortalecimento da cooperação e a sustentabilidade do direcionamento estratégico estatal.

### Governança regulatória e o regime de colaboração

O presente capítulo foi subdividido em quatro seções principais. A primeira irá tratar das discussões sobre os modos em que governança é aplicada ao setor público, a partir dos conceitos de governança multinível e em rede. O objetivo é desmistificar a miríade de perspectivas e tipos ideais em que a governança se manifesta, aclarando a opção pelo termo governança regulatória enquanto gênero da governança do setor público.

A segunda seção buscará atribuir sentido ao conceito de governança regulatória, situando-a como forma regulatória apoiada em regulação predominantemente descentralizada. Para tanto, serão identificados os pressupostos e as bases teóricas em que o conceito se assenta.

A terceira seção direciona seu enfoque para o regime de colaboração da educação, dentro do contexto brasileiro. A discussão é fundamental para esclarecer a correlação do regime de colaboração com o federalismo de cooperação, por meio da investigação do padrão de relacionamento dos atores dentro e fora do Estado.

Por fim, a quarta seção buscará aquilatar quais são as estratégias e instrumentos necessários para a materialização do regime de colaboração, demonstrando como e quais aspectos da governança regulatória podem contribuir para formação, coordenação e sustentabilidade de novos arranjos institucionais cooperativos.

#### *As abordagens da governança no setor público*

A palavra governança supostamente denota uma nova sofisticação metodológica, o que conduz, muitas vezes, para o afastamento e a falta de aprofundamento do tema. A dificuldade de convergência entre acadêmicos e formuladores de políticas públicas não surge na compreensão do termo, mas sim na produção de conhecimento do setor e do espaço social em que os modelos contemporâneos de governança são concebidos, bem como do ramo do conhecimento científico que o utiliza.

Compreender como o poder é exercido é uma condição para promover uma governança eficiente. Exatamente por isso, o conceito de governança despertou o interesse de pensadores em uma série de campos que estão interessados em analisar a democracia, o governo, a estabilidade política e o estado de direito. A governança direciona a atenção para os mecanismos – instituições, normas e práticas sociais – por meio das quais os bens sociais podem ser alcançados (Burriss, Drahos e Shearing, 2005:2)

Neste trabalho, opta-se pelo termo governança regulatória, mas cabe, antes, tecer alguns comentários sobre outros modos pelos quais a governança é utilizada no setor público, em especial as abordagens multinível e em rede.

O conceito de governança multinível, pioneiro no contexto da União Europeia, pretendia compreender a escalada dos Estados nacionais, com o compartilhamento de relações institucionais que se estendem além da jurisdição de um único governo (Lazar e Leuprecht, 2007:3). No debate em torno da integração europeia, observa-se que a cultura cooperativa é

reflexo do prolongamento das alianças firmadas durante a Segunda Guerra Mundial, associado à ausência de fronteiras naturais e a intensa atividade socioeconômica. A transferência jurisdicional de poder provocou uma reformatação da cooperação intra e intergovernamental em diferentes direções: tanto para cima, com a constituição de uma entidade que convive com a soberania dos países membros, a exemplo da União Europeia, quanto para baixo, com o fortalecimento do processo de descentralização política e administrativa aos governos subnacionais. A partir de então, a governança multinível despontou no campo do estudo das relações governamentais, pois descreve a típica divisão de autoridade, jurisdições e competências entre esferas de governo (Henrichs e De Meza, 2017:126).

Harvey Lazar e Christian Leuprecht, após um estudo de caso comparativo entre sete países federalistas e semifederalistas, concluem que o conceito de governança multinível é controverso, pois a noção de “nível” denota uma relação hierárquica inadequada para países federalistas, nos quais existe um *status* de soberania compartilhada entre os governos subnacionais e a esfera federal. Assim, os autores propõem, a partir da análise das esferas de governo, a abordagem do conceito de *governança multiesférica*, por entenderem que é uma denominação mais neutra, que demonstra um olhar “sistemático no modo como governos e outros atores se relacionam e discernir tendências – sejam elas cada vez mais igualitárias ou persistentemente hierárquicas” (Lazar e Leuprecht, 2007:4).

De fato, enquanto a literatura europeia fala de governança multinível, a literatura americana refere-se a governança em rede, noção que está agrupada em torno de dois conceitos-chave: padrões de interação em troca e relacionamentos e fluxos de recursos entre unidades independentes (Jones, Hesterly e Borgatti, 1997:914).

Cabe ressaltar, contudo, que as redes não são uma forma de organização baseada em princípios cooperativos, como se a cooperação fosse uma condição para adesão ou mesmo que todos aqueles que fazem parte da rede entendessem as vantagens da cooperação e mudassem seu comportamento, convertendo “indivíduos competitivos, beligerantes e possuidores de forte ânimo adversarial em indivíduos cooperativos, pacíficos e amigáveis”. Em verdade, as redes, ao favorecerem a interação de diversos comportamentos, têm a cooperação como resultado geral da sua dinâmica e funcionamento (Franco, 2008:33).

Assim, não é a procissão pela solidariedade, motivações altruísticas e relações de confiança que caracterizam as redes, senão o padrão de relacionamento entre os atores, que tem como pilares a auto-organização, a interdependência e a distribuição de poder, principalmente por meio de negociações, em contraponto às fronteiras convencionais do governo hierarquizado.

Com efeito, o potencial de descrição empírica da governança é fruto de produção multidisciplinar do campo de análise em que se insere, isto é, o conceito de governança adquire contornos distintos em diferentes contextos e, sobretudo, diante da perspectiva em que é observado.

De acordo com o referencial básico de governança elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2014:18), a governança no setor público pode ser analisada segundo quatro perspectivas de observação: sociedade e Estado; órgãos e entidades; atividades intraorganizacionais; e entes federativos, esferas de poder e políticas públicas. Esta última perspectiva se refere às relações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada.

Se governança é relacionada a “ação coletiva” (Torfing et al., 2012), seus tipos ideais são definidos por suas lógicas internas de coordenação social (Meuleman, 2008). Nenhuma dessas abordagens é intrinsecamente boa ou ruim, tampouco se trata, necessariamente, de uma questão de convicção ideológica, mas de praticidade. Cada abordagem pretende ofertar uma lupa – ou método – que permita identificar e interpretar os mecanismos e a organização administrativa do setor ou do contexto social investigado.

De fato, esses modos sobreditos – governança multinível, multiesférica e em rede – assim como outros elencados pela comunidade científica – governança interfederativa, pública, nodal, cibernética, entre outros – são considerados tipos ideais, que podem coexistir em formas combinadas e dinâmicas, em que seus elementos caracterizadores se conectam sob efeito de variáveis situacionais.

Este capítulo opta pela governança regulatória por entender que melhor descreve a forma regulatória no setor público que privilegia a interseção com as comunidades normativas para além do Estado, com foco na formulação, na implementação e na efetividade de políticas públicas.

### *O significado de governança regulatória*

Enquanto o termo *compliance* detém um significado inequívoco de uma miríade de respostas comportamentais de indivíduos e empresas frente à regulação, o termo governança encarna um conceito abrangente e, por isso mesmo, inclinado a produzir afirmações equívocas. A tentação em equiparar termos próximos como governança, governo e regulação costuma tornar ainda mais complexa sua relação com o *compliance* regulatório. Tanto governo (*government*) quanto

governança (*governance*) bebem do latim *gubernare*, de dirigir ou pilotar, enquanto regulação (*regulation*) remonta ao latim *regere* ou *regulare*, de guiar ou manter em linha reta.

Não é incomum o uso do termo governança para descrever a administração governamental sobre a vida empresarial. A literatura sobre governança, contudo, tem envidado esforços em delimitar a fronteira entre governança empresarial e regulação estatal ao utilizar os termos regulação governamental e governança empresarial como dois polos de um mesmo fenômeno, em que a administração estatal da atividade empresarial – regulação governamental – convive com a operacionalização da atividade empresarial pela própria empresa – governança empresarial.

De um lado, o Estado administra as leis produzindo normas regulamentares em geral (*government regulations*), opta pelo Estado regulador ao privilegiar a administração apoiada em regras (*rule-based governance*) ao invés de se resumir a funções macroeconômicas de tributação ou redistributivas de gastos públicos e, finalmente, implementa modelos de governo regulatório (*regulatory government*), também chamados de regulação no governo (*regulation inside government*), ou, ainda, privilegia modelos de regulação predominantemente descentralizada e apoiada em comunidades normativas presentes no ambiente regulado via governança regulatória (*regulatory governance*). Veja-se, portanto, que a governança regulatória se situa do lado do governo como forma regulatória apoiada em regulação predominantemente descentralizada.

De outro lado, tem-se a empresa, seja ela estatal ou não, organizando processos, sistemas e controles segundo orientações de governança empresarial (*corporate governance*), com objetivos diversos, entre eles o de satisfazer as expectativas de investidores, o de pura eficiência econômica a expensas de considerações éticas ou o de sistemático diálogo entre ética e objetivos empresariais de mercado.

Ambos os polos de governo e governança participam da vida da empresa sob enfoques distintos: o enfoque governamental de administração extrínseca da vida empresarial, seja por normas gestadas no seio estatal ou garimpadas em normas do modelo de negócios regulados; e o enfoque empresarial de operacionalização intrínseca de sua própria vivência.

Governança regulatória e governança empresarial são, portanto, termos que representam momentos distintos de afirmação da governança como método de governo de organizações empresariais mediante técnicas regulatórias apoiadas na participação do regulado para alcance do interesse público – governança regulatória – ou de organização de processos, sistemas e controles movidos pelo interesse empresarial – governança empresarial.

O significado da governança regulatória é variável, mas sua característica fundamental está na necessidade de que os próprios afetados por um tipo de regulação apoiada em variáveis situadas fora das normas jurídicas (*non-legal variables*), presentes em comunidades normativas para além do Estado, exercitem, em maior grau, habilidades colaborativas e assumam a responsabilidade por seus atos, configurando o modelo de governança regulatória descentralizada (*de-centred regulatory governance*); uma tautologia necessária.

Movimentos de diversos matizes voltados a reorientar a atuação administrativa em direção a funções para além das macroeconômicas de tributação ou redistributivas de gastos públicos, ao redesenho de governo regulatório apoiado em processos e ao fortalecimento de alternativas em modelos regulatórios predominantemente assentados em incentivos e comunidades normativas presentes no ambiente regulado evidenciam quão atual e necessária é a discussão sobre governança regulatória em vários níveis e o aprofundamento do estudo de mecanismos de conformidade para além do Estado apoiados na atitude cooperativa entre regulador e regulado.

Há quem defenda, por exemplo, que a governança regulatória seria uma característica diferencial do Estado regulador quando este opta por abordagens regulatórias apoiadas em outros sistemas normativos que não somente o estatal, o que justificaria a referência a uma governança regulatória em vários níveis (*multi-level governance*). Como consequência, ao se defender a governança regulatória, estar-se-ia, de pronto, firmando oposição a estilos regulatórios de comando e controle.

O certo, entretanto, é que a governança regulatória significa uma forma regulatória apoiada em incentivos intrínsecos ao ambiente regulado, apostando nos efeitos virtuosos de habilidades colaborativas e de ajustes possíveis e usuais do próprio espaço regulado a partir de uma rede interdependente de influências recíprocas entre mecanismos regulatórios e atitudes dos regulados em alianças produtivas. Essa forma regulatória é adotada pelo Estado para obtenção dos mesmos fins de interesse público que se procura obter por outras formas mais tradicionais, mas reconhecidamente pouco eficientes ou eficazes, como é o caso do comando e controle.

A análise da estrutura do setor da educação, a partir da perspectiva da governança regulatória, pode contribuir sobremaneira para entender os influxos teóricos e os estímulos intrínsecos que podem ser utilizados nas políticas públicas educacionais para promover mecanismos que galvanizem ação do estado – e dos atores fora do estado – rumo ao atingimento dos princípios, objetivos e metas cravejados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e no Plano Nacional de Educação (PNE).

Muito embora os desafios do federalismo não sejam o objeto do presente capítulo, o exame da matriz federativa brasileira, ainda que perfunctório, é fundamental para esquadrihar o regime de colaboração na educação.

O pacto federativo é o arranjo político-territorial que representa a escolha por uma soberania compartilhada diante do reconhecimento da necessidade de autonomia e interdependência entre o governo nacional e os entes subnacionais, sejam estados, províncias ou municípios. A garantia do contrato federativo não se dá apenas pela moldura jurídica constitucional, mas, também, pelas estruturas institucionais que promovem o inter-relacionamento entre os entes federativos. A adjetivação do federalismo enquanto “cooperativo” reforça ainda mais a necessidade de concepção de institutos jurídicos hábeis a concertação das distintas esferas de poder em torno de objetivos comuns.

A concertação não implica, contudo, atuação harmônica, senão que as esferas de governo devem cooperar. Não por uma opção, mas pela própria dinâmica federalista, que revela a tensão entre autonomia e interdependência das esferas de governo (Franzese, 2010:38). A atuação concertada pode ser motivada por fins de interesse comum ou pela busca de interesses individuais. Por vezes, não é movida pelo senso de colaboração, mas pela “própria necessidade de obter certas benesses que seriam inalcançáveis de outro modo” (Negrini, 2009:18).

De fato, as relações de cooperação demandam um fortalecimento da articulação intergovernamental, que deve estar resguarda por estruturas institucionais e, em última instância, garantida por um pacto político-territorial, uma Constituição escrita, que define as principais regras sobre competências, poderes e o entrelaçamento entre os entes federativos (Abrucio e Sano, 2013:15-16).

Embora a existência da governança subnacional seja um aspecto central dos sistemas federativos, as experiências políticas de Estados federais demonstram que existem diferentes formas, intensidades e tipos de prerrogativas administrativas e financeiras que são reconhecidas aos entes subnacionais (Aranha et al., 2018:33).

No Brasil, a Constituição de 1988 adotou o princípio da descentralização da execução das políticas, mas preservou ampla autoridade para as iniciativas legislativas da União (Arretche, 2013:37). Assim, o governo federal conta com autoridade regulatória para dispor sobre as políticas que são executadas pelos governos subnacionais. Por outro lado, observa-se o alto grau da dependência do governo central em relação à efetividade dos governos subnacionais na oferta

de serviços públicos que são relevantes no nível nacional (Charbit, 2011:7). Isto é, os recursos financeiros, políticos e organizacionais necessários para produzir os resultados gerados pela política pública estão distribuídos por uma ampla gama de atores e organizações dentro e fora do governo (Calmon, 2013:13).

Assim, evidencia-se no Brasil um processo de tomada de decisão monopolizado pela União, que se traduz em uma dinâmica federativa desajustada, com o desequilíbrio entre a repartição de recursos e competências (Henrichs e De Meza, 2017:127). Agravado pela dimensão continental, o diálogo federativo precário tem como reflexo o enfraquecimento da capacidade de implementar políticas públicas regionais (Abrucio e Sano, 2013:183).

Não há, de fato, uma hierarquia de poder entre os entes federados, mas sim uma “hierarquia de valor”, segundo a qual as funções de maior valor foram confiadas ao governo federal, isto é, as unidades subnacionais reconhecem a autoridade do governo central e a ela se submetem. De igual modo, as funções próprias dos governos subnacionais têm sua autoridade reconhecida pela esfera federal. Trata-se de um pêndulo de competências que reconhece a especificidade como característica da conservação do sistema federal (Therét, 1998:115).

Pode-se perceber, portanto, a partir do federalismo cooperativo, que a matriz de interação entre as esferas de governo, embora desenvolvida pela cooperação, está longe de significar uma harmonia estanque, mas, ao revés, demonstra uma dinâmica de compartilhamento que ora estabelece um predomínio federal sobre os demais entes, ora representa o fortalecimento dos governos subnacionais. Segundo a professora Cibele Franzese,

a única certeza é que necessariamente haverá cooperação (e não o isolamento) e, conseqüentemente, diferentes jogos na dinâmica federativa, dentro dos parâmetros das regras constitucionais, ou melhor, dentro da matriz federativa [Franzese, 2010:41].

Não se pode, portanto, falar em uma arena de decisão específica, mas sim em diferentes subsistemas de governo. Há, ainda, arranjos institucionais próprios nesses vários subsistemas que lidam com questões relativas à coordenação, cooperação e comunicação entre atores. Esses arranjos estabelecem as bases da divisão de trabalho, da especialização, da delegação e do monitoramento, assim como um conjunto de instrumentos que orientam a interação entre esses atores. Esse conjunto de instituições, assim como a maneira como elas são interpretadas e aplicadas na prática, é denominado estrutura de governança (Calmon, 2013:14).

De fato, as principais características do federalismo apontam para três elementos principais, a saber: soberania nacional, a interdependência de poderes e a governança subnacional institucionalizada (Aranha et al., 2018:30).

Percebe-se o traço de governança na própria Constituição Federal de 1988, quando a Carta Magna fixa direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, organiza política e administrativamente o Estado, define papéis e responsabilidades, institui sistema de freios e contrapesos e estabelece estruturas de controle interno e externo (TCU, 2014:15). A Constituição Federal brasileira, em diversas passagens,<sup>5</sup> promove a cooperação federativa como meio para prestação de serviços públicos de forma mais efetiva, seja através de repartição vertical, com o compartilhamento de competências entre esferas de governo, seja pela repartição horizontal, pela distribuição de atuação para cada ente.

Observa-se, portanto, que a governança se apresenta como elemento indissociável do pacto federativo, devendo as esferas políticas se coordenar na gestão associada dos serviços públicos, evitando, assim, políticas públicas inexecutáveis e a duplicação de esforços, ao passo que resguarda o equilíbrio federativo e a eficiência na repartição de recursos estatais.

No setor educacional, a articulação entre os entes federados revela a necessidade de um esquema institucional que promova a colaboração entre os sistemas de ensino. O regime de colaboração preocupa-se, nesse contexto, em como os sistemas de educação são coordenados na esfera local, regional e nacional. O regime encontra-se previsto na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e no Plano Nacional de Educação (PNE).<sup>6</sup>

É possível dizer, portanto, que o regime de colaboração é um padrão de relacionamento dos sistemas de ensino da União, estados, Distrito Federal e municípios. Trata-se de uma matriz de relações em que a educação se organiza. Nesta, as esferas governamentais devem atuar de forma articulada, coordenada, institucionalizada e colaborativa para concretizar objetivos de interesse recíproco e apoiar a implementação de políticas públicas educacionais.

A cooperação federativa entre os entes federados se revela, na política setorial da educação, por meio do regime de colaboração entre os sistemas de ensino. Para tanto, é necessário entender

---

<sup>5</sup> A Constituição 1988, em diversas passagens, sustenta o chamado “*federalismo cooperativo*” para desenvolvimento local e regional, cabendo destaque: o art. 23, que prevê a necessidade de edição de leis complementares relativas à cooperação intergovernamental, com vistas ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional; o art. 43, que aponta para integração de regiões em desenvolvimento e para composição de organismos regionais que executarão os planos regionais de desenvolvimento econômico e social; e o art. 241, que trata dos consórcios e convênios de cooperação para a gestão associada de serviços públicos.

<sup>6</sup> O regime de colaboração está indicado no art. 211 da Constituição Federal de 1988 e nos arts. 8º e 62 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, e no art. 7º do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014).

os diferentes aspectos e dimensões que envolvem a governança do sistema educacional, tais como a gestão das redes de ensino, o arcabouço legal, a divisão de responsabilidades entre as esferas de governo, a representação dos atores da educação nos processos decisórios, a assistência técnica e financeira da União aos governos subnacionais, a avaliação e o monitoramento dos resultados educacionais e os padrões mínimos de financiamento na educação.

A forma como se dá a coordenação, cooperação e comunicação entre os atores da educação e os arranjos, instrumentos e estratégias que orientam a interação entre eles pode ser entendida como estrutura de governança.

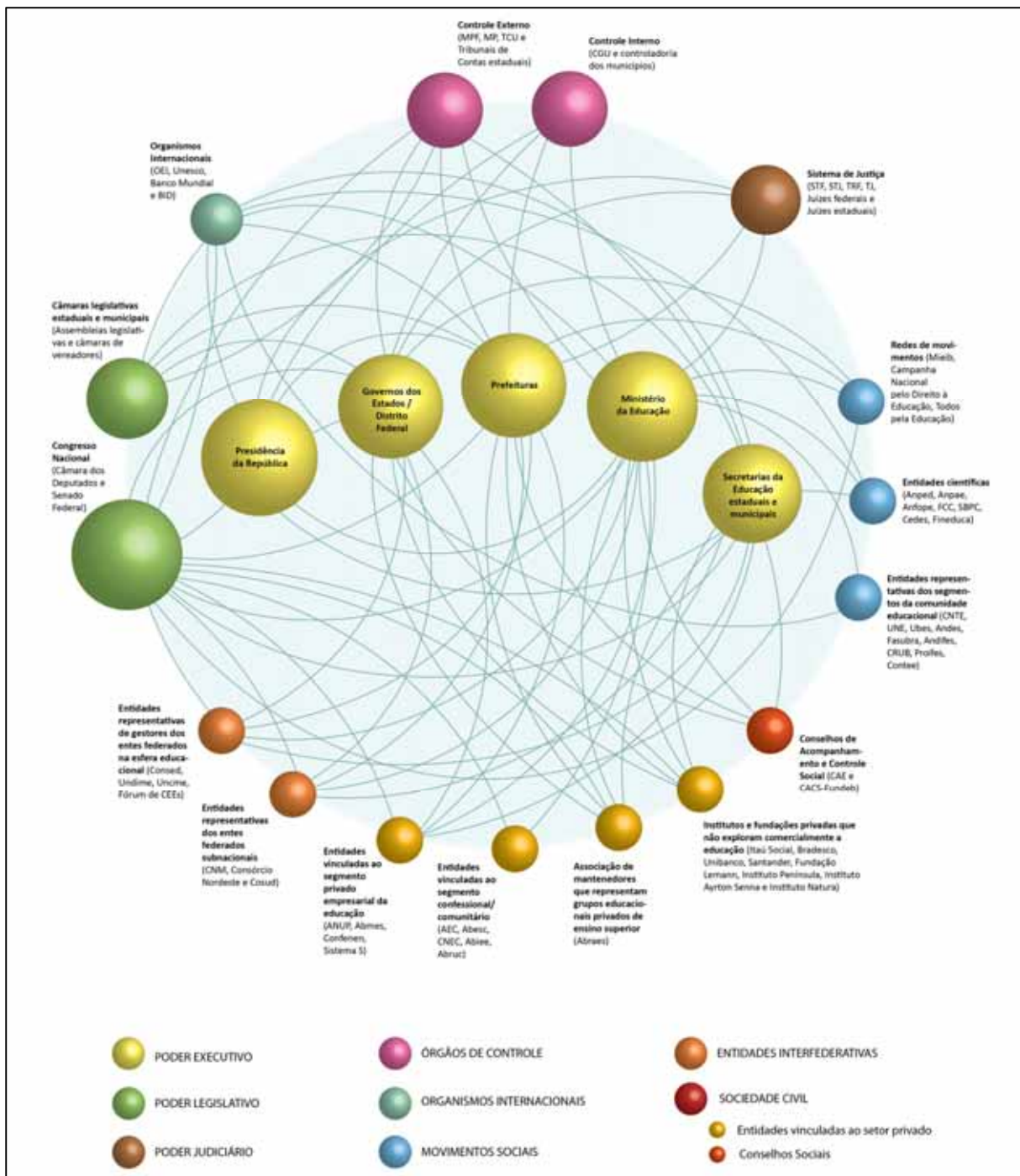
#### *A materialização do regime de colaboração*

Materializar, corporificar, dar concretude e densidade são verbos que traduzem a necessidade de ascender determinada ideia abstrata ao mundo sensível, em que é possível observá-la em sua plenitude. Embora cognoscível, o conceito de regime de colaboração demanda a existência de formas, instrumentos e estratégias para sua materialização. E é nesse tema que esta seção se concentrará.

Nas últimas décadas, a formulação de políticas públicas educacionais alcançou um grau de complexidade que exige não apenas a colaboração intergovernamental, mas também uma ação coletiva que envolva atores não governamentais no processo político. O apelo desses atores sociais por maior equidade, participação e transparência envolve a distribuição das responsabilidades, de modo que assumam, cada vez mais, um papel de relevo no planejamento e implementação das políticas públicas. A adesão espontânea dos regulados ao comportamento social específico desejado parece estar intimamente conectada com a participação ativa das comunidades envolvidas no sistema social regulado.

Os atores da educação se agrupam em múltiplas funções, incluindo uma série de responsabilidades sobre as políticas públicas, que se revelam na participação e controle social, por meio da sociedade civil organizada, movimentos sociais e da própria família; na articulação da gestão governamental, incluindo desde os professores, coordenadores e dirigentes escolares até as secretarias de Educação municipais, estaduais e o Ministério da Educação; assim como na concertação transnacional, representada pelos organismos multilaterais de cooperação e fomento. Embora sejam aparentemente fragmentados, esses atores são partes funcionalmente específicas de um sistema e seus papéis, competências e interesses ora se intersectam, ora se contrapõe, ora se entrelaçam, conforme se observa.

Figura 1  
OS ATORES DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS



Fonte: Elaborada pelos autores com base em Martins (2014:29, quadro 5).

Entre os atores da educação, o terceiro setor e os organismos multilaterais têm, cada vez mais, assumido um papel preponderante no avanço da educação básica, por meio da construção

de agendas públicas, apropriação de conhecimentos da população, formação das instâncias de pactuação regional e aperfeiçoamento da ação de instituições públicas e entidades privadas.

A colaboração dessas entidades, dentro e fora do Estado, deve estar alinhada às estratégias definidas pelo poder público, de modo que a sua contribuição seja incorporada ao processo educacional das redes. Isso porque a atuação desses atores deve guardar correspondência com o estabelecimento de metas nacionais e regionais dos planos educacionais e a avaliação dos sistemas de ensino.

Nesse contexto, a abordagem da configuração do sistema em rede parece refletir e reafirmar o aproveitamento de recursos e forças dos atores na busca de objetivos coletivos importantes, alcançando níveis superiores de coordenação e gestão da complexidade. Para tanto, é necessário compreender os estímulos intrínsecos que movem esses atores, que pressupõe um sistema regulador maleável, capaz de angariar forças do regulado e reforçar suas normas de conduta de coerção intrínseca, abandonando a premissa de que o bom comportamento se deve à ameaça de uma regra estatal (Aranha, 2019:89).

Muitos autores apontam que a efetiva materialização do regime de colaboração pressupõe compreender os estímulos intrínsecos que modulam a atuação dessas comunidades e organizá-los em torno de um sistema. Neste contexto, a regulamentação do Sistema Nacional de Educação (SNE)<sup>7</sup> é apontada como o caminho necessário para garantir uma atuação funcional e colaborativa dos atores educacionais em direção à melhoria da gestão educacional. O SNE foi introduzido no ordenamento brasileiro pela Emenda Constitucional nº 59/2009;<sup>8</sup> a regulamentação desse sistema, contudo, se encontra em discussão no Congresso Nacional.

Na agenda do sistema, o financiamento deve ser acompanhado da definição de normas de cooperação, de padrões nacionais de qualidade e de uma descentralização qualificada, isto é, de repartição de competências acompanhadas das condições necessárias para sua efetivação. Sem dúvida, a regulamentação do SNE é uma agenda prioritária para o país, pois representa mais um passo em direção à articulação das políticas educacionais e à consolidação da equalização de oportunidades educacionais, reduzindo as assimetrias educacionais ainda existentes em nível regional e sub-regional.

---

<sup>7</sup> O Sistema Nacional de Educação (SNE) prevê um conjunto articulado e coordenado de diretrizes, metas, recursos e estratégias de manutenção e desenvolvimento direcionadas à garantia do direito social à educação em ambos os níveis (educação básica e superior), considerando todas as etapas e modalidades educativas.

<sup>8</sup> Disponível em: <Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2059%2C%20DE%2011%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202009&text=208%2C%20de%20forma%20a%20prever,ao%20%C2%A7%203%C2%BA%20do%20art](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2059%2C%20DE%2011%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202009&text=208%2C%20de%20forma%20a%20prever,ao%20%C2%A7%203%C2%BA%20do%20art)> Acesso em: 5 jan. 2022.

Em que pese a mobilização social e política perante o Congresso Nacional ser importante, o regime de colaboração não depende exclusivamente da regulamentação do SNE. Existem diversos instrumentos jurídicos hábeis a promover a cooperação e a implementação das políticas públicas.

Define-se instrumento governamental como um método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público (Ollaik e, Medeiros, 2011:1945). Sabe-se, ainda, que o instrumento utilizado influencia o próprio processo de implementação (Peters, 2001). Assim, qualquer política pública é composta de uma série de meios através dos quais o Estado age, exerce seu poder ou o limita, para influenciar o comportamento dos cidadãos e alcançar os objetivos da política pública.

Assume-se, neste trabalho, como exemplo de instrumento regulatório de implementação das políticas públicas educacionais as parcerias público-privadas, os contratos de gestão, os termos de parceria, os termos de ajustamento de conduta, os arranjos de desenvolvimento da educação (ADEs),<sup>9</sup> os convênios de cooperação e de delegação e os consórcios públicos<sup>10</sup> e privados. Os citados instrumentos não constituem uma resposta à materialização do regime de colaboração, senão uma necessidade da prática administrativa de se valer de mecanismos para solução dos desafios contemporâneos. Esses institutos têm implicações poderosas para o florescimento e materialização do regime de colaboração.

Entre os instrumentos existentes no ordenamento jurídico brasileiro, o consórcio público tem maior destaque, pois possui uma formalização mais intrincada, com diversos elementos que representam solidez ao ajuste, garantindo estabilidade aos compromissos assumidos. Embora a criação de pessoa jurídica evidencie maior autonomia de atuação, através da desvinculação hierárquica do poder central, o conceito material do regime de colaboração é indiferente ao fato de ser criada uma nova pessoa jurídica ou destacado órgão de poder central, exigindo, todavia, que haja autonomia de atuação.

As soluções autônomicas da gestão pública rompem a perspectiva cratológica de atuação administrativa para deflagrar os contornos jurídico-administrativos de uma administração policêntrica, consensual e interdependente, pelo estreitamento das relações de confiança na

---

<sup>9</sup> Os Arranjos de Desenvolvimento da Educação foram regulamentados pelo Conselho Nacional de Educação, por meio da Resolução CNE/CEB nº 1, de 23 de janeiro de 2012.

<sup>10</sup> O consórcio público surgiu no ordenamento jurídico brasileiro com a Emenda Constitucional nº 19/1998. Foi instituído em 2005, pela Lei nº 11.107 e regulamentado em 2007. De lá pra cá, observou-se um crescente aumento do número de consórcios para gestão associada de serviços públicos em diversos setores, como meio ambiente, desenvolvimento urbano e saúde, mas avançou-se pouco na educação.

administração. Deflui-se daí uma série de faculdades, direitos, garantias e princípios que conformam o agir administrativo, tais como a função de assegurar o melhor conteúdo das decisões, com a participação dos interessados na ampliação da cognição administrativa, a função de legitimação do poder e a função de facilitar o controle da administração por parte da sociedade.

A falta de atuação coordenada não está conectada, portanto, à existência – ou à inexistência – do Sistema Nacional de Educação, senão à falta de compreensão da arquitetura de incentivos que compõe o setor. Nesse aspecto, o olhar deve ser redirecionando para os padrões de relacionamento e os centros de poder.

Não se nega, contudo, que há uma série de variáveis que influenciam direta e indiretamente na atuação de um arranjo jurídico intergovernamental, como a sustentabilidade fiscal dos entes federativos, o grau de institucionalização de arranjos cooperativos, a complexidade e falta de harmonia legislativa, as lacunas normativas sobre cooperação nas políticas públicas educacionais, a falta de indução de planejamentos regionais e sub-regionais, as relações com o contexto político e a interação com outros sistemas de estímulos e contraestímulos. Isso ignifica que existem externalidades envolvendo a compreensão de um arranjo intergovernamental que vão além das normas, eis que as estratégias administrativas coletivas sofrem influências de escalas espaciais, sociais, culturais, econômicas e temporais.

Por isso, a estratégia e o modo de ação instrumental demanda uma camada teórica, uma modelagem conceitual, exatamente para que os arranjos mirem uma função. Nesse ponto, a análise da estrutura conceitual da governança regulatória pode contribuir sobremaneira, posto que se apoia em técnicas regulatórias amparadas em incentivos intrínsecos à participação do regulado, levando em consideração variáveis situadas fora das normas jurídicas que confirmam uma rede interdependente de influências recíprocas entre mecanismos regulatórios e atitudes dos regulados.

Não existe um conjunto de padrões cooperativos que distribuam amplamente a responsabilidade pelas políticas educacionais levando em consideração todas as variáveis existentes, mas é possível esquadrihar quais são os estímulos intrínsecos que poderiam representar o alvorecer do regime de colaboração. Para tanto, é necessário entender quais são os benefícios que os atores da educação teriam em se articular em redes.

Para o Estado, a promoção de arranjos cooperativos tem a propensão de fortalecer as ações de planejamento educacional e evita a transposição mecânica das metas nacionais para os planos subnacionais, que geram, muitas vezes, políticas públicas inexecutáveis, sobrepostas ou inconsistentes. Cabe citar outros benefícios técnico-administrativos da cooperação, como a alavancagem da capacidade de realização, maior eficácia alocativa, a harmonização dos objetivos

governamentais, o compartilhamento de serviços comuns e a padronização de contratações administrativas.

Já para os atores para além do Estado, a cooperação pode representar o aumento do poder de negociação e de diálogo, o estabelecimento do ciclo virtuoso de boas práticas, a legitimação e transparência das decisões públicas, a criação de instâncias de debate e deliberação, definição de indicadores regionais e fortalecimento do controle e monitoramento das políticas públicas.

Cabe ressaltar, contudo, que os benefícios da cooperação não são, essencialmente, as únicas motivações para induzir o comportamento dos atores. A conformidade para além do exigido pela normatização (*beyond compliance*) possui outros fatores internos à dinâmica institucional que dirigem o comportamento do regulado, como processos internos de poder e de liderança ou condições de incerteza regulatória (Aranha, 2019:60).

Alguns estudos apontam que as pressões externas – como requisitos regulatórios, pressões competitivas e econômicas, demandas sociais, normas institucionais e interações com atores externos – não explicam o fato de que várias empresas, operando sob pressões regulatórias competitivas e sociais semelhantes, podem desenvolver abordagens totalmente diferentes. A resposta pode estar em fatores organizacionais e individuais internos, como incentivos gerenciais, cultura organizacional, identidade organizacional, automonitoramento organizacional e compromissos pessoais que modulam a atuação dos regulados (Howard-Grenville, Nash e Coglianesi, 2008:75). Uma forma de conceituar essa miríade de pressões e expectativas tácitas dos reguladores, das comunidades locais e do público é como uma licença para operar (*license to operate*).

Como destacado anteriormente, a percepção de que a governança cabe apenas ao Estado e opera por mecanismos legais, estabelecidos de maneira formal, universal e estável, é claramente insuficiente para lidar com as tarefas práticas. A governança hoje é

caracterizada por uma pluralidade de atores (Estados, empresas e instituições da sociedade civil) formando redes interconectadas; uma pluralidade de mecanismos (força, persuasão, pressão econômica, criação e manipulação de normas); e mudanças adaptativas rápidas [Burris, Drahos e Shearing, 2005:2].

De acordo com Abrucio e Sano (2013:88), após uma pesquisa em experiências internacionais de associativismo, em países como Alemanha, Espanha e Canadá, assim como uma análise de 11 estudos de caso no Brasil,

o que se constatou na pesquisa é a necessidade de se ter políticas mais gerais de incentivo ao associativismo territorial. Trata-se da construção de padrões que fomentem, induzam, regulem e auxiliem os governos e a sociedade a produzir arranjos intergovernamentais.

Espera-se do governo central o esforço em criar incentivos à cooperação dos entes federados como verdadeiros mecanismos de indução. Isso porque, nos regimes federais, cabe à União, por meio de seus fundos públicos, buscar desenvolver políticas regionais, especialmente diante das enormes assimetrias regionais existentes no Brasil (Bercovici, 2002:14).

Não se pretende, a bem da verdade, atribuir uma função tutelar do governo federal em relação aos entes subnacionais, mas buscar uma nova perspectiva sobre o modelo de relacionamento estrutural hierárquico e centralizado, no qual as políticas públicas são pensadas e definidas pelo governo central, para introduzir um modelo horizontal e policêntrico de empoderamento das instâncias responsáveis pela execução dos programas públicos.<sup>11</sup>

Ocorre que, para além do pêndulo de competências, observa-se um influxo das pressões do sistema eleitoral que se traduz em lógica de repasse para os que melhor se amoldam aos programas do governo federal. Somado às divergências de interesse político, a falta de políticas públicas direcionadas à cooperação intergovernamental gera uma anomia político-institucional na integração dos territórios brasileiros na escala regional e sub-regional.

Instrumentos, como o consórcio público e o ADE, são desenvolvidos como formas de ação instrumental efetiva na resolução dos problemas públicos a ele cominados. Contudo, a estratégia e o modo de ação instrumental demanda uma forma regulatória. Para isso, a governança regulatória precisa ser implementada em todos os níveis governamentais, com vistas a garantir o alinhamento e a melhor execução dos programas públicos.

A governança regulatória tem a propensão de cravejar uma nova lógica nas políticas educacionais, representando a insurgência contra uma perspectiva monológica e unidirecional da regulação, para jogar luz sobre o enfoque multifacetado e plástico, cujas funções específicas devem, de um lado, garantir uma boa administração e, de outro, servir enquanto princípio paramétrico, que aquilata o exercício do poder e da autoridade do Estado.

---

<sup>11</sup> Recentemente, a Lei nº 13.089, de 2015 (Brasil, 2015), que instituiu o Estatuto das Metrôpoles, regula múltiplos aspectos de governança interfederativa, incluindo a elaboração de planos de desenvolvimento urbano integrado, a criação de consórcios públicos, de convênios de cooperação, de parcerias público-público e de compensação interfederativa por serviços ambientais de competência comum.

## Conclusão

A arquitetura do setor da educação revela a necessidade de revisão dos instrumentos e dos padrões clássicos de regulação, desafiando as práticas administrativas tradicionais de planejamento e implementação de políticas públicas. O caráter assimétrico da federação brasileira exige uma modelagem regulatória dinâmica, capaz de viabilizar o desempenho eficiente dos desígnios estatais, passando, necessariamente, pela revisão dos pressupostos teóricos que fundamentam a governança da educação.

Os desafios contemporâneos da educação requerem uma abordagem que reconheça a complexidade das redes de relação, edifique relações construtivas entre os atores da educação e promova os incentivos para cooperação. Para tanto, é necessário entender a diversidade de motivações dos atores e centros de poder, de modo que a concepção da governança regulatória pode contribuir com o realinhamento conjuntural desses interesses.

A governança não se apresenta como um corpo consistente e monolítico de conceito, posto que sofre influência do campo da ciência que o analisa e do espaço social e da perspectiva em que é aplicado. Considerando a regulação como uma tecnologia social de sanção afiliva ou premial orientadora de setores relevantes via atividade contratual, ordenadora, gerencial ou fomentadora, a governança regulatória seria a forma que traduz movimentos reguladores estatais que – suplantando a anacrônica concepção da coerção extrínseca como única influência sobre o comportamento humano – angaria forças da relação de confiança entre regulado e regulador com ênfase na cultura e comportamento do regulado e, acima de tudo, na atitude cooperativa entre regulador e regulado (Aranha, 2019:41). A governança regulatória direciona o regulador na implementação de dinâmicas cooperativas para o alcance dos diversos objetivos inscritos na política pública. Trata-se de tipo regulatório apoiado em normas sociais ou galvanizadoras por intermédio de incentivos intrínsecos, quais sejam, a regulação apoiada em redes, a regulação descentralizada ou as diversas manifestações da regulação apoiada na cultura de negócios do setor regulado (Aranha, 2019:55).

A análise da governança regulatória para materialização do regime de colaboração na educação demanda a compreensão das bases sobre as quais se assenta o pacto federativo, em especial no tocante ao equilíbrio e à harmonia entre as unidades federadas, segundo o qual a evolução as unidades subnacionais se interligam, como elemento ínsito ao próprio sistema federal. O regime de colaboração é, nesse contexto, a matriz de relação entre os sistemas de ensino, e deve privilegiar os instrumentos de cooperação que permitam a correção das distorções

impostas pela diversidade econômica, a fim de que serviços de qualidade possam ser prestados em todo o território nacional. Trata-se de um padrão de relacionamento que se afasta da hierarquia e da regra característica do comando e controle. Ao revés, o compartilhamento de poder demanda que as soluções sejam negociadas nesse ambiente de dependência mútua.

A materialização do regime de colaboração na educação envolve, portanto, ligações institucionais entre atores dentro e fora das fronteiras convencionais dos setores público e privado; elas vinculam os atores nas relações de dependência mútua, em as decisões regulatórias são compartilhadas e construídas ativamente. A imbricada teia de relações intergovernamentais na educação possui uma série de variáveis, e a anomia de caráter político-institucional sobre a cooperação federativa gera a disfuncionalidade entre o que é posto pela sociedade e anteposto pelo Estado.

Para além de conceitos harmônicos, a análise da governança regulatória no setor educacional tem sua justificação na necessidade de acompanhar a complexidade das expectativas sociais, a exigências de aproximação do Estado com a própria sociedade e a demanda por conformação da diversidade de interesses locais e regionais.

Não há mais como se pretender uma atuação isolada e fragmentada do Estado, quando a própria visão mundial evolui para a realização de uma atuação conjunta, harmônica e sistêmica, com o reposicionamento da teia de relações para a centralidade da sociedade globalizada, inclusive no relacionamento das tecnologias com o modo de vida das pessoas no século XXI.

É possível concluir que a governança regulatória possui instrumentos e mecanismos necessários para conduzir e coordenar os diversos atores educacionais por meio de redes colaborativas, desempenhando papel catalisador e essencial na otimização das capacidades, recursos e experiências de cada comunidade, dentro e fora do Estado. A análise não teve a pretensão de esgotar o assunto, mas apenas de lançar luz sobre a necessidade de garantir concretude, clareza e densidade ao conceito da governança regulatória na teia de relações do regime de colaboração da educação, identificando as modalidades mais eficazes de forma regulatória, cujo núcleo se preocupe em mapear a distribuição de poder e o padrão de interação entre os atores da educação.

Sugere-se, como oportunidade para estudos vindouros, analisar criticamente a necessidade de construção de conceito autônomo da governança da educação a partir de uma análise de caso de um instituto jurídico cooperativo, como o consórcio público ou ADE. O objetivo seria analisar as maneiras pelas quais os processos regulatórios podem alocar responsabilidade entre uma variedade de atores, na prática.

O Estado continua – e continuará – como macroator necessário na concretização e consolidação dos direitos fundamentais. O equilíbrio da relação e a interseção entre o Estado e os atores da educação, como parte integrante da equação da governança regulatória, pode produzir transformações na ordem política, econômica e social, sobrepujando as disfuncionalidades ínsitas ao sistema social. De fato, a superação dos desafios na área da educação reclama o reposicionamento da cooperação para a centralidade da preocupação estatal. A maior cooperação federativa pode reduzir os custos institucionais, simplificar a atuação administrativa e garantir maior responsividade à execução de políticas públicas educacionais, representando o alvorecer da passagem do modelo vertical hierárquico para um modelo horizontalizado, fundado na cooperação.

## Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. *Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras*. Brasília, DF: Iabs, 2013.
- ARANHA, Marcio Iório. *Manual de direito regulatório*. 5. ed. Londres: Laccademia, 2019.
- \_\_\_\_ et al. Federalism, ICT and development in the Global South. *Communication Policy Research Latin America*, v. 12, p. 303-324, 2018.
- ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos estudos Cebrap*, n. 95, p. 39-57, 2013.
- BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista de Direito Sanitário*, v. 3, n. 1, p. 13-28, 2002.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 19 jul. 2021.
- \_\_\_\_. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 13 jan. 2015.
- BURRIS, Scott; DRAHOS, Peter; SHEARING, Clifford. Nodal governance. *Austl. J. Leg. Phil.*, v. 30, 2005.
- CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Redes e governança das políticas públicas. *RP3: Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, n. 1, 2013.

- CHARBIT, Claire. *Governance of public policies in decentralised contexts: the multi-level approach*. Paris: OCDE, 2011. (Trabalho de Desenvolvimento Regional da OCDE, nº 2011/04).
- FRANCO, Augusto. *Escola de redes: novas visões sobre a sociedade, o desenvolvimento, a internet, a política e o mundo globalizado*. Curitiba: Escola-de-Redes, 2008.
- FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 2010. Tese (doutorado em administração pública) – Queens University School of Policy. Ontário, 2010
- HENRICHES, Joanni Aparecida; MEZA, Maria Lúcia Figueiredo Gomes de. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. *Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 9, p. 124-138, 2017.
- HOWARD-GRENVILLE, Jennifer; NASH, Jennifer; COGLIANESE, Cary. Constructing the license to operate: internal factors and their influence on corporate environmental decisions. *Law & Policy*, v. 30, n. 1, p. 73-107, 2008.
- JONES, Candace; HESTERLY, William S.; BORGATTI, Stephen P. A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms. *Academy of Management Review*, v. 22, n. 4, p. 911-945, 1997.
- LAZAR, Harvey; LEUPRECHT, Christian. *Spheres of governance: comparative studies of cities in multilevel governance systems*. Ontário: Institute of Intergovernmental Relations, 2007.
- MARTINS, Paulo de Sena. A política das políticas educacionais e seus atores. *Jornal de Políticas Educacionais*, n. 15, p. 13-32, jan./jun. 2014.
- MEULEMAN, L. Introduction. In: \_\_\_\_\_. *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets*. Heidelberg: Physica-Verlag HD, 2008. p. 1-8.
- NEGRINI, Ricardo Augusto. *Os consórcios públicos no direito brasileiro*. Tese (doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- OLLAIK, Leila G.; MEDEIROS, Janann J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, 2011. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/rap/v45n6/a15v45n6.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n6/a15v45n6.pdf)>. Acesso em: fev. 2022.
- PETERS, B. G.; PIERRE, P. Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *Policy and Politics*, n. 29, p. 131-35, 2001.

- TCU. Tribunal de Contas da União. *Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria*. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.
- THÉRET, Bruno. O federalismo como princípio de regulação do regionalismo. Uma análise dos programas de perequação destinados a compensar as desigualdades inter-regionais na América do Norte (Canadá-EUA). *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 107-184, jan./jun. 1998.
- TORFING, Jacob et al. *Interactive governance: advancing the paradigm*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

## 7 A governança da política de educação superior e a superação do dilema entre ampliação da oferta e garantia da qualidade

*Maria Paula Dallari Bucci*

### Resumo

A expansão do ensino superior privado, dos 1990 em diante, se fez sem a existência de um aparato de avaliação e regulação suficiente para a garantia de qualidade, o que aprofundou a segmentação entre ensino de massa sem qualificação e ensino público para a elite. A criação e regulamentação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), nos anos 2000, visou enfrentar essa deficiência. No entanto, menos de 10 anos depois, o sistema, cujos resultados efetivos se evidenciaram nos indicadores de cumprimento das metas 12 e 13 do PNE 2014, vem sendo desarticulado, agravando as falhas originais. Depois de examinar a controvérsia em torno do conceito de governança e como ela repercute no campo da educação superior (parte 1), este capítulo analisa o ambiente jurídico-institucional em que devem se alinhar o núcleo governamental e os atores externos relevantes para o tema (IES públicas e privadas, docentes, estudantes, famílias, mercado de trabalho) e como sua fragmentação dificulta o exercício articulado das funções de regulação, avaliação e supervisão, aumentando o custo político das medidas necessárias à atividade governamental nesse campo (parte 2). Por fim, consideram-se as perspectivas do Sinaes para enfrentar a contraposição entre ampliação da oferta e garantia da qualidade, produzindo a convergência dos dois objetivos (parte 3).

### Governança na educação superior: um conceito disputado

Governança é um conceito disputado em função de sua associação histórica com a abordagem de mercado sobre questões públicas, fomentada pelas agências multilaterais a partir dos anos 1990. No campo da educação superior esse aspecto é ilustrado em relatório da OCDE, de 2003, sem reboço:

Novas abordagens da governança em países da OCDE combinam a autoridade do Estado e o poder dos mercados, de novas maneiras. As instituições estão ganhando mais liberdade para dirigir seus próprios assuntos. Os fundos públicos são alocados às universidades por montante global e o financiamento por estudantes e empresas vem sendo crescentemente encorajado. Em troca de autonomia, os governos buscam trazer as instituições a prestar contas relacionando financiamento ao desempenho e à atestação pública da qualidade. As

instituições de educação superior estão tendo que trabalhar duro para combinar financiamento e critérios regulatórios e ao mesmo tempo fortalecer sua posição de mercado [OCDE, 2003:60, trad. livre].

Essa associação provoca rejeição ao uso do conceito por significativa parcela dos interlocutores na comunidade de educação, como ilustrado no excerto abaixo, em que a noção de governança é referida à reforma do Estado e ao hibridismo das relações estatais e não estatais.

[...] a ideia de *governança* [...] altera [...] a própria função do Estado, na medida em que remodela a sociedade civil, reformando o Estado, por meio de ações realizadas por “[...] instâncias híbridas que demarcam novos tipos de relações entre organizações estatais e não estatais” [Araújo e Nascimento, 2020:5, grifo meu].

Ou nesse outro, em que o termo é associado à desregulamentação, mercantilização e adoção de fórmulas empresariais de gestão:

[...] na segunda modernidade, estamos diante de novos modos pós-burocráticos de *governança da educação* para conseguir melhorias. O que se convencionou em chamar de “reestruturação educacional” supõe, de fato, uma nova “governança” da educação, que inclui – entre outros – uma desregulamentação, mercantilização e introdução de princípios de gestão do âmbito empresarial. Analisam-se duas vias de desenvolvimento para provocar a melhoria: uma que privilegia a competição, recorrendo à imagem mercantil como dispositivo regulador, e outra dirigida ao compromisso e colaboração dos atores (Sahlberg, 2011). A primeira pressiona de fora, e a segunda procura uma implicação desde dentro [Bolívar, 2015, grifo meu].

Embora a pretensão deste capítulo seja de cunho prático, buscando sistematizar a agenda da educação superior tendo em mente futuros gestores públicos, que terão a missão de reorganizar funções governamentais e suas relações com entes externos ao aparelho governamental (instituições de educação superior, estudantes e suas famílias, os que falam pelo “mercado de trabalho” etc.), quando se puder pensar na superação das múltiplas crises da pandemia de Covid-19, a controvérsia merece ser rapidamente examinada. Isso para clarear o campo conceitual e refutar a clivagem cristalizada por um segmento da comunidade de educação segundo o qual falar em governança seria assumir a “linguagem do mercado”. Essa clivagem hoje não se justifica, uma vez que o emprego efetivo do conceito provocou sua ressignificação, não definida pela

abertura do governo “ao mercado” propriamente, mas à sociedade civil, de maneira mais abrangente. O problema é que essa visão tem o efeito de bloquear a formação de consensos, que serão especialmente relevantes no período de reconstrução pós-pandemia, para superar posições antieducação e antieducadores que se demonstraram bastante disseminadas no período da escalada autoritária.

O cotejo das noções de *governo* e *governança* demonstra que a segunda noção assumiu contornos mais abrangentes do que seu uso inicial. Assim como ocorreu com o conceito de políticas públicas, que nos anos 1990 era associado ao modelo gerencialista de Estado e, posteriormente, foi incorporado ao léxico mais abrangente do Estado social, especialmente nos países de desenvolvimento tardio (Kerstenetzky; Souza e Bucci, 2019), o tema da governança se incorporou ao vocabulário da gestão pública com novos sentidos. Como afirma Bolívar, o termo ultrapassou o

restrito uso neoliberal, [tornando-se] uma nova forma de governo que se contrapõe ao controle hierárquico e que situa, em seu lugar, redes de cooperação e interação entre múltiplos atores estatais e não estatais em uma rede de decisões pluralista [Blanco e Goma apud Bolívar, 2015].

Assim, falar em governança hoje é entender que a administração pública democrática, num contexto de pluralismo e participação, depende da consideração das posições dos antes chamados “administrados” para realizar as metas de interesse público.

No universo jurídico, a noção de *governo* implica um feixe de responsabilidades previstas na legislação, que disciplina atribuições e procedimentos, em que pese o reconhecimento da discricionariedade própria da atividade política. Efeitos das condutas podem ser definidos, por exemplo, como atos de improbidade ou crimes de responsabilidade, o que ganha relevância diante da expansão das atribuições de controle sobre todo o processo decisório, consideradas também as decisões de nível médio ou micro.

Nos Estados de regime parlamentarista ou semipresidencialista sobre bases parlamentaristas, o governo tem atribuições que distinguem a direção política e a função de cúpula da administração pública, como no caso de Portugal, em que a Constituição prevê: “Art. 182. O Governo é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública”. Na Constituição brasileira, de regime presidencialista, o tratamento do

assunto é vago, com uma breve menção ao plano de governo do presidente da República (art. 84, XI).

A camada eletiva do governo, em que se concentram os aspectos políticos da decisão, não é suficiente para determinar como se dará a execução de seus programas e o que determina o sucesso ou insucesso das políticas públicas. O que está se passando no Brasil sob a escalada autoritária demonstra que o reverso também acontece: uma gestão técnica desenvolvida não basta para produzir resultados de interesse público se a liderança política não conduzir nesse sentido. Por isso é necessário alargar a compreensão do fenômeno governamental, contemplando, além das funções típicas, baseadas nos atributos estatais do poder e da coerção, um leque mais amplo de relações, abarcando-se aquelas baseadas na influência, na cooperação, na competição e em outras formas usuais na sociedade civil. Isso é o que se entende por *governança*.

O nó górdio da controvérsia está na localização dos aspectos políticos da atividade governamental, uma vez que o poder pode ser exercido sob a forma de influência. Disso se deram conta, há muito tempo, os atores da geopolítica internacional, com as práticas do *soft power*, as quais posteriormente se traduziram em *soft law*, hoje aplicadas largamente a toda atividade administrativa regulada consensualmente (França, 2013). Mas vale observar que também é dessa forma “suave” que se podem reforçar interesses, por exemplo, vinculados ao poder econômico, por meio de práticas de gestão e linguagem jurídica afeitas à racionalidade empresarial. A questão, portanto, não é apenas incorporar ao âmbito estatal expedientes usuais em relações privadas, mas não ceder à justificação de valores particularistas, fora dos procedimentos estatais de legitimação.

Conforme analisa Murilo Gasparido, a propósito do papel das agências multilaterais nas finanças globais:

*Governança* é um conceito que se contrapõe ao de *governo*. Ambos se referem ao exercício de alguma forma de autoridade para assegurar o funcionamento e a estabilidade de um sistema, tendo em vista determinados objetivos. Porém, o *governo* é uma organização hierárquica e com algum grau de centralização, uma autoridade formalmente reconhecida e capacidade para estabelecer regras e impor seu cumprimento, se necessário pelo recurso à força – refere-se, pois, à estrutura e à forma de atuar dos Estados soberanos. Já a *governança* refere-se à ordenação de um determinado sistema por meio de instituições e regras que facilitam a cooperação e a coordenação entre diferentes atores, ou seja, não há um poder central com capacidade para impor sua vontade nem necessariamente uma

autoridade formalmente reconhecida, recorrendo-se a arranjos variados e mecanismos diversificados de efetivação, como acordos voluntários e padrões de conduta aos quais os atores aderem em função da repercussão disso para sua reputação. [...]. Um cuidado especial que precisa ser tomado na aplicação desse conceito é não despolitizar a análise sobre as relações de poder, reduzindo-as a meras questões técnicas, de eficiência. [Gaspardo, 2019:51, grifos meus].

Em relação à política educacional, o problema não é despolitizar a análise, mas reconhecer que por trás de programas bem-sucedidos de transformação social há um aspecto de persuasão, para a aplicação das diretrizes governamentais, que implica legitimação política, parte do que se costuma estudar sob a rubrica das *capacidades estatais*. Num regime democrático contemporâneo, esse processo ocorre segundo uma dimensão participativa orientada e procedimentalizada. Isso significa que a efetividade da ação governamental depende da pactuação e colaboração dos cidadãos e setores organizados com a máquina pública, de um lado, e da efetividade do exercício da coerção, quando pertinente, de outro.

Esse conjunto é o que se compreende na noção de governança, que reflete, segundo Guy Peters, “as preocupações públicas sobre a capacidade de seus sistemas políticos agirem efetiva e decisivamente para resolver problemas políticos” (Peters, 2013:28). Para escapar da crítica em relação ao aspecto político, Peters propõe um conceito de governança pragmático, focado “nas funções básicas que devem ser realizadas para que se governe [que] pode então ser expandido para considerar os conjuntos alternativos de agentes envolvidos na governança [e] as misturas possíveis de agentes que podem governar de maneira mais eficiente”. Seriam quatro as funções básicas da governança, em todas elas conjugando-se elementos de gestão com a dimensão política: (1) estabelecimento de metas: método de legitimação para a seleção de metas coletivas, em nome de um público maior; (2) coerência: “tornar coerentes as metas adotadas pelas organizações públicas, e, portanto tentar tornar as atividades do setor público, e de seus pares no setor privado, mais coordenadas”; (3) implementação: desenvolvimento da capacidade do setor público, com o envolvimento dos colaboradores do setor privado, de realizar os programas, com o uso de delegações de responsabilidade, quando pertinentes; (4) responsabilização e avaliação: percepção do desempenho das ações realizadas. A inovação da concepção de governança, portanto, reside na consideração desses “conjuntos de agentes” para a realização das funções pretendidas, reconhecendo o papel dos entes que estão fora do âmbito estatal estrito.

## Ambiente jurídico-institucional da governança da política de educação superior

A realização dos objetivos da política educacional em um país depende da capacidade de implementação dos programas e ações em que ela se desdobra. Alguns fatores são cruciais para isso: (1) uma direção política definida, que expresse as prioridades escolhidas e indique com razoável clareza os objetivos, o tempo e a motivação de cada uma; (2) recursos financeiros suficientes; (3) pessoas com preparo para realizar as atividades (recursos humanos); (4) gestão e capacidade de organizar os meios, financeiros, humanos e outros, de modo a fazer funcionar o conjunto na direção definida; (5) uma base jurídica, incluindo normas, procedimentos e padrões de interpretação e aplicação, legitimada segundo os valores constitucionais, hábil a orientar agentes e instituições em harmonia com essa direção.

A análise jurídico-institucional da governança visa compreender o papel específico dos entes estatais com responsabilidades de planejamento, coordenação e indução em face dos demais atores sociais que dela participam. O exercício do poder decisório e seus procedimentos, especialmente nas médias e microdecisões, pode definir o caráter da política educacional. O mapeamento jurídico desse processo evidencia onde se concentram as dificuldades de coordenação, coerência e condições de implementação, responsabilização e avaliação, mencionadas por Peters. O direito oferece uma perspectiva privilegiada para isso, uma vez que as competências em sentido estrito, assim como toda a trama de atribuições decisórias, se expressam em regras e procedimentos, formalizados ou legitimados com base em práticas validadas juridicamente. Competência, juridicamente, é o “conjunto de atribuições das pessoas jurídicas, órgãos e agentes, fixadas pelo direito positivo” (Di Pietro, 2011:205).

Num cenário da fragmentação das competências, como é o caso da política de educação superior no Brasil, do lado estatal a implementação da política vai se deparando com obstáculos e gargalos de toda ordem, amalgamados sob a rubrica genérica da “burocracia”. O enfrentamento desse problema requer um trabalho prévio similar ao que se realiza para a base quantitativa da política pública – por exemplo, de levantamento do público-alvo, com apoio na demografia e na estatística, evitando que o programa siga às escuras, sem saber a quem se destina – consistente no diagnóstico jurídico-institucional do ambiente de implementação das decisões.

No caso das metas do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005/2014, para a educação superior, a realização dos objetivos tanto de expansão de oportunidades (acesso e

permanência) (meta 12)<sup>1</sup> como de garantia da qualidade (meta 13)<sup>2</sup> depende diretamente dos prestadores do serviço educacional, as instituições de ensino superior (assim como dos que nelas atuam). A governança nesse caso se refere ao feixe de atribuições, indutivas e coercitivas, à disposição do aparelho estatal para alinhar o conjunto. No caso das instituições públicas, mantidas por recursos estatais, a garantia constitucional da autonomia universitária (art. 207) impõe mediações em decisões próprias da instituição para o atingimento dos objetivos fixados na Lei do Plano (Lei nº 13.005/2014). No caso das instituições privadas, especialmente os grandes conglomerados, o peso do poder econômico e sua influência sobre todas as instâncias de decisão exerce uma contraposição constante a exigências governamentais de elevação de qualidade que impõem custos, tais como a contratação de corpo docente com maior titulação e a diminuição da relação aluno/professor.

Esse registro é importante porque boa parte da bibliografia educacional brasileira que trata da avaliação da educação superior não é capaz de olhar simultaneamente para os dois segmentos, ora tratando da “avaliação formativa” ou autoavaliação como solução padrão para todas as instituições (desconhecendo a inviabilidade dessa forma no contexto de instituições de massa que está posto), ora condenando medidas governamentais de exigência de conformidade a padrões mínimos, o que, para essa visão, representaria um rebaixamento da função educativa das instituições – equívoco que, na nossa visão, significa desprezar a importância desse tipo de garantia para o público das instituições que formam a maioria do alunado.

A base normativa da educação superior brasileira é bastante fragmentada, composta de normas editadas em diferentes períodos, sem caráter sistemático e unidade de objetivos. Há grande número de instâncias decisórias, às vezes superpostas, e as peças dificilmente se articulam. As disposições mais importantes constam da Constituição Federal (arts. 207 e 209, da Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/1996, arts. 43 a 57) e da Lei do Sinaes (Lei nº 10.861/2004), que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Também é bastante relevante, especialmente para a questão regulatória, a Lei do Conselho Nacional de Educação (Lei nº 9.131/1995, com alterações posteriores). O papel do CNE no processo de avaliação e regulação da educação superior, que já não era claro, tornou-se ainda mais nebuloso com o advento da Lei

---

<sup>1</sup> Meta 12: “Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público”.

<sup>2</sup> Meta 13: “Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.

do Sinaes, que instituiu um colegiado de educadores, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), com funções parcialmente superpostas às dele (art. 7º da Lei nº 10.861/2004).

A tradução da decisão política de elevação da qualidade da educação superior em disposições regulatórias no ambiente atual depende de atos complexos da administração direta (Ministério da Educação e suas secretarias), do Conselho Nacional de Educação, de colegiado recursal situado no Inep (Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação etc.) e de imensa capacidade de coordenação governamental. Mas num país em que a expansão da oferta do ensino superior se fez tardiamente e sem uma estrutura regulatória compatível, não se firmou como tradição – nem como expectativa social – padrão de qualidade satisfatório. Os interesses para reduzir ao mínimo esse padrão, especialmente nas instituições de massa com fins lucrativos, têm organização e força econômica, o que lhes confere poder para explorar essa dificuldade de articulação, agravando-a com a pressão pela revogação de normas e indicadores.

Na aplicação do conjunto normativo, a harmonização entre elas é um desafio para o aplicador e intérprete. Em tese, caberia ao Ministério da Educação, como órgão de coordenação, estabelecer uma leitura sistemática do conjunto normativo, capaz de orientar as condutas dos vários atores num sentido coerente. Isso tradicionalmente era feito por decreto,<sup>3</sup> mas foi apenas com o Decreto nº 5.773/2006, que se passou a adotar uma concepção articulada das funções de avaliação, regulação e supervisão (Bucci, 2009). A partir de então, e com o advento do sistema digital e-MEC (Portaria Normativa nº 40/2007, com as alterações da Portaria Normativa nº 10/2010), essas dimensões passaram a ser tratadas em conjunto, agregando ainda o aspecto da informação, uma vez que parâmetros do Censo da Educação Superior também estavam alinhados segundo a mesma racionalidade (Bucci, 2013).

Ambas as normas foram revogadas por regras posteriores<sup>4</sup> e essa articulação, em grande medida, se perdeu. Particularmente grave foi o retrocesso em relação à educação a distância, cujas matrículas foram as que mais cresceram no período, com quase metade dos novos ingressos e cerca de 30% desses no setor privado, em 2018; facilitou-se o credenciamento para EaD e passou a ser permitida a criação de novos polos sem vistoria prévia (Decretos nºs 9.235/17 e 9.057/17 e Portaria MEC nº 11/2017) (Bielschowsky, 2020).

---

<sup>3</sup> Decretos nºs 2.026/1996, 2.306/1997 e 3.860/2001. Antes desses foi editado o Decreto nº 2.207/1997, marco jurídico da oferta de educação superior por instituições com fins lucrativos no Brasil (art. 3º).

<sup>4</sup> O Decreto nº 5.773/2006 foi revogado pelo Decreto nº 9.235/2017. A Portaria Normativa MEC nº 40/2007, com a redação dada pela Portaria Normativa MEC nº 2010, foi revogada pela Portaria Normativa MEC nº 23/2017.

Algumas das mudanças decorreram de críticas de dois segmentos opostos do setor educacional. De um lado, o grupo dos “educadores tradicionais” considerava um desvirtuamento do Sinaes não só a vinculação entre as duas funções (a avaliação não deveria ter efeitos punitivos, o que ocorre quando ela passa a ser utilizada como pressuposto da regulação), como a adoção de um patamar de conformidade – conceitos 3 para cursos e instituições – que seria uma concessão indevida à lógica mercantil, submetendo-se o processo educacional à racionalidade consumerista. De outro lado, o segmento dos grandes conglomerados educacionais (Bielschowsky, 2020; Verhine e Lys, 2017), para quem o interesse seria o menor custo possível em troca de atingir o patamar de conformidade, isto é, os conceitos suficientes para afastar medidas restritivas ou sancionatórias por parte das autoridades regulatórias (Cabral, 2021). As controvérsias sobre a dualidade de estratégias governamentais em relação à qualidade – conformidade ou gradação por indicadores –, diga-se, não é restrita ao Brasil, já tendo sido observado que

enxergar as duas como substitutas uma da outra é um equívoco; conforme a analogia memorável de Jongbloed, a conformidade (*quality assurance*) é o equivalente à inspeção sanitária em um restaurante, enquanto os *rankings* são o equivalente a um guia Michelin. Ambos têm seu lugar, nenhum substitui o outro [Usher, 2009:85, trad. livre].

A fragmentação dos órgãos estatais de avaliação e regulação se agrava com a desarmonia dos controles. E com a edição da Emenda nº 109 à Constituição, que tornou obrigatórias as atividades de avaliação e monitoramento,<sup>5</sup> projeta-se um incremento ainda maior desse problema, o que será grave se não for precedido de um trabalho institucional de superação do emaranhado atual dos controles múltiplos e desarticulados. Uma amostra disso, de ação próxima da ingerência, a tensionar a lógica de conjunto do Sinaes, está no Acórdão TCU nº 1.175/2018, cuja ementa dispõe:

Relatório de auditoria operacional. Atuação da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação – SERES/MEC e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP nos processos de regulação, supervisão e avaliação dos cursos superiores de graduação no país. Fórmula de cálculo de um dos indicadores utilizados e diferença de indicadores para mensuração do mesmo objeto

---

<sup>5</sup> CF/88, art. 37, § 16. "Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei". O art. 165, § 16, remete a esse dispositivo.

*com prejuízo às conclusões sobre a qualidade dos cursos superiores no Brasil. Constatação de superdimensionamento da qualidade dos cursos superiores. Determinações [grifo meu].*

O corpo da decisão é impactante, pois a competência que a Lei do Sinaes conferiu à Conaes, para, ao longo do tempo e de sucessivos ciclos avaliativos, depurar os referenciais de qualidade, em diálogo com as instituições de educação superior, os estudantes e a comunidade acadêmica, o Tribunal de Contas da União, de uma penada, sem ouvir as vozes do sistema, determinou que se fizesse, no prazo de dois anos:

9.1.2. desenvolver, com fundamento no art. 206, inciso VII, da Constituição Federal e no art. 1º, § 1º, da Lei 10.861/2004, metodologia de avaliação do ensino superior que:

9.1.2.1. contemple o desenvolvimento de fundamentos teórico-metodológicos para construção dos indicadores do ensino superior, especialmente quanto: (i) aos procedimentos utilizados para conversão das notas contínuas em conceitos, de modo que os meios a serem estabelecidos para tanto não gerem impactos significativos nos resultados das avaliações em decorrência estrita dos critérios de conversão utilizados; e (ii) às justificativas técnicas para cada ponderação a ser utilizada nas notas que dão origem aos conceitos, com demonstração de sua razoabilidade (achado IV.I – itens 112 a 147 do relatório);

9.1.2.2. reflita, objetivamente, o nível de qualidade/excelência no que concerne aos cursos superiores de graduação, e não somente o desempenho relativo entre cursos, como medido na metodologia atual (achado IV.1 – itens 148 a 170 do relatório);

9.1.2.3. inclua os resultados do Enade na métrica relativa ao Conceito de Curso – CC, em observância ao art. 5, § 2º, da Lei 10.861/2004 (itens 176 a 202 do relatório).

Uma decisão que não se limita a remediar a inação dos órgãos governamentais a partir das denúncias, no caso, levadas à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara Federal, mas que, na prática, põe em questão os fundamentos do sistema de avaliação, a metodologia dos indicadores e seus efeitos, corre o risco de aprofundar a debilidade das instâncias governamentais competentes. O aumento da complexidade dificulta a governança do sistema, o que, vale lembrar, pode ser conveniente àqueles que têm a pior entrega do serviço educacional.

## Problemas da governança da educação superior

Com as metas 12 e 13 do PNE 2014, o país reafirmou a decisão de ampliar o acesso de oportunidades à educação superior já adotada no PNE 2001, acompanhando a tendência adotada no mundo desenvolvido desde o pós-guerra.

Segundo Ansell (2008), em estudo comparativo das reformas da educação superior em países da OCDE, o Reino Unido, a Suécia e a Alemanha utilizaram estratégias distintas de massificação,<sup>6</sup> mas as duas primeiras foram mais bem-sucedidas, em parte graças aos problemas de governança nesse último caso. O Reino Unido começou o movimento em 1950, sob o governo conservador (CHE, 1963), o que foi seguido pelos trabalhistas no período subsequente a despeito de divergências quanto à permanência da natureza binária tradicional do sistema (universidades/*colleges* técnicos) ou de se caminhar para um sistema unitário, o que em tese favoreceria públicos e eleitorados distintos: a classe média alta no caso das universidades e os trabalhadores no caso da educação profissional. O sistema binário prevaleceu e as matrículas atingiram 30% em 1993, mas sem financiamento adicional, o que significou comprimir a condição de trabalho das instituições e reduzir o custo por aluno em cerca de 50%. Na Suécia, o governo social-democrata aprovou uma lei de financiamento educacional em 1965, repartindo os recursos em 25% de bolsas e 75% de empréstimos. Em 1977 aprova-se a unificação do sistema de educação superior. Posteriormente, outras leis, sob governos de diferentes partidos, seguem nessa linha e criam condições para a ampliação do alunado, que passa a abranger também os jovens de 25 a 29 anos, com amplo financiamento público, realizando a transição para um sistema de massa. Na comparação, os resultados de expansão foram similares, uma vez que os dois países passaram por um processo consistente de aumento de matrículas, com base em estratégias de financiamento distintas (pagamento de taxas pelos alunos, no caso do Reino Unido, e financiamento governamental, mediante aumento do orçamento, no caso da Suécia, que agregou a educação superior ao “modelo nórdico de bem-estar”). Ao contrário deles, segundo o estudo, a Alemanha teria vivido a estagnação nesse período, visto que a educação superior é competência dos *Länder* (unidades federativas correspondentes aos estados no Brasil), com grande dificuldade de coordenação, além de empecilhos às reformas (Ansell, 2008). Sem entrar nas premissas do

---

<sup>6</sup> A classificação entre sistemas de elite ou de massa segue as referências de Trow (apud Ristoff, 2014; Ansell, 2008), para quem o acesso à educação superior de menos de 15% dos jovens de idade apropriada caracteriza um sistema como de elite. Quando há entre 16% e 50% dos jovens na idade apropriada, considera-se o sistema de massas, o qual se consolida ao atingir 30%. Com mais de 50% dos jovens da educação superior, o sistema é considerado de acesso universal).

estudo, a ilustração com outros exemplos históricos evidencia como a política de ampliação do acesso à educação superior no Brasil demanda governança com capacidade de coordenação dos vários atores e interesses envolvidos, desafio similar ao da maior parte dos países, em que a procura de se inserir na economia do conhecimento levou à massificação demandando estratégias variadas de financiamento, avaliação, recrutamento e mobilidade estudantil (Usher, 2009).

No caso brasileiro, a governança da educação superior no Brasil incide sobre um sistema relativamente grande, se comparado aos congêneres no estudo. São cerca de 8,5 milhões de matrículas, em 2.608 instituições dispersas pelo território nacional, e sua característica mais marcante é a divisão em uma parcela majoritária de matrículas em instituições privadas (75%) e uma parcela menor de matrículas em instituições públicas (25%), conforme a tabela abaixo. Essa etapa educacional é a única em que isso ocorre no Brasil, considerando que desde a educação básica até o doutorado, a prevalência é do setor público (Ristoff, 2014).

Tabela 1  
DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS NA GRADUAÇÃO

Total	Pública			Privada
	2.080.146			
	Federal	Estadual	Municipal	
8.603.824	1.335.254	656.585	88.307	6.523.678

Fonte: Inep (2021) – tabela 14, número de matrículas de graduação.

As matrículas aumentaram de pouco mais de 1,5 milhão para mais de 8,5 milhões no período entre 1991-2018 (cerca de 560%), com o crescimento concentrado no segmento privado, o que só não se observa no período entre 2012-2014 (Ristoff, 2014; Bielschowsky, 2020). Porém mais importante que o crescimento quantitativo, para Ristoff, é ter se avançado na democratização do acesso à educação superior, como resultado de políticas de inclusão. Analisando os dados dos questionário socioeconômicos do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), a principal referência nos processos do Sinaes nos seus três primeiros ciclos, o autor conclui que o ensino superior hoje é mais acessível que no passado a estudantes não brancos, com renda familiar menor, egressos da escola pública e com pais sem ensino superior, mesmo que o alunado das IES ainda não represente o perfil da sociedade brasileira e que o acesso aos cursos de alta demanda seja limitado (Ristoff, 2014).

As políticas de expansão e inclusão no período em que se dá essa alteração do perfil socioeconômico do estudante de graduação valeram-se de uma combinação de instrumentos. Houve programas de expansão com ampliação do número de vagas no ensino superior público federal, como o Reuni (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidades Federais – Decreto nº 6.096/2007), a criação de novas universidades e novos *campi* das universidades federais, combinada com a política de interiorização, além da criação da rede de institutos federais de educação (Decreto nº 6.095/2007 e Lei nº 11.892/2008). Isso se somou a programas específicos de acesso e permanência, como a Lei das Cotas nas instituições federais (Lei nº 12.711/2012), o Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) (Lei nº 7.234/2010) e o Sistema de Seleção Unificada (Sisu), a partir de 2009. Por fim, foram usados os mecanismos tradicionais de bolsas e financiamento estudantil, no primeiro caso, com o Programa Universidade para Todos (Prouni) (Lei nº 11.096/2005) e no segundo, com o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) (Lei nº 10.260/2001, com alterações posteriores) (Ristoff, 2014; Bucci e Mello, 2013).

A trajetória da maioria dessas medidas, produzidas num intervalo de cerca de 10 anos, sob a mesma orientação política, reflete uma racionalidade convergente com as metas 12 (acesso e permanência, implicando expansão da oferta) e 13 (qualidade), o que se confirma em alguns indicadores de monitoramento do PNE e nas curvas correspondentes. Se o acesso (meta 12, tabela 2) ainda está distante do estabelecido, os indicadores sobre a qualificação dos docentes (meta 13, tabela 3) demonstram a efetividade do foco em um aspecto essencial do processo educacional, em que a meta foi excedida.

Tabela 2

INDICADORES DE CUMPRIMENTO DA META 12 DO PNE

Indicador	Resultado	Meta 2024
Indicador 12A: Taxa bruta de matrículas na graduação.	37,4% (2019)	50%
Indicador 12B: Taxa líquida de escolarização na educação superior.	25,5% (2019)	33%
Indicador 12C: Participação do segmento público na expansão de matrículas de graduação.	12,7% (2019)	40%

Fonte: Ipea (s.d.).

Tabela 3

## INDICADORES DE CUMPRIMENTO DA META 13 DO PNE

Indicador	Resultado	Meta 2024
Indicador 13A: Percentual de docentes com mestrado ou doutorado na educação superior.	81,3% (2018)	75%
Indicador 13B: Percentual de docentes com doutorado na educação superior.	44,1% (2018)	35%

Fonte: Ipea (s.d.).

Nessa apreciação final, o problema a merecer destaque é a expansão dos conglomerados empresariais privados. Se eles são em parte responsáveis pela ampliação do acesso, vale ressaltar o objetivo específico da meta 12, segundo o qual essa participação deverá ser equilibrada para contemplar pelo menos 40% das matrículas no setor público. Além disso histórico recente desse segmento demanda zelo governamental permanente. As instituições com fins lucrativos concentram-se nas regiões mais pobres do país e fora das capitais e apesar de atenderem os alunos mais pobres, têm maior receita por estudante que as instituições sem fins lucrativos (Verhine, 2017). Estudo de Bielschowsky (2020) complementa esse perfil, constatando que, em 2018, 10 grandes grupos privados (nove com fins lucrativos) concentravam 48,1% das matrículas, em que a qualidade tende a ser pior que suas congêneres, com 49,1% dos alunos em cursos com conceito Enade insuficiente (1 ou 2), e um índice de evasão de 44,0% nos dois primeiros anos<sup>7</sup> (Bielschowsky, 2020:267).

Chama a atenção que os dois grupos privados com maior número de alunos matriculados, Kroton e Unip, que tinham em 2018 cerca de 15% de todos os alunos do ensino superior do país e 21,7 % dos alunos das IES privadas, apresentem resultados tão preocupantes: cerca de 50% de seus alunos evadem nos dois primeiros anos do curso e, para os sobreviventes, cerca de 50% estão em cursos com nota no Enade 1 ou 2, em franco desacordo com a média do desempenho dos demais alunos das IES particulares e públicas do país.

<sup>7</sup> Para efeito comparativo, o percentual de alunos em cursos com conceito Enade 1 ou 2 é de 36,9% para as outras duas mil IES privadas e 15,8% para as IES públicas; o índice de evasão é 27,1% nas outras IEs privadas e 22,5% nas públicas (Bielschowsky, 2020). A escala dos conceitos Enade vai de 1 a 5, sendo 3 o indicador de conformidade às exigências mínimas de qualificação.

Há indícios de que esse crescimento do ensino com fins lucrativos se valeu das regras de expansão do Fies, até que medidas regulatórias – a exigência de nota mínima dos ingressantes (450 pontos no Enem e nota na redação superior a zero)<sup>8</sup> – frearam as distorções mais evidentes do programa a partir de 2015. Portanto, uma governança atuante das funções de avaliação, regulação e supervisão que condicione efetivamente os mecanismos de fomento (bolsas e financiamento), é indispensável para o funcionamento do sistema em si e, mais ainda, para a implementação da meta de expansão do ensino superior. Nesse sentido, é grave ouvir das autoridades com atribuições da área a retomada do discurso da autorregulação, sem paralelo em nenhum país do mundo, como elas próprias reconhecem (Bielschowsky, 2020).

Em que pesem as limitações descritas na parte 2 sobre a estrutura dos sistemas de avaliação, regulação e supervisão, em períodos de maior coordenação governamental foi demonstrada a correção dos rumos adotados no período inicial de construção do Sinaes. Essa estrutura é mais débil para fazer frente aos interesses de um setor oligopolizado que adquiriu grande poder. Uma breve informação fática dá conta de que mesmo o indicador da qualificação do corpo docente, motivo de comemoração do cumprimento da meta 13 até o momento, provavelmente sofrerá um declínio no próximo período, reflexo dos processos de demissão em massa de docentes das IES na pandemia.<sup>9</sup>

Os percalços na tramitação da proposta de criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (Insaes, Projeto de Lei nº 4.372/2012),<sup>10</sup> nos moldes de similares estrangeiros, com forte reação do setor regulado, que apresentou centenas de emendas com enfoque na autorregulação, evidenciam o tipo de dificuldade a se enfrentar (Lopes e Castro, 2019; Cabral, 2021:70). Desde abril de 2015, quando teve sua tramitação na Câmara interrompida, as condições institucionais para a realização do direito à educação no Brasil só se degradaram. Um

---

<sup>8</sup> Além dessa medida, “foram estabelecidas cotas de contratos por instituição de ensino, tendo-se como referência o retrospecto do ano anterior [... e] limitou-se em 6,41% a correção no valor dos financiamentos, como forma de coibir aumentos abusivos das mensalidades praticadas pelas instituições de ensino”. Por fim, o MEC indicou como prioridades para o financiamento “cursos com notas 5 e 4; áreas de interesse social e econômico, como engenharia, formação de professores e saúde, e as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (exceto o Distrito Federal)”. (Corbucci, Kubota e Meira, 2016:43).

<sup>9</sup> Cf.: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/faculdades-particulares-de-sp-fecham-ano-com-demissoes-e-provocam-incertezas.ghtml>>; <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-publica/2020/09/23/professores-relatam-de-aulas-online-com-300-alunos-a-demissoes-por-pop-up.htm>>; <[www.cnnbrasil.com.br/nacional/2020/07/04/demissoes-de-professores-vira-rotina-em-universidades-de-sao-paulo](http://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2020/07/04/demissoes-de-professores-vira-rotina-em-universidades-de-sao-paulo)>. Acesso em: jan. 2021.

<sup>10</sup> Propõe criar o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (Insaes). Disponível em: <[camara.leg.br](http://camara.leg.br)>. Acesso: 26 mar. 2022.

projeto de reconstrução do país pós-pandemia terá forçosamente que reunir energias para a recuperação dessas condições.

## Referências

- ANSELL, Ben. University challenges: explaining institutional change in higher education. *World Politics*, v. 60, n. 2, p. 189-230, jan. 2008. (DOI: <<https://doi.org/10.1353/wp.0.0009>>).
- ARAÚJO, Gilda Cardoso de; NASCIMENTO, Rosenery Pimentel do. “Educação Já!” e a governança federativa: a nova investida do movimento Todos Pela Educação na definição do Sistema Nacional de Educação. *Educar em Revista*, Curitiba, v. 36, e77534, 2020. Disponível em: <[www.scielo.br/j/er/a/rBG8CYMkBbgqD4T4LpT3ytS/?format=pdf&lang=pt](http://www.scielo.br/j/er/a/rBG8CYMkBbgqD4T4LpT3ytS/?format=pdf&lang=pt)>. Acesso: 28 mar. 2022.
- BIELSCHOWSKY, Carlos Eduardo. Tendências de precarização do ensino superior privado no Brasil. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE)*, v. 36, n. 1, p. 241-271, jan./abr. 2020. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/99946/56997>>. Acesso em: jan. 2021.
- BOLÍVAR, Antonio. Nova governança na educação e na dinâmica de melhorias: a pressão contra o compromisso. *Revista Internacional de Educação Superior*, Campinas, SP, v. 1, n. 1, p. 3-31, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.22348/riesup.v1i1.7261>>. Acesso em: jan. 2021.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 19 jul. 2021.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Disciplina o Conselho Nacional de Educação. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 25 nov. 1995.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 27.833, 23 dez. 1996.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 2, 13 jul. 2001.

- \_\_\_\_\_. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 3, 15 abr. 2004.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 7, 14 jan. 2005.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 6, 10 maio 2006.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 7, 25 abr. 2007.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007. Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 6, 25 abr. 2007.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 1, 30 dez. 2008.
- \_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, n. 249, p. 23, 29 dez. 2010. (Republicação).
- \_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 10, de 30 de abril de 2010. Dispõe sobre procedimentos para inscrição e contratação de financiamento estudantil a ser concedido pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, n. 82, p. 39-42, 3 maio 2010.

- \_\_\_\_\_. Lei nº 7.234, de 19 de junho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 5, 20 jul. 2010.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, p. 1, 30 ago. 2012.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, ano 151, n. 120-A, p. 1, 26 jun. 2014.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, n. 241, p. 2-3, 18 dez. 2017a.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Regulamenta o artigo 80 da Lei n. 9.394/96 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, n. 100, p. 3, 26 maio 2017b.
- \_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017. Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores à distância, em conformidade com o Decreto 9.057/17. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, n. 117, p. 9, 21 jun. 2017c.
- \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167- A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, n. 50, p. 1, 16 mar. 2017d.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O art. 209 da Constituição 20 anos depois: estratégias do poder executivo para a efetivação da diretriz da qualidade da educação superior. *Fórum Administrativo: Direito Público*, Belo Horizonte, v. 9, n. 105, nov. 2009.

- \_\_\_\_\_. Processo administrativo eletrônico e informação pública: o sistema e-MEC e o marco regulatório da educação superior. In: MARQUES NETO, F. A. et al. (Org.). *Direito e administração pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 700-725.
- \_\_\_\_\_. Método e aplicações da abordagem: direito e políticas públicas (DPP). *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 971-832, 2019. Disponível em: <[https://doi:10.21783/rei.v5i3.430](https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.430)>. Acesso em: jan. 2021.
- \_\_\_\_\_; MELLO, Paula Branco de. Democratização e acesso à educação superior. GEA – Grupo Estratégico de Análise da Educação Superior no Brasil, Flacso – Brasil: Rio de Janeiro: Flacso, 2013, partes I e II (Opinião N7 e N8). Disponível em: <<http://flacso.org.br/?publication=opinio-n7-democratizacao-e-acesso-a-educacao-superior-parte-i>>; <<http://flacso.org.br/?publication=opinio-n8-democratizacao-e-acesso-a-educacao-superior-parte-ii>>. Acesso em: jan. 2021.
- CABRAL, Rodolfo de Carvalho. *A política regulatória de educação superior no Brasil: o desafio da expansão com garantia da qualidade*. Tese (doutorado) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2021.
- CHE (Committee on Higher Education). Report of the Committee appointed by the Prime Minister under the Chairmanship of Lord Robbins. Londres: Her Majesty's Stationery Office, 1963. Disponível em: <[educationengland.org.uk](http://educationengland.org.uk)>. Acesso: 26 mar. 2022.
- CORBUCCI, Paulo Roberto; KUBOTA, Luis Claudio; MEIRA, Ana Paula Barbosa. Reconfiguração estrutural ou concentração do mercado na educação superior privada no Brasil? *Radar*, n. 46, ago. 2016. Brasília, DF: Ipea. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/radar46\\_art05.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/radar46_art05.pdf)>. Acesso em: jan. 2021.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2011.
- FRANÇA. *Le droit souple: Rapport annuel du Conseil d'État*. Jacky Richard (conseiller d'État, rapporteur général). Paris: Conseil d'État, 2013.
- GASPARDO, Murilo. *Democracia e governança financeira global*. Tese (livre-docência em Teoria do Estado) – Departamento de Direito Público, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp), campus de Franca, Franca, SP, 2019.

- INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). *Resumo técnico do Censo da Educação Superior 2019*. Brasília, DF: Inep, 2021. Disponível em: <[download.inep.gov.br](http://download.inep.gov.br)>. Acesso em: 26 mar. 2022.
- \_\_\_\_\_. *Painel de Monitoramento do PNE (Inepdata)*. Brasília, DF: Inep, [s.d.]. Disponível em: <[inepdata.inep.gov.br](http://inepdata.inep.gov.br)>. Acesso: 26 mar. 2022.
- KERSTENETZKY, Célia Lessa. Políticas públicas sociais. Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (Cede). *Texto para discussão nº 92*, fev. 2014.
- LOPES, Pedro Isaac Ximenes; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Avaliação, regulação, supervisão e acreditação: análise do Projeto Insaes. *Cadernos de Pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão*, v. 26, n. 3, p. 127-144, jul./set. 2019. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.18764/2178-2229.v26n3p127-144>>. Acesso em: jan. 2021.
- OCDE. *Education policy analysis*. Chapter 3: Changing patterns of governance in higher education. [S.l.]: OCDE, 2003. Disponível em: <[www.oecd.org/education/skills-beyond-school/35747684.pdf](http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/35747684.pdf)>. Acesso em: fev. 2021.
- PETERS, Guy. O que é governança? *Revista do TCU*, maio/ago., p. 28-33, 2013.
- PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. *Diário da República*, n. 86, 10 abr. 1976. Disponível em: <<https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>>. Acesso: 26 mar. 2022.
- RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. *Revista de Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 19, n. 3, p. 723-747, nov. 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-40772014000300010>>. Acesso em: fev. 2021.
- SOUZA, Celina. *Coordenação de políticas públicas*. Brasília, DF: Enap, 2018. Disponível em: <[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro\\_Coordena%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro_Coordena%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf)>. Acesso em: fev. 2021.
- SOUZA, Matheus Silveira de; BUCCI, Maria Paula Dallari. O estado da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, 2019. Disponível em: <[www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/431](http://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/431)>. Acesso: 28 mar. 2022.
- TCU (Tribunal de Contas da União). Acórdão nº 1.175/2018. Sessão 23 maio 2018. Disponível em: <[pesquisa.apps.tcu.gov.br](http://pesquisa.apps.tcu.gov.br)>. Acesso: 26 mar. 2022.

USHER, Alex. Ten years back and ten years forward: developments and trends in higher education in Europe region. In: SADLAK, Klaus et al. (Ed.). *Topical contributions and outcomes*. UNESCO Forum on Higher Education in the Europe Region: access, values, quality and competitiveness. Bucarest: UNESCO, 2009. p. 75-122.

VERHINE, R.; LYS, V. D. *Educação superior com fins lucrativos e responsabilidade social*. Brasília, DF: Associação Brasileira de Ensino Superior (ABMES), dez. 2017. Disponível em: <[www.responsabilidadesocial.abmes.org.br/noticias/artigos/254-educacao-superiorcom-fins-lucrativos-e-responsabilidade-social](http://www.responsabilidadesocial.abmes.org.br/noticias/artigos/254-educacao-superiorcom-fins-lucrativos-e-responsabilidade-social)>. Acesso em: fev. 2021.

## Resumo

Este capítulo reconstitui os processos históricos de internacionalização da educação e dos direitos humanos, guiando o leitor pelo processo de constituição das agendas internacionais nas duas áreas. Neste marco, o capítulo identifica os compromissos internacionais que hoje se fazem vigentes e com os quais o Estado brasileiro se comprometeu, com destaque para as normas internacionais de direitos humanos e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. O capítulo conclui com reflexões acerca das convergências entre educação e direitos humanos para a política educacional e aponta o mínimo denominador comum oferecido pela agenda internacional para se pensar a educação como direito no marco dos desafios trazidos pela pandemia.

## Introdução

À primeira vista, os campos da educação e dos direitos humanos parecem estar intimamente vinculados. A educação tem o potencial de efetivamente promover direitos no ambiente de aprendizagem, seja a partir da garantia direta de outros direitos, como o direito à alimentação e à saúde, seja na promoção de um saber humanista que socialize os indivíduos para o respeito aos direitos dos demais. Os direitos humanos, por sua vez, incorporam em seu bojo o próprio direito à educação, elencado no art. 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

1. Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito.
2. A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz.
3. Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o gênero de instrução a dar aos filhos [ONU, 1948].

O direito à educação está também garantido, com ainda mais detalhes, no art. 13 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, do qual o Brasil é signatário:

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda em que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

2. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem que, com o objetivo de assegurar o pleno exercício desse direito:

- a) A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos;
- b) A educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissional, deverá ser generalizada e torna-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito;
- c) A educação de nível superior deverá igualmente torna-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito;
- d) Dever-se-á fomentar e intensificar, na medida do possível, a educação de base para aquelas pessoas que não receberam educação primária ou não concluíram o ciclo completo de educação primária;
- e) Será preciso prosseguir ativamente o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os níveis de ensino, implementar-se um sistema adequado de bolsas de estudo e melhorar continuamente as condições materiais do corpo docente.

3. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais e, quando for o caso, dos tutores legais de escolher para seus filhos escolas distintas daquelas criadas pelas autoridades públicas, sempre que atendam aos padrões mínimos de ensino prescritos ou aprovados pelo Estado, e de fazer com que seus filhos venham a receber educação religiosa ou moral que esteja de acordo com suas próprias convicções.

4. Nenhuma das disposições do presente artigo poderá ser interpretada no sentido de restringir a liberdade de indivíduos e de entidades de criar e dirigir instituições de ensino, desde que respeitados os princípios enunciados no parágrafo 1 do presente artigo e que essas instituições observem os padrões mínimos prescritos pelo Estado [ONU, 1966].

Abordar a educação como direito humano, garantido pelo direito internacional, tem consequências significativas para as políticas educacionais, uma vez que a educação passa a ser responsabilidade inalienável do Estado. O direito à educação passa a ser legalmente exigível no plano doméstico e o Estado pode ser responsabilizado por sua violação no plano internacional. Justificativas como falta de orçamento ou cálculos fiscais e de custo-benefício, que porventura priorizem um nível educacional em detrimento de outro, não cabem no marco da educação como direito humano universal.

A despeito de tamanhas sinergias, os campos da educação e dos direitos humanos permanecem doméstica e internacionalmente distantes, à exceção de algumas esferas restritas de sobreposição, como o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos no Brasil, que parece estar, no momento, em situação de profunda dormência e letargia.

Por que, apesar do enorme potencial, educação e direitos humanos seguem caminhos distintos no campo das políticas públicas? O presente capítulo indicará que parte da resposta a essa pergunta se encontra nas distintas trajetórias internacionais trilhadas pelas duas áreas e que ainda se refletem na constituição de campos de políticas públicas (*policy arenas*) (Baker e Walker, 2019) independentes e com distintas identidades. Para tanto, este capítulo reconstituirá os processos históricos de internacionalização da educação e dos direitos humanos, começando por este último. O capítulo guiará o leitor pelo processo de constituição das agendas internacionais nas duas áreas, apontando os compromissos internacionais que hoje se fazem vigentes e com os quais o Estado brasileiro se comprometeu. Concluirá com reflexões acerca das convergências entre educação e direitos humanos para a política educacional e apontará o mínimo denominador comum oferecido pela agenda internacional para se pensar a educação como direito humano no marco dos desafios trazidos pela pandemia.

### **Os direitos humanos como construção internacional do pós-Segunda Guerra**

As atrocidades cometidas no contexto da Segunda Guerra Mundial, em especial pelos líderes da Alemanha nazista, geraram evidência sobre a necessidade de definir e universalizar direitos no plano internacional. Até então, revoluções ocorridas em alguns países, como França e Estados Unidos, haviam lançado a ideia de direitos em oposição aos ditames de monarquias autoritárias. No entanto, mesmo naqueles países, permaneceram práticas de segregação, seja na forma da escravidão ou da exploração colonial.

As violências sofridas por judeus e ciganos em campos de concentração nazistas apontaram para a urgência de se alcançar a universalidade de direitos, sem qualquer possível exceção e sem restrições vinculadas à territorialidade. Afinal de contas, as violações ocorridas nos anos de guerra haviam se estendido por territórios de distintos países, de modo que garantir a universalidade de direitos a partir do ordenamento jurídico de cada país seria demorado e insuficiente.

Se hoje a ideia de direitos universais nos parece lugar-comum, fato é que, até a negociação e assinatura da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) em 1948, excluir indivíduos e grupos de indivíduos de certos direitos era plenamente aceitável. Na prática, como sabemos, a universalidade dos direitos humanos não se estabeleceu prontamente em 1948. Seguiram-se exemplos históricos, como a segregação racial legalizada nos Estados Unidos, o *apartheid* na África do Sul e as restrições à plena cidadania dos povos indígenas no Brasil. Ainda assim, a construção de um rol de direitos a serem universalmente assegurados a partir de um acordo de 50 Estados na recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU) foi um marco na construção do direito internacional dos direitos humanos.

A figura de Eleanor Roosevelt, empunhando o texto da DUDH, tornou-se a representação da percepção equivocada de que os direitos humanos teriam origem e natureza exclusivamente ocidental. Kathryn Sikkink (2014, 2019), uma das principais cientistas políticas norte-americanas especializadas no estudo dos direitos humanos, contesta essa noção. Com a ajuda de arquivos históricos da época, Sikkink recupera o processo de elaboração da Declaração Universal e identifica o papel fundamental desempenhado por diplomatas e especialistas do Sul Global (à época chamado de Terceiro Mundo) na negociação e aprovação do texto. Em particular, Sikkink destaca o protagonismo dos países latino-americanos na construção de um marco internacional de direitos universais, o que pode ser comprovado pelo fato de que os países do continente americano aprovaram a Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem meses antes da Declaração Universal ser aprovada na ONU.

Apesar de a Declaração Universal dos Direitos Humanos ter sido um marco histórico para a construção de um marco de direitos internacionalmente exigíveis, ela foi apenas o primeiro passo. No contexto de forte multilateralismo do pós-guerra, almejava-se construir um sistema internacional de direitos humanos que não dependesse apenas de uma declaração genérica, mas que estivesse calcado em instrumentos com força de lei, na forma de tratados internacionais. A partir de 1948, os membros da ONU se dedicaram a desenhar e negociar um tratado internacional que pudesse ser a carta magna dos direitos humanos. Todavia, as tensões da Guerra Fria impediram a criação de consenso em torno de um único tratado. Os países do bloco ocidental,

liderados pelos Estados Unidos, defendiam a ênfase sobre os direitos civis e políticos, identificados como centrais para a vida em democracia. Por sua vez, os países do bloco socialista, liderados pela União Soviética, defendiam a centralidade dos direitos econômicos, sociais e culturais, a serem garantidos pelo Estado para fazer frente às desigualdades sociais. Neste processo de disputas ideológicas, a impossibilidade de acordo levou à quebra do documento em dois, de modo que, no mesmo mês, dezembro de 1966, os membros da ONU aprovaram o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Na doutrina do direito internacional dos direitos humanos, considera-se que a Declaração Universal e os dois pactos formam, de fato, a chamada International Bill of Rights,<sup>1</sup> de cumprimento obrigatório pelos Estados-membros da ONU. Apesar de seu papel de liderança na negociação da Declaração Universal, com a importante presença de Bertha Lutz, o Brasil não aderiu imediatamente aos pactos internacionais em virtude do golpe militar de 1964. A adesão e ratificação de ambos os pactos só veio a ocorrer quando da retomada da democracia, tendo o Congresso Nacional aprovado ambos os documentos por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991.<sup>2</sup>

Conforme explicitado na introdução, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais cumpriu um importante papel para a melhor especificação do direito à educação, apenas genericamente estabelecido no art. 26 de Declaração Universal. É importante destacar que ambos os documentos estabelecem a obrigatoriedade e a gratuidade da educação primária. Embora esse conceito possa parecer banal no Brasil de 2021, ele era absolutamente revolucionário no mundo de 1948. Por muito tempo, em especial nos países de menor renda, a educação pública não era gratuita e, em virtude de grandes limitações de oferta, não era possível torná-la obrigatória. Mesmo com a obrigatoriedade e a gratuidade da educação primária, como garantido na Constituição brasileira de 1988, a real universalização do ensino primário só foi alcançada a partir do fim da década de 1990 e início dos anos 2000 no Brasil, em especial com a ajuda de programas como Bolsa Escola e, posteriormente, o Bolsa Família (Silva, 2017).

O trabalho de construção internacional de garantias de direitos não parou com a negociação da International Bill of Rights. Já em 1965, mesmo antes da aprovação dos dois pactos, a Assembleia Geral da ONU aprovou a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as

---

<sup>1</sup> Cf.: <[www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet2Rev.1en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet2Rev.1en.pdf)>. Acesso em: jan. 2022.

<sup>2</sup> Cf.: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>; <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: jan. 2022.

Formas de Discriminação Racial. O Brasil assinou e ratificou a referida convenção ainda nos anos 1960. Na sequência, surgiram esforços de elaboração de tratados com foco em populações identificadas como especialmente vulneráveis, como mulheres,<sup>3</sup> crianças,<sup>4</sup> migrantes<sup>5</sup> e pessoas com deficiência,<sup>6</sup> nessa ordem. Adicionalmente, houve também esforços para que fossem proibidas, internacionalmente, graves violações de direitos humanos como a tortura<sup>7</sup> e o desaparecimento forçado.<sup>8</sup>

Com exceção da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, o Brasil é hoje signatário de todos os outros oito principais instrumentos internacionais de direitos humanos com *status* de tratado internacional. Isso significa que o Estado brasileiro é responsável pela garantia, proteção e defesa de todos os direitos assegurados no texto dos referidos tratados, podendo ser responsabilizado internacionalmente em caso de violação, omissão ou negligência.

A assinatura e ratificação da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança representou outro importante avanço para o direito à educação no Brasil. A ratificação dessa Convenção, em 1990, coincidiu com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), hoje base fundamental para a garantia dos direitos da criança no Brasil. A Convenção sobre os Direitos da Criança estabelece, em seu art. 28:

1. Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e, a fim de que ela possa exercer progressivamente e em igualdade de condições esse direito, deverão especialmente:
  - a) tornar o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente para todos;
  - b) estimular o desenvolvimento do ensino secundário em suas diferentes formas, inclusive o ensino geral e profissionalizante, tornando-o disponível e acessível a todas as crianças, e adotar medidas apropriadas tais como a implantação do ensino gratuito e a concessão de assistência financeira em caso de necessidade;

---

<sup>3</sup> Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm)>. Acesso em: jan. 2022.

<sup>4</sup> Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm)>. Acesso em: jan. 2022.

<sup>5</sup> Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias. Disponível em: <[www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cmw.aspx](http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cmw.aspx)>. Acesso em: jan. 2022.

<sup>6</sup> Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm)>. Acesso em: jan. 2022

<sup>7</sup> Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0040.htm)>. Acesso em: jan. 2022.

<sup>8</sup> Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8767.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8767.htm)>. Acesso em: jan. 2022.

- c) tornar o ensino superior acessível a todos com base na capacidade e por todos os meios adequados;
  - d) tornar a informação e a orientação educacionais e profissionais disponíveis e acessíveis a todas as crianças;
  - e) adotar medidas para estimular a frequência regular às escolas e a redução do índice de evasão escolar.
2. Os Estados Partes adotarão todas as medidas necessárias para assegurar que a disciplina escolar seja ministrada de maneira compatível com a dignidade humana da criança e em conformidade com a presente convenção.
3. Os Estados Partes promoverão e estimularão a cooperação internacional em questões relativas à educação, especialmente visando a contribuir para a eliminação da ignorância e do analfabetismo no mundo e facilitar o acesso aos conhecimentos científicos e técnicos e aos métodos modernos de ensino. A esse respeito, será dada atenção especial às necessidades dos países em desenvolvimento.<sup>9</sup>

Como se pode perceber, quando comparado à Declaração Universal e aos pactos internacionais, o texto da convenção indica um avanço na especificação de padrões a serem alcançados pelos Estados na garantia do direito à educação. Por sua natureza, os tratados internacionais tendem a ter linguagem ampla e genérica, dadas as dificuldades de conciliação dos distintos interesses e visões dos Estados ao negociarem novos compromissos internacionais. Apesar dos constrangimentos estruturais típicos do sistema internacional, a Convenção sobre os Direitos da Criança representou um passo adicional na conquista de maior especificidade na proteção do direito à educação, mantendo ainda a previsão de que o ensino primário deva ser obrigatório e gratuito.

Cada um dos tratados internacionais de direitos humanos previu a criação de um comitê respectivo para o monitoramento do cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados. Todos os comitês são formados por especialistas eleitos por sua capacidade pessoal a partir de votações feitas pelos Estados signatários de cada tratado. Os Estados, por sua vez, têm a responsabilidade de apresentação de relatórios periódicos que prestem conta do cumprimento de cada artigo do tratado. O Brasil submeteu seu último relatório ao Comitê dos Direitos da Criança em 2012 e tem o prazo de 23 de abril de 2021 para o próximo relatório de cumprimento. Em 2012, o Estado brasileiro, a partir do relatório preparado pela então Secretaria de Direitos

---

<sup>9</sup> Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm)>. Acesso em: jan. 2022.

Humanos da Presidência da República, destacou em seu parágrafo 109 o princípio da prioridade da criança estabelecido no art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente:

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude [Brasil, 1990].

O Sistema Internacional dos Direitos Humanos ainda se encontra em construção, com a tentativa de garantir maior e melhor proteção a grupos ainda muito vulneráveis e para os quais não há tratados específicos como o observado para os direitos da criança. Exemplos de populações que ainda não contam com proteções especiais incluem povos indígenas e pessoas LGBT (Nogueira, 2017). Em outros casos, para além do trabalho de construção de novos consensos garantidores de direitos, há ainda o trabalho de manutenção das garantias e conquistas existentes, como no caso dos direitos das mulheres e de seus direitos sexuais e reprodutivos. Como qualquer sistema jurídico, o Sistema Internacional dos Direitos Humanos é resultado de processos de construção social, de conciliação de interesses, valores e ideais. Ele é produto de seu tempo e, portanto, também vulnerável a novos tempos, novas dinâmicas, e novas conjunturas internacionais. Devemos conhecê-lo e nos apropriar de seus instrumentos para exigirmos do Estado todos os direitos com o quais ele se comprometeu.

### **A internacionalização da educação como fenômeno pós-colonial e do pós-Guerra Fria**

O processo de internacionalização da educação seguiu uma trajetória de encontros e desencontros com os direitos humanos. Como se viu anteriormente, o sistema internacional foi palco essencial para a consolidação do conceito de direitos universais sob a responsabilidade inalienável do Estado. Embora a Revolução Francesa, a Revolução pela Independência nos Estados Unidos e os movimentos decoloniais liderados por Bolívar na América Latina já fossem representativos da luta contra a opressão e por mais direitos, apenas em meados do século XX

a construção do Sistema Internacional dos Direitos Humanos universalizou a previsão da igualdade de direitos a todos no planeta. Em contrapartida, a origem da educação como prática de socialização, de desenvolvimento de competências e de produção do conhecimento remonta a processos milenares, muito anteriores à formação do Estado-nação a partir da chamada Paz de Westfália no século XVII.<sup>10</sup>

Diferentes povos e culturas estruturaram seus processos educacionais e de transmissão do conhecimento intergeracional de diferentes formas, sendo a educação escolar apenas uma delas. A distinção que se faz, atualmente, entre educação formal e não formal é resultado de um processo de ampliação, em todo o mundo, da educação escolar oferecida e regulamentada pelo Estado. Baker e LeTendre (2005), dentro da tradição institucionalista da educação comparada internacional, argumentam que a universalização da escolarização em massa é resultado de um processo crescente e inadiável de padronização da educação. Eles usam como evidência empírica para tal argumento o fato de que escolas em todo o mundo, em qualquer cultura, usam práticas muito semelhantes, como a tarefa de casa e a avaliação de aprendizagem. Segundo eles, observa-se um processo de isomorfismo que faz com que os sistemas educacionais e as escolas em todo o mundo sejam cada vez mais iguais.

Outras correntes teóricas da educação comparada internacional rejeitam a visão institucionalista sobre um futuro inevitavelmente padronizado na educação. Antropólogas como Anderson-Levitt (2003) revelam a diversidade de vivências educacionais observadas sob o véu da padronização e da globalização na educação. Já aqueles da sociologia da educação comparada, como Steiner-Khamsi (2004), argumentam que a globalização na educação seja mais imaginada do que real, sendo os supostos modelos globais o resultado de interesses políticos e econômicos existentes no nível doméstico.

Ainda que se possa afirmar que estejamos observando um processo “natural” de padronização global da educação, há de se identificar as raízes histórico-políticas da difusão internacional de um certo modelo de educação. Nessas raízes se encontram, inquestionavelmente, os processos coloniais que impuseram seus modos de educação aos povos nativos dos territórios conquistados. Exemplos incluem as missões jesuítas na América do Sul, a educação assimilacionista de povos indígenas na América do Norte e as práticas contrastantes de educação colonial nos países africanos dominados por ingleses, franceses e portugueses. Chama atenção,

---

<sup>10</sup> A chamada Paz de Westfália, de 1648, marcou o fim das guerras europeias por disputas territoriais e o início das negociações por meios diplomáticos que permitiram consolidar as fronteiras e, portanto, o território do Estado-nação.

por exemplo, o modelo adotado pelos britânicos nos territórios africanos, em que se usou, a partir da década de 1920, a chamada “educação adaptada” (Steiner-Khamsi e Quist, 2000). Essa política, com inspiração em experiências de educação industrial oferecida à população negra no sul segregado dos EUA, consistia em “adaptar” a educação formal ao que os ingleses entendiam serem as necessidades e os interesses da população rural africana. A partir de uma visão racista e eurocêntrica, tal política levava aos territórios coloniais uma educação que nem refletia a educação europeia, nem as práticas educacionais locais.

### *Internacionalização da educação e multilateralismo*

Num contexto ainda fortemente marcado pelo colonialismo, o debate internacional sobre educação ganhou uma plataforma multilateral com a fundação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em 1945. Nesse ponto, a internacionalização da educação e dos direitos humanos estiveram sob a influência de fatores similares. A vitória aliada na Segunda Guerra Mundial gerou, em seus primeiros anos, grande impulso para o multilateralismo. Em outras palavras, as condições políticas do momento favoreceram a concertação internacional a partir fóruns envolvendo inúmeros países, permitindo, inclusive, a criação de organismos internacionais que organizassem a coletividade de Estados para a tomada de decisões. Foi nesse espírito que se criou a Organização das Nações Unidas em 1945, em cujo seio se aprovou a Declaração Universal dos Direitos Humanos. No mesmo ano, os Estados resolveram ainda criar a UNESCO, como agência especializada da ONU que deveria cuidar de uma educação que promovesse o entendimento entre os povos. Neste mesmo espírito, poucos anos depois, em 1949, os Estados ibero-americanos criaram a Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI).

A UNESCO não foi inicialmente criada para dar conta da educação escolar, mas para garantir a consolidação da paz a partir do bom convívio entre as diferentes culturas. Por isso, o preâmbulo da Constituição da UNESCO prevê que: “Como as guerras nascem na mente dos homens, é na mente dos homens que as defesas da paz devem ser construídas”.<sup>11</sup>

A visão sobre o mandato da UNESCO e o lugar que ela deveria ocupar na governança global da educação se alteraram ao longo do tempo, seja em função do contexto internacional, seja em decorrência das escolhas feitas por seus distintos diretores-gerais. Phillip Jones e David

---

<sup>11</sup> Ver em: <[http://portal.Unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=15244&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.Unesco.org/en/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)>. Acesso em: dez. 2021.

Coleman publicaram a obra possivelmente mais completa sobre essa transformação da organização ao longo dos anos. Coleman e Jones (2004) identificam, por exemplo, a tensão e a disputa entre uma visão segundo a qual a UNESCO deveria servir para a promoção de uma cultura de paz, por um lado, e uma visão voltada à promoção da escolarização, em especial nos países em desenvolvimento.

Como agência especializada das Nações Unidas para a educação e como organismo internacional com o maior número de Estados-membros nessa área, a UNESCO tem lugar de destaque nas discussões sobre governança global em educação. Todavia, politicamente, essa primazia esteve enfraquecida em alguns momentos. Outros organismos internacionais, como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em distintos momentos passaram a liderar processos de financiamento e de avaliação da educação em todo o mundo. A OCDE, por exemplo, é hoje responsável pelo maior teste internacional de aprendizagem, o PISA,<sup>12</sup> que se tornou referência mundial para a avaliação da qualidade da educação (embora seja também altamente criticado).

Outras dificuldades enfrentadas pela UNESCO têm a ver com sua própria natureza de organismo internacional, composto por Estados-nação soberanos. Embora seja uma agência especializada da ONU, a UNESCO conta com seu próprio tratado de constituição e com seu próprio grupo de Estados-membros. Além disso, seus mecanismos de governança diferem daqueles da ONU. Nela não há um órgão similar ao Conselho de Segurança em que decisões possam ser vetadas pelos países mais poderosos, gerando, portanto, um processo decisório mais igualitário, em que cada membro conta apenas com um único voto. Embora esse arranjo seja desejável para que se alcance certa equidade internacional, ele também significa que Estados poderosos como os Estados Unidos frequentemente sofrem derrotas políticas nos processos de votação da Conferência Geral (a Assembleia Geral da UNESCO).

Como consequência, os Estados Unidos frequentemente acusam a UNESCO de ser “politizada” ou “ineficiente” e, por duas vezes, se retiraram da organização. A primeira delas foi na década de 1980, durante o governo Reagan, em que a administração norte-americana reagiu mal à agenda dos países em desenvolvimento e dos países socialistas por “uma nova ordem mundial das informação” (Waxman, 2017). Os Estados Unidos só retornaram à UNESCO no início dos anos 2000, durante a gestão do diretor-geral Koichiro Matsuura, que foi celebrado por sua habilidade em trazer os norte-americanos de volta à organização.

---

<sup>12</sup> Program for International Student Assessment ([www.oecd.org/pisa/](http://www.oecd.org/pisa/)).

Recentemente, em 2018, os Estados Unidos se retiraram novamente da UNESCO. A administração Trump protocolou o pedido de saída da organização em outubro de 2017, com a saída oficial ocorrendo a partir de 1 de janeiro de 2019. A justificativa apresentada pelo governo Trump acusava um suposto viés da organização e de seus membros contra Israel (Adamson, 2019). Em realidade, desde a administração Obama os Estados Unidos já estavam em dívida com suas contribuições, dado que a legislação federal norte-americana proíbe contribuições financeiras a organismos internacionais que tenham a Palestina como membro. Os Estados-membros da UNESCO aprovaram a admissão da Palestina em 2011.

Por que a presença dos Estados Unidos importa? Primeiramente porque o país costumava ser o maior doador da organização. Na sua ausência, outros Estados-membros têm de compensar com recursos adicionais, e importantes programas precisam ser fechados ou reduzidos. Além disso, quando os Estados Unidos não participam das discussões sobre a educação na UNESCO, o país busca influenciar a agenda em outros fóruns, como no Banco Mundial, em que os Estados Unidos são os maiores “acionistas” e controlam a indicação da presidência.

A partir da eleição de Joe Biden em novembro de 2020, vários membros da comunidade da educação, em especial acadêmicos e ativistas, passaram a se mobilizar para pressionar pelo retorno dos EUA à UNESCO. Até abril de 2021, esse retorno ainda não havia ocorrido, embora a administração Biden já tenha dado vários passos no restabelecimento da relação do país com outros organismos multilaterais, como a Organização Mundial da Saúde e o Tribunal Penal Internacional.

### *A agendas internacionais de educação no pós-Guerra Fria*

Como em direitos humanos, a agenda internacional na educação foi se alterando ao longo do tempo, seja em função de mudanças no contexto internacional, seja por conta de novos temas e métodos que ganharam importância. Um importante marco da internacionalização da agenda de educação se encontra na década de 90, com a realização da Conferência Mundial sobre Educação para Todos em Jomtien, na Tailândia, em 1990. A Conferência marcou o início da chamada “década das conferências” (Alves, 2001), tornada possível graças ao novo fortalecimento do multilateralismo que se seguiu à queda do Muro de Berlim e ao fim da guerra fria.

Foi em Jomtien que se elaborou a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, a qual retomou a ideia do direito à educação, mas enfatizou a dura realidade de milhões de crianças e

adultos em todo o mundo que ainda se encontravam privados da realização desse direito. O preâmbulo da Declaração afirma que:

O mundo está às vésperas de um novo século carregado de esperanças e de possibilidades. Hoje, testemunhamos um autêntico progresso rumo à dissensão pacífica e de uma maior cooperação entre as nações. Hoje, os direitos essenciais e as potencialidades das mulheres são levados em conta. Hoje, vemos emergir, a todo momento, muitas e valiosas realizações científicas e culturais. Hoje, o volume das informações disponível no mundo – grande parte importante para a sobrevivência e bem-estar das pessoas – é extremamente mais amplo do que há alguns anos, e continua crescendo num ritmo acelerado. Esses conhecimentos incluem informações sobre como melhorar a qualidade de vida ou como aprender a aprender. Um efeito multiplicador ocorre quando informações importantes estão vinculadas com outro grande avanço: nossa nova capacidade em comunicar. Essas novas forças, combinadas com a experiência acumulada de reformas, inovações, pesquisas, e com o notável progresso em educação registrado em muitos países, fazem com que a meta de educação básica para todos – pela primeira vez na história – seja uma meta viável [UNICEF, 1990].

Ao longo da década de 1990, os países, representados por seus diplomatas e equipes técnicas, estiveram ocupados com a participação em inúmeras conferências, como a de Jomtien, incluídas aquela dedicada ao meio ambiente (Rio, em 1992), aos direitos humanos (Viena, em 1993), aos direitos das mulheres (Pequim, em 1995), entre outras. Cada conferência gerou uma declaração e um marco de ação a ser seguido pelos governos dos países signatários.

### *Educação e objetivos globais*

Aas numerosas conferências realizadas geraram a sensação de um excesso de compromissos com poucos resultados (Hulme, 2009). Num contexto marcado pelas ideias da nova administração pública e da gestão baseada em resultados, passou-se a contemplar a ideia de um consenso em torno de objetivos a serem atingidos. Esse movimento se concretizou primeiro na educação, precisamente na Cúpula Mundial de Educação, realizada em Dacar em abril de 2000. A cúpula produziu o Marco de Ação de Dacar, dentro do qual se encontravam os seis Objetivos de Educação para Todos, que ficaram conhecidos pela sigla EPT:

1. expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança pequena, especialmente para as crianças mais vulneráveis e em maior desvantagem;
2. assegurar que todas as crianças, com ênfase especial nas meninas e crianças em circunstâncias difíceis, tenham acesso à educação primária, obrigatória, gratuita e de boa qualidade até o ano 2015;
3. assegurar que as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos sejam atendidas pelo acesso equitativo à aprendizagem apropriada, a habilidades para a vida e a programas de formação para a cidadania;
4. alcançar uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos até 2015, especialmente para as mulheres, e acesso equitativo à educação básica e continuada para todos os adultos;
5. eliminar disparidades de gênero na educação primária e secundária até 2005 e alcançar a igualdade de gênero na educação até 2015, com enfoque na garantia ao acesso e o desempenho pleno e equitativo de meninas na educação básica de boa qualidade;
6. melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar excelência para todos, de forma a garantir a todos resultados reconhecidos e mensuráveis, especialmente na alfabetização, matemática e habilidades essenciais à vida.<sup>13</sup>

Os objetivos de Educação para Todos foram precursores dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), aprovados no âmbito das Nações Unidas no ano seguinte. Em um primeiro momento, os ODM pareciam ser apenas mais uma lista de tarefas a serem cumpridas pelos Estados, principalmente pelos países em desenvolvimento. No entanto, surpreendentemente, a agenda dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio contou com significativa adesão pelos países doadores, pelas agências da ONU e pelos próprios países em desenvolvimento. Hulme (2009) chamou os ODM de “a maior promessa do mundo”.

Por um lado, os ODM incorporaram a educação no bojo de seu segundo objetivo: “oferecer educação básica de qualidade para todos”.<sup>14</sup> Por outro lado, a prioridade conferida aos ODM deslocou, na educação, o foco anteriormente estabelecido sobre os Objetivos de Educação para Todos que, como visto acima, alcançavam outras questões além da universalização da educação básica.

---

<sup>13</sup> Disponível em: <[www.nepp-dh.ufrj.br/onu12-1.html](http://www.nepp-dh.ufrj.br/onu12-1.html)>. Acesso em: out. 2022.

<sup>14</sup> Cf.: <[www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio](http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio)>. Acesso em: dez. 2021.

Ao se aproximarem do prazo de vencimento de ambos conjuntos de objetivos em 2015, os Estados preferiram trabalhar sobre uma nova agenda global que abrangesse vários temas, abandonando a proposta de um conjunto de objetivos exclusivo para a educação. Os ODM foram substituídos pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), um conjunto ampliado de 17 objetivos entre os quais a educação figura no objetivo 4: “Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”.<sup>15</sup>

A linguagem de objetivos, inaugurada nos anos 2000, se descola do preceito de direitos, para o qual a universalidade é um ponto de partida e não de chegada. A despeito disso, a existência de objetivos concretos, em torno dos quais se construiu um consenso global nunca antes visto, permitiu o monitoramento de progressos, a identificação de falhas e a focalização de recursos. A UNESCO, desde o ano 2002, passou a elaborar relatórios anuais de acompanhamento, o chamado Relatório Global de Monitoramento da Educação.<sup>16</sup>

A sequência de relatórios permite verificar que, ao longo dos anos, passou a ocorrer nova convergência das pautas globais de educação com a de direitos humanos. O relatório de 2004 é dedicado a questões de gênero; o relatório de 2010, às populações marginalizadas; o de 2019, às pessoas migrantes; e o de 2020, à inclusão, com foco especial nas pessoas com deficiência.

Na ausência de uma nova geração de Objetivos de Educação para Todos pós-2015, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 passa a ser o guia para a agenda global de educação. Embora o ODS 4 seja bastante genérico, suas metas e indicadores são mais abrangentes do que se encontrava no ODM 2. Além disso, o Brasil, por iniciativa do governo federal, assumiu, em 2018, um conjunto próprio e mais ambicioso de metas a serem alcançadas para a realização desse objetivo. O quadro abaixo, preparado a partir de informações disponibilizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), permite a comparação entre as metas globais e as metas voluntárias brasileiras:

---

<sup>15</sup> Cf.: <[www.agenda2030.org.br/ods/4/](http://www.agenda2030.org.br/ods/4/)>. Acesso em: dez. 2021.

<sup>16</sup> Cf.: <<https://en.unesco.org/gem-report/allreports>>. Acesso em: dez. 2021.

Quadro 1

ODS EM EDUCAÇÃO E AS METAS VOLUNTÁRIAS DO BRASIL

Global	Brasil	Indicadores
4.1. Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário gratuito, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes.	Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino fundamental e médio, equitativo e de qualidade, na idade adequada, assegurando a oferta gratuita na rede pública e que conduza a resultados de aprendizagem satisfatórios e relevantes.	4.1.1 - Proporção de crianças e jovens: (a) nos segundo e terceiro anos do ensino fundamental; (b) no final dos anos iniciais do ensino fundamental; e c) no final dos anos finais do ensino fundamental, que atingiram um nível mínimo de proficiência em (i) leitura e (ii) matemática, por sexo.
4.2. Até 2030, garantir que todos as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário.	Até 2030, assegurar a todas as meninas e meninos o desenvolvimento integral na primeira infância, acesso a cuidados e à educação infantil de qualidade, de modo que estejam preparados para o ensino fundamental.	4.2.1 - Proporção de crianças com menos de 5 anos que estão com desenvolvimento adequado da saúde, aprendizagem e bem-estar psicossocial, por sexo. 4.2.2 - Taxa de participação no ensino organizado (um ano antes da idade oficial de ingresso no ensino fundamental), por sexo.
4.3. Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade.	Até 2030, assegurar a equidade (gênero, raça, renda, território e outros) de acesso e permanência à educação profissional e à educação superior de qualidade, de forma gratuita ou a preços acessíveis	4.3.1 - Taxa de participação de jovens e adultos na educação formal e não formal, nos últimos 12 meses, por sexo.
4.4. Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo.	Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham as competências necessárias, sobretudo técnicas e profissionais, para o emprego, trabalho decente e empreendedorismo	4.4.1 - Proporção de jovens e adultos com habilidades em tecnologias de informação e comunicação (TIC), por tipo de habilidade.

Global	Brasil	Indicadores
<p>4.5. Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade.</p>	<p>Até 2030, eliminar as desigualdades de gênero e raça na educação e garantir a equidade de acesso, permanência e êxito em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino para os grupos em situação de vulnerabilidade, sobretudo as pessoas com deficiência, populações do campo, populações itinerantes, comunidades indígenas e tradicionais, adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas e população em situação de rua ou em privação de liberdade.</p>	<p>4.5.1 - Índices de paridade (mulher/homem, rural/urbano, 1º/5º quintis de renda e outros como população com deficiência, populações indígenas e populações afetadas por conflitos, à medida que os dados estejam disponíveis) para todos os indicadores nesta lista que possam ser desagregados.</p>
<p>4.6. Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática.</p>	<p>Até 2030, garantir que todos os jovens e adultos estejam alfabetizados, tendo adquirido os conhecimentos básicos em leitura, escrita e matemática.</p>	<p>4.6.1 - Percentual da população de determinado grupo etário que atingiu pelo menos o nível mínimo de proficiência em (a) leitura e escrita e (b) matemática, por sexo.</p>
<p>4.7. Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável.</p>	<p>Meta mantida sem alteração.</p>	<p>4.7.1 - Em que medida (i) a educação para a cidadania global e (ii) a educação para o desenvolvimento sustentável, incluindo a igualdade de gênero e os direitos humanos são incorporados a todos os níveis de: (a) políticas nacionais de educação; (b) currículos escolares; (c) formação dos professores e (d) avaliação dos alunos</p>
<p>4.a. Construir e melhorar instalações físicas para a educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros, não violentos, inclusivos e eficazes para todos.</p>	<p>Ofertar infraestrutura física escolar adequada às necessidades da criança, acessível às pessoas com deficiências e sensível ao gênero, que garanta a existência de ambientes de aprendizagem seguros, não violentos, inclusivos e eficazes para todos.</p>	<p>4.a.1 - Proporção de escolas com acesso a: (a) eletricidade; (b) internet para fins pedagógicos; (c) computadores para fins pedagógicos; (d) infraestrutura e materiais adaptados para alunos com deficiência; (e) água potável; (f) instalações sanitárias separadas por sexo; e (g) instalações básicas para lavagem das mãos (de acordo com as definições dos indicadores WASH).</p>

Global	Brasil	Indicadores
4.b. Até 2020, substancialmente ampliar globalmente o número de bolsas de estudo para os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países africanos, para o ensino superior, incluindo programas de formação profissional, de tecnologia da informação e da comunicação, técnicos, de engenharia e programas científicos em países desenvolvidos e outros países em desenvolvimento.	Até 2020, ampliar em 50% o número de vagas efetivamente preenchidas por alunos dos países em desenvolvimento, em particular os países de menor desenvolvimento relativo, tais como os países africanos de língua portuguesa e países latino-americanos, para o ensino superior, incluindo programas de formação profissional, de tecnologia da informação e da comunicação, programas técnicos, de engenharia e científicos no Brasil.	4.b.1 - Volume dos fluxos de ajuda oficial ao desenvolvimento para bolsas de estudo por área e tipo de estudo.
4.c. Até 2030, substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento.	Até 2030, assegurar que todos os professores da educação básica tenham formação específica na área de conhecimento em que atuam, promovendo a oferta de formação continuada, em regime de colaboração entre União, estados e municípios, inclusive por meio de cooperação internacional.	4.c.1 - Proporção de professores (a) na pré-escola; (b) nos anos iniciais do ensino fundamental; (c) nos anos finais do ensino fundamental; e (d) no ensino médio, que receberam pelo menos a formação mínima (por exemplo: formação pedagógica), antes ou durante o exercício da profissão, requerida para lecionar num determinado nível de ensino num dado país.

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Ipea.

As metas e indicadores vinculados ao ODS 4 oferecem um mapa detalhado que vai muito além da concepção de universalização da educação básica, que, até os Objetivos de Educação para Todos em 2000, havia sido o mínimo denominador comum (ou o máximo de compromisso que os Estados estavam dispostos a assumir). As metas voluntárias assumidas pelo Brasil em 2018 sinalizam uma compreensão de que determinadas metas já haviam sido alcançadas pelo país e de que metas mais ambiciosas seriam desejáveis como baliza da política educacional. A adaptação das metas globais foi resultado do trabalho da Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), criada pelo Decreto Presidencial nº 8.892/2016, de 27 de outubro de 2016, mas extinta pelo chamado “revogaço” do presidente Jair Bolsonaro, por meio do Decreto nº 10.179, de 18 de dezembro de 2019. Apesar de extinta a CNODS, as metas voluntárias apresentadas pelo Brasil à ONU seguem vigentes.

**Conclusão: o que significa uma política de educação como realização dos direitos humanos?**

Apesar dos encontros e desencontros entre educação e direitos humanos no plano internacional, os princípios calcados no Sistema Internacional dos Direitos Humanos deixam claro o que significaria uma convergência entre as duas áreas no plano doméstico: uma política educacional baseada na responsabilidade do Estado por garantir que todos os cidadãos e cidadãs tenham acesso a uma educação de qualidade que respeite a sua individualidade e reconheça suas especificidades.

Os direitos humanos são universais, indivisíveis e interdependentes, de modo que alguns direitos não podem ser sacrificados em suposto benefício de outros e, como já dito neste capítulo, nenhum indivíduo pode ser excluído de sua garantia. A observação desses princípios requer uma abordagem que passe, acima de tudo, pelo fortalecimento da capacidade estatal para o desenho e a implementação da política educacional. Sendo o Estado o ator principal que assumiu responsabilidades no sistema internacional, cabe ao Estado fazer valerem esses compromissos em seu território. Dada a prerrogativa constitucional de que o governo federal representa o Brasil nas relações internacionais, é o governo federal que responde pelo compromisso com o direito à educação e todos os demais direitos. Estados e municípios são corresponsáveis em seu cumprimento, mas recai sobre o governo federal a responsabilidade pela prestação de contas junto ao Sistema Internacional dos Direitos Humanos.

É fato que, na normativa internacional, não há prescrição quanto ao conteúdo da educação ou ao seu modo de entrega. É típico das normas internacionais que elas não sejam demasiado prescritivas, deixando espaço para que os Estados soberanos escolham seu modo de implementação a partir de suas especificidades. Seja este o Estado regulador ou o Estado provedor, o importante é que os direitos se façam valer. Ocorre que, em Estados profundamente desiguais em que os mecanismos de mercado não sejam suficientes para que se universalize o direito à educação, a função do Estado como provedor de serviços educacionais permanece central.

Se por um lado a norma internacional não prescreve o conteúdo da educação, ela também não aponta preferências. Portanto, até o momento, não há um currículo que possa ser considerado decorrente da internacionalização da agenda da educação ou do Sistema Internacional dos Direitos Humanos. De todo modo, qualquer currículo que se possa depreender da convergência entre educação e direitos humanos será marcadamente humanista, reconhecedor de individualidades e remediador de desigualdades estruturais. As normas internacionais de direitos

humanos apontam nessa direção e assim também o faz o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 4.

À medida que o mundo se prepara para enfrentar os estragos provocados pela pandemia no acesso a uma educação de qualidade, há de se considerar que os compromissos feitos pelo Estado brasileiro junto ao sistema internacional são um importante ponto de partida. As normas internacionais de direitos humanos e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável oferecem um mínimo denominador, uma base inquestionável para todas as nações. O trabalho, daqui para adiante, consiste em planejar como alcançá-los em um contexto historicamente desigual e circunstancialmente desorganizado pelas limitações decorrentes da pandemia.

## Referências

- ADAMSON, T. *U.S. and Israel officially withdraw from UNESCO*. PBS, 1 jan. 2019. Disponível em: <[www.pbs.org/newshour/politics/u-s-and-israel-officially-withdraw-from-Unesco](http://www.pbs.org/newshour/politics/u-s-and-israel-officially-withdraw-from-Unesco)>. Acesso em: jan. 2022.
- ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*. São Paulo: Ibri, 2001.
- ANDERSON-LEVITT, Kathryn (Ed.). *Local meanings, global schooling: anthropology and world culture theory*. Nova York: Springer, 2003.
- BAKER, David; LETENDRE, Gerald K. *National differences, global similarities: world culture and the future of schooling*. Stanford: Stanford University Press, 2005.
- BAKER, T., WALKER, C. (Ed.). *Public policy circulation: arenas, agents and actions*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019.
- BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 16 jul. 1990, retificado em 27 set.1990. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm)>. Acesso em: 15 set. 2021.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016. Cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 31 out. 2016. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8892.htm)>. Acesso em: 25 ago. 2022.

- \_\_\_\_\_. Decreto nº 10.179 de 18 de dezembro de 2019. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Presidência da República. Brasília, DF, 19 dez. 2019. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10179.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10179.htm#art1)>. Acesso em: 25 ago. 2022.
- COLEMAN, David; JONES, Phillip W. *The United Nations and education: multilateralism, development and globalisation*. Abingdon: Routledge, 2004.
- HULME, D. *The Millennium Development Goals (MDGs): a short history of the world's biggest promise*. Manchester: Brooks World Poverty Institute, 2009.
- NOGUEIRA, M. B. B. The Promotion of LGBT rights as international human rights norms: explaining Brazil's diplomatic leadership. *Global Governance*, v. 23, n. 4, p. 545-563, 2017.
- ONU. Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Nova York: ONU, 1948. Disponível em: <[www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr\\_translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf)>. Acesso em: dez. 2021.
- \_\_\_\_\_. *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Nova York: ONU, 1966. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: dez. 2021.
- SIKKINK, K. Latin American countries as norm protagonists of the idea of international human rights. *Global Governance: a Review of Multilateralism and International Organizations*, v. 20, n. 3, p. 389-404, 2014.
- \_\_\_\_\_. *Evidence for hope: making human rights work in the 21st century*. Stanford: Princeton University Press, 2019.
- SILVA Michelle Morais de Sá e. *Poverty reduction, education, and the global diffusion of conditional cash transfers*. Cheltenham: Palgrave Macmillan, 2017.
- STEINER-KHAMSI, Gita (Ed.). *The global politics of educational borrowing and lending*. Nova York: Teachers College Press, 2004.
- \_\_\_\_\_; QUIST, Hubert O. The politics of educational borrowing: reopening the case of Achimota in British Ghana. *Comparative Education Review*, v. 44, n. 3, p. 272-299, 2000.
- UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Conferência de Jomtien)*. Jomiten: UNICEF, 1990. Disponível em:

<[www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990](http://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990)>. Acesso em: dez. 2021.

UNITED NATIONS (UN). Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention. Combined second to fourth periodic reports of States parties due in 2007. Brazil. Nova York: ONU, 2012. Disponível em: <[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fBRA%2f2-4&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fBRA%2f2-4&Lang=en)>. Acesso em: dez. 2021.

WAXMAN, O. The U.S. has left UNESCO before: here is why. *Time Magazine*, v. 23, n. 4, 2017. Disponível em: <<https://time.com/4980034/Unesco-trump-us-leaving-history/>>. Acesso em: fev. 2022.

### Resumo

A tecnologia de inteligência artificial (IA) e as metodologias de *big data* têm proporcionado uma vasta possibilidade de aplicações em diferentes setores das políticas públicas. Na educação, IA e *big data* proporcionam inovações importantes nas dimensões das práticas escolares de ensino e aprendizado, do currículo e da gestão em educação. As possibilidades da IA na educação apresentam um potencial elevado de melhorias, mas também uma série de novos riscos e ameaças que colocam em xeque os benefícios da adoção de IA na educação. Discutimos neste capítulo as possibilidades e limites da inteligência artificial na educação, observando a institucionalização de novas práticas de governança na educação que emergem com as tecnologias digitais. Para a discussão dessas novas práticas de governança, tratamos do Consenso de Beijing sobre inteligência artificial na educação e dos desafios para a construção de uma nova governança dessa área.

### Introdução

A governança tem avançado no mundo com o apoio de diferentes tecnologias digitais. Esse não é um assunto propriamente novo, visto que governos utilizam informações e sistemas computacionais para apoiar políticas e serviços públicos há muito tempo. No caso do Brasil, por exemplo, o apoio de empresas estatais, como o Serpro e a Dataprev, é bem característico das possibilidades com que sistemas computacionais podem apoiar políticas e automatizar serviços públicos. Na área de educação, o apoio de ferramentas digitais é bastante utilizado em iniciativas como o Enem e avaliações educacionais recorrentes.

A virada para o século XXI, entretanto, proporcionou uma grande mudança, com iniciativas inovadoras e disruptivas das tecnologias digitais, alcançando diferentes questões da vida cotidiana. Essa inovação só foi possível com a ampliação global da infraestrutura da internet, a hiperconexão de cidadãos nas redes por meio de diferentes serviços, como mídias sociais para a conexão pessoal, serviços de *streaming* que alteram a indústria de entretenimento, serviços públicos digitais que mudam a interação de usuários com governos. A ascensão dessas tecnologias disruptivas reúne três características essenciais. Em primeiro lugar, o surgimento das metodologias de *big data* aplicadas por organizações privadas e públicas. O segundo é a presença

cada vez maior de tecnologias de inteligência artificial. Terceiro, uma tendência à “plataformização” de toda a estrutura de serviços da sociedade.

*Big data* é uma metodologia relacionada à coleta, armazenamento, processamento e compartilhamento de dados massivos na sociedade. O pressuposto das metodologias de *big data* é que podemos transformar tudo em informação e a informação virar dados que podem ser armazenados e utilizados por diferentes sistemas visando à construção de perfis, a personalização de serviços e a atuação em diferentes áreas da economia com a utilização dos dados (Kitchin, 2014; Domingos, 2015). A hiperconexão dos indivíduos em redes sociais e plataformas possibilita que dados sejam coletados em tempo real, alimentando sistemas de inteligência artificial e aumentando a capacidade de realização de tarefas e tomada de decisão em diferentes âmbitos da sociedade (Mayer-Schonberger e Cukier, 2014).

A ascensão contemporânea da inteligência artificial guarda estreita relação com as ferramentas de *big data*. Inteligência artificial é uma tecnologia computacional que emula a inteligência humana para que máquinas possam decidir autonomamente e criar capacidades para resolver problemas e realizar tarefas. Inteligência artificial não é sinônimo de automação e ela não significa a existência de códigos baseados em funções “se... então...”. As fundações da inteligência artificial estão na imitação da racionalidade humana (Russel, 1997), no exercício de funções cognitivas (Russel e Norvig, 2010), na capacidade (Minsky, 1985), no comportamento (Flach, 2012) e estrutura de pensamento (Markram, 2006). O que está implícito na inteligência artificial é que máquinas podem aprender com dados massivos e constituir habilidades para prever e simular diferentes problemas e tomar decisão autonomamente. Inteligência artificial foi nomeada no seminário do Dartmouth College em 1956, encontrou sua ascensão nos anos 1960 e 1970, e seu ocaso nos anos 1980 e 1990. Com o surgimento das metodologias de *big data*, a inteligência artificial encontrou mais um momento de ascensão com a disponibilidade de dados massivos para que as máquinas possam aprender e tomar decisões de forma aumentada.

O terceiro elemento das tecnologias disruptivas é a crescente “plataformização” do mundo. Plataformas são espaços virtuais que oferecem serviços de forma integrada e estabelecem formas de interação com diferentes tipos de usuários. Uma plataforma digital é um conjunto de subsistemas e interfaces que moldam um modelo de negócio e compartilham uma estrutura comum, em que as tecnologias digitais podem conectar quem produz com quem consome, possibilitando uma relação de troca a partir da coleta, armazenamento, processamento e compartilhamento de dados (Frischmann e Selinger, 2018). A metáfora implícita na ideia de plataforma é que ela é um espaço de extração de recursos para transformá-los em variadas formas de produtos e serviços. No caso das plataformas digitais, o suposto é que elas são espaços de

interação entre um usuário e sistemas computacionais e que esta interação pode ser capturada e extraída na forma de dados. Plataformas têm diferentes camadas de sistemas que coletam dados massivamente dos usuários para criar perfis, estabelecer crescente personalização dos serviços e gerar inteligência para executar serviços. Plataformas de mídias sociais como Facebook, Google e Twitter conectam pessoas, extraem dados pessoais para construir perfis e entender as preferências, interesses e perspectivas de cada usuário. Com esse conjunto de informações, as plataformas podem, por exemplo, vender para empresas serviços de marketing com mensagens personalizadas e dirigidas para o público de interesse. Governos estão se transformando em plataformas, prestando serviços públicos digitais e coletando dados dos usuários para proporcionar personalização, antecipação de demandas políticas e desenho de políticas públicas (Williamson, 2014).

*Big data* e inteligência artificial andam juntos em estruturas de plataformas. As possibilidades de aplicação de metodologias de *big data* e inteligência artificial na educação são de amplo alcance e podem produzir processos de disrupção nas políticas educacionais, com potencial para melhoria da qualidade do aprendizado escolar, mudanças nas práticas de gestão, maior profissionalização, capacidade e acurácia de currículos escolares, possibilidades de ampliação do monitoramento e estruturas de avaliação em tempo real, novas modalidades de governança da educação com ampla capilaridade e entendimento das necessidades do público-alvo da política: crianças, adolescentes e adultos nos ensinos fundamental, médio e superior.

O objetivo deste texto é explorar as possibilidades e limites da “plataformização” da educação, os embates éticos que cercam a adoção de inteligência artificial na política educacional e os desafios de governança que cercam a transformação digital da educação. Essa discussão é importante na governança da educação, considerando os desafios globais para enfrentar os problemas de desenvolvimento, novas práticas e as necessidades de infraestrutura de internet para produzir políticas inclusivas e efetivas. Esses desafios globais se expressam no Consenso de Beijing de 2019, que traz para o centro das políticas educacionais a necessidade de transformação digital e de governança das tecnologias aplicadas na educação.

### A “plataformização” da educação

O que nomeamos aqui como “plataformização” da educação significa o processo gradativo de transformação das práticas para o desenvolvimento humano por meio de ensino e aprendizagem, visando desenvolver e potencializar a capacidade intelectual dos indivíduos, com o apoio de diferentes ferramentas digitais. Basicamente, a transformação digital da educação significa o uso reiterado e crescentemente massivo de plataformas digitais que

apliquem metodologias de *big data* e tecnologias de inteligência artificial para apoiar os processos de ensino e aprendizagem e a gestão da política educacional.

Não se trata aqui de um cenário futurista e distópico com robôs humanoides assumindo o lugar de professores. A “plataformização” da educação já é algo real, que se aplica tanto a práticas de ensino presencial quanto ensino a distância. A questão essencial que cerca essa abordagem da “plataformização” da educação é o quanto as ferramentas digitais empregadas em plataformas de ensino podem inovar e produzir novas práticas que sejam capazes de fundamentar uma aprendizagem adaptativa, novos processos de gestão da política educacional e uma revolução de currículos e abordagens de aprendizagem. As tecnologias digitais são ferramentas empregadas para atingir fins de políticas públicas e devem ser calibradas de maneira que possam servir ao desenvolvimento, em particular da educação. A aplicação de ferramentas digitais não anula o papel do professor, exige práticas inovadoras e arranjos de governança que proporcionem uma política educacional mais eficaz e efetiva, capaz de reduzir os riscos que tecnologias emergentes e inovação trazem para a sociedade.

*Big data*, inteligência artificial e plataformas constituem ferramentas importantes na política educacional contemporânea, requerendo diversas formas de experimentação e desenvolvimento tecnológico. Além disso, requerem capacidades de governos para entender o alcance das tecnologias e o desenho de políticas educacionais com objetivos bem traçados, bases curriculares e treinamento de professores e gestores escolares, de maneira que possam constituir tecnologias digitais acuradas, com clareza dos objetivos e do público-alvo para o qual as políticas se direcionam, assim como os instrumentos regulatórios necessários para que as políticas atinjam seu fim. O que trataremos neste texto é que as ferramentas digitais para a política educacional podem melhorar a governança da educação, tanto no âmbito da gestão da política quanto no âmbito das práticas escolares de ensino e aprendizado. Mas, por outro lado, a adoção de tecnologias digitais na educação requer mecanismos de governança para minimizar os riscos e possibilitar que ocorra de forma segura e com base em diferentes pressupostos de direitos humanos.

#### *Traçando cenário 1 – Transformações digitais em currículos, práticas educacionais e novas modalidades de aprendizado*

A aplicação de *big data* e inteligência artificial possibilita uma crescente personalização e direcionamento das demandas educacionais em escala individual, permitindo adaptar o currículo e entender as necessidades de cada aluno no processo de ensino e aprendizado. A

utilização de plataformas na educação modifica a relação entre professor e alunos, dirige o processo de aprendizado conforme os perfis traçados de cada indivíduo, adaptando conteúdos conforme a necessidade escolar. A inteligência artificial representa uma revolução do currículo escolar e de bases nacionais que podem ser monitorados em tempo real, auxiliando os professores na adaptação de conteúdos e criação de engajamento nas atividades escolares.

Os pré-requisitos para essa transformação das práticas escolares são o investimento de governos na infraestrutura da internet, facilitar a conexão de escolas e produzir políticas de acesso para a conexão de cada família com crianças, adolescentes e adultos, em idade escolar ou não. Ademais, treinar e construir capacidades no âmbito da burocracia estatal para lidar com a transformação digital, conhecer o funcionamento das tecnologias de inteligência artificial e criar pontes entre educadores, burocratas e cientistas de dados. O potencial de aplicação de inteligência artificial na educação é enorme e pode representar uma revolução no ensino e na aprendizagem se esses pré-requisitos forem atendidos. Outro requisito importante para aumentar a capacidade das escolas para enfrentar os desafios educacionais com *big data* e inteligência artificial é assegurar a qualidade dos dados. As escolas devem funcionar com o formato de uma plataforma, de maneira a constituir atividades de coleta, armazenamento, processamento e compartilhamento de dados. A qualidade dos dados coletados é essencial para isso, requerendo uma nova atividade de supervisão escolar dirigida para os processos de governança de dados.

A criação de plataformas escolares demanda que todo o processo de ensino e aprendizagem seja desempenhado com o auxílio de aplicações digitais. As aplicações podem espelhar as diretrizes curriculares, especificando as necessidades de aprendizado dos alunos, a realização de exercícios e avaliações, atividades relacionadas a linguagens, matemática e diferentes conteúdos escolares. Ferramentas de inteligência artificial podem, por exemplo, ler redações, avaliar a escrita conforme parâmetros previamente fixados que forneçam uma classificação de aprendizado, corrigir exercícios lógicos e matemáticos e outras diferentes possibilidades de uso. Para que funcionem, as plataformas devem coletar os dados dos alunos em tempo real para que soluções de inteligência artificial possam aprender com os dados, construir perfis para cada aluno e prever suas necessidades escolares, dificuldades, capacidade cognitiva e personalizar o conteúdo para cada aluno, proporcionando um aprendizado integral e auxiliando professores no engajamento discente com os processos de ensino e aprendizagem. Certamente a utilização de ferramentas de *big data* e inteligência artificial têm o potencial para revolucionar currículos, transformar práticas educacionais e mudar todo o processo de aprendizado, conhecendo as necessidades de cada aluno e proporcionando formas inovadoras de interação com os professores (Williamson, 2017).

A aplicação de *big data* e inteligência artificial proporcionam uma capilaridade nunca vista na política educacional. Há o potencial para adaptar o processo de aprendizado para cada aluno individualmente, conhecendo suas necessidades, suas capacidades cognitivas, interesses e dificuldades. Com a posse dessas informações, professores podem direcionar conteúdos e alterar radicalmente os currículos escolares, os quais deixam de ser instrumentos burocráticos para realizar a aprendizagem adaptativa. Pela aprendizagem adaptativa, o conteúdo didático é exibido conforme as necessidades de aprendizagem do aluno, com base na experiência de cada um e nas respostas a exercícios, tarefas, redações e avaliações.<sup>1</sup> A aplicação de inteligência artificial aumenta e cria novas capacidades para que as escolas possam cumprir os objetivos da política educacional, tendo em vista a crescente personalização e compreensão das demandas de cada aluno (Fadel, Holmes e Bialik, 2019).

Professores ganham ferramentas para adaptar conteúdo de forma automática para cada aluno, ampliando o engajamento discente nas práticas de ensino e aprendizagem. As plataformas educacionais podem realizar avaliações contínuas e aumentar a capacidade escolar para enfrentar os diferentes desafios educacionais e as falhas de aprendizado. A construção de tutores inteligentes pode acompanhar o processo de ensino e aprendizagem e engajar professores na prática educacional com foco no aluno.

O uso de ferramentas digitais decorrentes da “plataformização” da educação proporciona uma revolução curricular, que pode ser um objeto mais flexível, adaptável e robusto para enfrentar os diferentes desafios do aprendizado, produzir o encontro dos objetivos formulados para a política educacional com as necessidades escolares e uma capacidade aumentada das escolas para lidar e exibir conteúdo, construir conhecimento de fronteira e novas abordagens dirigidas para as gerações futuras. O exercício aqui exposto não é um cenário futurista de uma escola implementada por robôs, mas de uma escola em que professores e robôs interagem para aumentar a capacidade da política educacional para atingir seus objetivos: promover o desenvolvimento humano de maneira sustentável, plural e orientada pelos valores da democracia.

### *Traçando cenário 2 – Transformações digitais nas práticas de gestão educacional*

Se as ferramentas de *big data* e inteligência artificial podem aumentar a capacidade das escolas para enfrentar os desafios de ensino e aprendizagem, criando uma educação adaptativa com

---

<sup>1</sup> Aprendizagem adaptativa é um método que iniciou nos anos 1970, associada com as pesquisas em inteligência artificial. Inicialmente, foi implementada na área de treinamento militar e business. A ideia básica é que sistemas podem aprender com o aluno e direcionar conteúdos adaptados para suas facilidades e dificuldades, identificando as habilidades do aluno e adaptando o currículo.

currículos mais flexíveis e robustos, elas podem revolucionar as práticas de gestão educacional. *Big data* e inteligência artificial, associados, ampliam a capacidade da gestão escolar. O requisito é que as atividades de gestão educacional estejam todas conectadas. Por exemplo, a gestão escolar deve coletar dados de todos os alunos relacionados a exercícios, tarefas, redações e avaliações. A gestão escolar deve acompanhar as necessidades escolares de aprendizado de cada aluno e ser flexível o suficiente para gerar e compartilhar conteúdos adaptados e constituir currículos mais flexíveis. As escolas devem, obrigatoriamente, estar conectadas à internet e funcionar em um modelo de plataforma, com coleta constante de dados para alimentar sistemas de decisão autônoma.

Uma atividade inovadora com a aplicação de ferramentas digitais é a constituição de uma nova capacidade de monitoramento constante, possibilitando aos gestores acompanhar em tempo real o desempenho escolar, as necessidades curriculares gerais do sistema educacional, a regionalização e descentralização das atividades de gestão escolar. A capacidade de monitoramento pode ser toda automatizada, com as plataformas educacionais coletando dados gerados pelos processos de ensino e aprendizagem com relação ao cumprimento do currículo e das bases normativas que orientam a política educacional, do desempenho de alunos e dos resultados educacionais mais amplos. Possibilita aos gestores monitorar políticas relacionadas com o processo de ensino e aprendizagem, como a merenda escolar e as necessidades nutricionais dos alunos, o cumprimento e controle de materiais e insumos necessários aos processos de ensino e aprendizagem, bem como políticas intersetoriais, relacionadas a saúde, assistência social e segurança.

Por fim, a “plataformização” da educação possibilita um processo de avaliação contínua da política educacional, com dados coletados e gerados em tempo real, que possibilitam avaliar as práticas de ensino e aprendizagem, a conexão entre os objetivos de políticas e os instrumentos utilizados, objetivos de longo prazo e impacto no curto e longo prazo. O uso dos dados também possibilita que soluções de inteligência artificial façam simulações de políticas na área educacional, criando uma perspectiva mais experimental e aberta da educação, de maneira a atender as necessidades sociais mais amplas, em tempo real. O fortalecimento de monitoramento e avaliação com o uso contínuo de dados proporciona uma crescente profissionalização da gestão escolar, maior resiliência institucional e robustez das políticas para enfrentar os desafios educacionais do século XXI.

O conjunto de inovações proporcionadas pela “plataformização” da educação tem um potencial disruptivo com o intuito de aumentar a capacidade das escolas para enfrentar os desafios

educacionais. Entretanto, cria um conjunto novo de riscos que precisam ser tratados e inseridos no escopo da política educacional.

### Limites éticos e desafios da governança da educação

Como dissemos, o requisito para que as plataformas educacionais avancem é um processo constante de coleta, armazenamento, processamento e compartilhamento de dados de usuários (alunos e professores) para que sistemas de inteligência artificial possam tomar decisão e constituir simulações que orientem as atividades escolares. Dados representam um recurso importante, que cria uma prática educacional aumentada, balizada em processos de aprendizado adaptativo. As plataformas educacionais têm o potencial para inovar radicalmente a construção dos currículos escolares, as práticas de professores e uma crescente personalização do processo de ensino e aprendizagem.

Esse potencial da transformação digital da educação reflete, no entanto, uma série de novos riscos e problemas que surgem com as tecnologias emergentes. Se por um lado a aplicação de metodologias de *big data* e inteligência artificial na educação revolucionam as práticas escolares e da gestão da educação, por outro lado traz uma série de problemas emergentes e novos dilemas de governança. A “plataformização” da educação reflete uma série de preocupações com relação aos problemas de privacidade, das consequências e impactos que emergem com a inteligência artificial, dos dilemas de governança que surgem com a gestão dos dados e com as possibilidades que as tecnologias abrem para formas autoritárias no processo de ensino e aprendizagem.

O primeiro desses dilemas de governança é o da privacidade. Nesse tópico, a “plataformização” da educação reflete problemas da sociedade em seu conjunto. A presença crescente de plataformas na vida cotidiana aprofunda os processos de vigilância e altera as dinâmicas de poder da sociedade. Pelo fato de trabalharem com a coleta massiva de dados, instrumentos de *big data* aprofundam a vigilância exercida por organizações do setor privado e de governos sobre os cidadãos (Zuboff, 2019). Na dinâmica de um capitalismo de vigilância, a “plataformização” da educação proporcionaria uma vigilância exacerbada dos indivíduos, com grande potencial para alterar comportamentos e práticas na sociedade. A dinâmica do capitalismo de vigilância significa que as plataformas quebram o princípio da privacidade com a coleta de dados massivos e o direcionamento de ações que alterem o comportamento a partir dos perfis traçados.

Outro dilema emergente é o dos vieses algorítmicos. Com a utilização de metodologias de inteligência artificial, sistemas tomam decisões de forma autônoma e produzem diferentes

tipos de impactos sociais. Por exemplo, sistemas de reconhecimento facial aplicados na área de segurança pública estão produzindo vieses raciais. Aplicados na área de saúde, esses mesmos sistemas de reconhecimento facial excluem negros de tratamentos médicos e benefícios públicos das políticas de saúde (Benjamin, 2019). Vieses algorítmicos são vieses relacionados ao desenho da tecnologia de inteligência artificial, em que máquinas acabam tomando decisões equivocadas em função de processos de aprendizado com dados inconsistentes ou supervisão incorretos. Os vieses algorítmicos terminam por produzir novas formas de discriminação e desigualdades (Eubanks, 2018; Noble, 2018). Na educação, eles podem, por exemplo, produzir desigualdades raciais ou de gênero, ou mesmo segregar escolas de periferia criando “zonas vermelhas” para direcionar menos recursos e uma presença menor do serviço público. O dilema existente com relação aos vieses algorítmicos na política educacional é a possibilidade de oferecer conteúdos inadequados, de forma desigual e que reproduzam, no processo escolar, discriminações históricas ou criem novas formas de desigualdades. Esses problemas suscitam uma série de dilemas éticos com a inteligência artificial na educação, uma vez que não é determinado quem diz o que os alunos devem aprender e quando. Quem toma essa decisão e resolve essas tarefas são sistemas que aprendem com os dados e decidem de forma autônoma para cada aluno ou professor. A inteligência artificial pode ser usada com propósitos de reforma moral da sociedade, ou estabelecer mecanismos de scores sociais que criam novas dinâmicas de poder e dominação.

O terceiro dilema é o da governança de dados. Dados mal estruturados ou pouco confiáveis, podem produzir vieses algorítmicos e criar problemas no processo educacional. Da mesma forma, o processo de coleta de dados para alimentar sistemas de inteligência artificial pode amplificar os problemas de privacidade. Com a “plataformização” da educação, os dados educacionais devem ser acurados e robustos, uma vez que eles alimentarão sistemas de decisão autônoma que farão uma série de intervenções na vida de cada criança, jovem ou adulto em idade escolar. Os dados têm gerado uma nova dinâmica de dominação e colonização tecnológica que modifica, por meio de plataformas, diversas dinâmicas culturais e identitárias (Couldry e Mejias, 2019).

Por fim, a “plataformização” da educação requer políticas de inclusão dos indivíduos na internet e romper as barreiras relacionadas ao analfabetismo digital. Apesar da tendência crescente de conexão dos indivíduos na internet, os países da periferia do capitalismo ainda carecem de inclusão digital e sofrem com o problema do analfabetismo digital, implicando desafios adicionais relacionados a parcelas da população simplesmente excluídas do mundo digital e de seus potenciais benefícios. Essas pessoas tendem a ser invisíveis no mundo digital,

e sua exclusão compromete o alcance e a efetividade de políticas educacionais orientadas pela inteligência artificial.

### Como a governança deve incidir sobre as tecnologias digitais em educação?

Nesta seção, apresentamos os principais desafios de governança na educação em função da presença dos mecanismos de *big data* e de inteligência artificial. Esse tópico é emergente e desafiador sobre como governar as tecnologias digitais na educação de forma a gerar a uma política educacional mais sustentável e robusta, capaz de minimizar os riscos que as tecnologias emergentes impõem à sociedade. Essa preocupação tem direcionado vários esforços internacionais para ampliar a presença da inteligência artificial como uma ferramenta importante para a política de educação e, ao mesmo tempo, criar os mecanismos regulatórios adequados para garantir que a inserção tecnológica seja sustentável. Essencialmente, são necessários a constituição de aparatos institucionais que incidam no *design* da inteligência artificial, buscando formas de validação da tecnologia; o cuidado com os vieses algorítmicos; a governança de dados e processos decisórios mais abertos e democráticos (Filgueiras, 2021).

Em maio de 2019 a UNESCO reuniu em Beijing (China) cerca de 500 representantes internacionais de 100 Estados-membros, agências das Nações Unidas, instituições acadêmicas, representantes da sociedade civil e do setor privado e cerca de 50 ministros ou vice-ministros para a Conferência Internacional para Inteligência Artificial (IA) e Educação. Nessa conferência, foi recordada a Declaração de Qingdao, de 2015, e reafirmado o compromisso com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 4, de forma que que “as tecnologias emergentes devem ser aproveitadas para fortalecer os sistemas educacionais, o acesso à educação para todos, a qualidade, o aprendizado eficaz, a equidade e uma prestação de serviços mais eficiente” (UNESCO, 2019). O resultado dessa reunião foi firmar o Consenso de Beijing, definindo com os Estados-membros as formas de aplicação de tecnologias de inteligência artificial na educação, responsabilidades e princípios gerais de governança de IA que orientem os Estados-membros na definição de seus marcos regulatórios, instituições e práticas. Basicamente, o documento do Consenso de Beijing relaciona os seguintes pontos com relação à IA na educação:

- A.** Planejamento para a adoção de IA nas políticas educacionais.
- B.** IA para gerenciamento e entregas na área de educação.
- C.** IA para capacitar professores e o ensino.
- D.** IA implementada para aprendizagem e avaliação da aprendizagem.

- E.** Desenvolvimento de valores e habilidades para a vida e para o trabalho na era de IA.
- F.** IA como uma forma de aprendizagem contínua, em todas as fases da vida.
- G.** O uso equitativo e inclusivo de IA na educação.
- H.** IA *com* igualdade de gênero e IA *para* a igualdade de gênero.
- I.** Garantir o uso ético, transparente e auditável dos dados e algoritmos educacionais.
- J.** Monitoramento, avaliação e pesquisa.
- K.** Financiamento, parceria e cooperação internacional.

A Conferência de Beijing produziu um documento amplo, com os principais apontamentos para a governança de tecnologias emergentes na educação, reconhecido por consenso, e que demanda dos Estados-membros da UNESCO ações para a formulação de políticas direcionadas à governança de inteligência artificial na educação. As possibilidades da inteligência artificial para treinar professores e ser uma ferramenta para a gestão educacional são vastas. A IA pode engajar professores na geração de conteúdos e novas práticas orientadas por formas mais adaptáveis e eficientes de ensino. O papel das tecnologias digitais na governança da educação é promover novas capacidades e aumentar as capacidades existentes na política educacional, enfocando maneiras mais eficientes para a produção de resultados. Os cinco primeiros objetivos do Consenso de Beijing retratam as possibilidades e o compromisso dos países na adoção de inteligência artificial para aumentar as entregas da política educacional. Isso exige que os Estados invistam em capacidades, construam novas, aprimorem os mecanismos de governança com ampla participação dos diversos *stakeholders* e a construção de mecanismos de coordenação que assegurem a transparência e os devidos mecanismos de *accountability* para a política educacional.

Implementar a governança da educação com as tecnologias digitais significa também utilizar todos os benefícios da inteligência artificial e das plataformas educacionais para aumentar as capacidades de entrega da política e assegurar processos de ensino e aprendizagem mais robustos e eficientes. Mas isso significa também criar instrumentos regulatórios e práticas que incidam no problema dos vieses algorítmicos para o enfrentamento dos dilemas éticos que cercam as tecnologias emergentes. Em primeiro lugar, assegurar mecanismos de transparência e *accountability* algorítmica, de forma a conter os vieses e possibilitar a análise da sociedade com relação ao impacto da inteligência artificial. O Consenso de Beijing dá especial enfoque à questão da equidade e na superação das barreiras relacionadas à exclusão digital e ao analfabetismo digital. Também direciona políticas que assegurem investimentos na

infraestrutura de internet e na governança de dados com o fito de assegurar a privacidade e o devido controle aos processos de vigilância.

Associado a isso, os países membros defendem a construção de mecanismos de cooperação internacional para o desenvolvimento de inteligência artificial na educação, os quais assegurem a diminuição das disparidades internacionais, criem mecanismos de coordenação para enfrentar os desafios da inteligência artificial e assegurem a inserção equitativa da tecnologia do cotidiano das políticas educacionais. Essa declaração do Consenso de Beijing espelha as diretrizes das Nações Unidas para a interdependência do mundo digital e a construção da inteligência artificial (United Nations, 2019). Em associação com essas questões levantadas no Consenso de Beijing, é necessário criar um *framework* institucional que assegure o alinhamento da inteligência artificial na educação aos preceitos de direitos humanos.

Em essência, os apontamentos do Consenso de Beijing direcionam para o desenho e desenvolvimento de instituições capazes de estabelecer critérios de governança digital para a governança da educação. Isso significa, para a governança da educação, construir instituições que assegurem a participação e o envolvimento de múltiplos *stakeholders* para a adoção de ferramentas digitais, criar processos coordenados de implementação da política e processos de *design* das tecnologias digitais – associando *big data*, inteligência artificial e plataformas – de maneira transparente e *accountable* com relação às necessidades e parâmetros institucionais que assegurem que as tecnologias produzam benefícios (Filgueiras, 2021, Filgueiras e Almeida, 2020). Isso implica cuidado com a governança dos dados, o *design* aberto das tecnologias, a ampliação da infraestrutura de internet e a inclusão digital massiva de professores e alunos em situação de vulnerabilidade.

## Conclusão

A “plataformização” da educação, associando ferramentas de *big data* e de inteligência artificial, promete revolucionar as práticas escolares de ensino e aprendizagem e os processos de gestão educacional. Elas apresentam importantes avanços para constituir uma política de educação mais robusta e integral, com potencial para reduzir as desigualdades e capacidade para aprimorar a governança da educação. Porém a adoção de tecnologias digitais na educação requer mecanismos de governança que possibilitem sua adoção correta, políticas que possibilitem maior inclusão digital e mecanismos regulatórios que incidam nos algoritmos e nos impactos da tecnologia na sociedade, os quais devem ser monitorados e *accountables* com relação ao melhor interesse público.

Com relação a estes mecanismos de governança das tecnologias, eles são emergentes, ainda experimentais e estão relacionados a *designs* institucionais complexos, que alinhem processos regulatórios sobre as tecnologias e empresas, assegurem um processo de participação informado e que se expanda para diversos tópicos, como a qualidade dos algoritmos, a qualidade, segurança e privacidade dos dados, o monitoramento das soluções empregadas em plataformas. Associado a esse aspecto relacionado à governança da tecnologia, a governança da educação relacionada à crescente “plataformização” requer políticas relacionadas com a ampliação da infraestrutura da internet e políticas voltadas para enfrentar o analfabetismo digital. Isso requer dos governos investimentos substanciais na infraestrutura de maneira a conectar todas as escolas a uma plataforma única, moldada para enfrentar os desafios da educação no século XXI.

Esses desafios significam construir de maneira democrática essa escola do século XXI, com ampla participação da sociedade civil e mecanismos de coordenação capazes de conectar realidades locais com perspectivas globais que são assumidas na construção do mundo digital e seu potencial para ampliar o desenvolvimento humano e a presença dos direitos expressos no Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 4.

## Referências

- BENJAMIN, R. *Race after technology: abolitionist tools for the New Jim Code*. Cambridge: Polity Books, 2019.
- COULDRY, N.; MEJIAS, U. Data colonialism: rethinking *big data*'s relation to the contemporary subject. *Television & New Media*, v. 20, n. 4, p. 336-349, 2019. Doi: <<https://doi.org/10.1177/1527476418796632>>.
- DOMINGOS, P. *The master algorithm: how the quest for ultimate machine learning will remake our world*. Nova York: Basic Books, 2015.
- EUBANKS, V. *Automating inequality: how high-tech tools profile, police, and punish the poor*. Nova York: St. Martin's, 2018.
- FADEL, C.; HOLMES, W.; BIALIK, M. *Artificial intelligence in education: promises and implications for teaching and learning*. [S.l.]: [s.n.], 2019.
- FILGUEIRAS, Fernando. New Pythias of public administration: ambiguity and choice in AI systems as challenges for governance. *AI & Society*, v. 36, n. 4, p. 1-14, 2021. Doi: <<https://doi.org/10.1007/s00146-021-01201-4>>.
- \_\_\_\_\_; ALMEIDA, V. *Governance for the digital world: neither more state no more market*. Londres: Palgrave, 2020.

- FLACH, P. A. *Machine learning: the art and science of algorithms that make sense of data*. Nova York: Cambridge University Press, 2012.
- FRISCHMANN, B., SELINGER, E. *Re-engineering humanity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- KITCHIN, R. *The data revolution: big data, open data, data infrastructures, and their consequences*. Los Angeles, CA: Sage, 2014.
- MARKRAM, H. The Blue Brain project. *Nature Reviews Neuroscience*, v. 7, n. 2, p. 153-160, 2006.
- MAYER-SCHONBERGER, V.; CUKIER, K. *Learning with big data: the future of education*. Nova York: Houghton Mifflin Harcourt, 2014.
- MINSKY, M. *The society of mind*. Nova York: Simon and Schuster, 1985.
- NOBLE, S.U. *Algorithms of oppression: how search engines reinforce racism*. Nova York: New York University Press, 2018.
- RUSSELL, S. J. Rationality and intelligence. *Artificial Intelligence*, v. 94, n. 1-2, p. 57-77, 1997. Doi: <[https://doi.org/10.1016/S0004-3702\(97\)00026-X](https://doi.org/10.1016/S0004-3702(97)00026-X)>.
- \_\_\_\_\_; NORVIG, P. *Artificial intelligence: a modern approach*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 2010.
- UNESCO. *Beijing consensus on artificial intelligence and education*. Paris: UNESCO, 2019. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000368303>>. Acesso em: set. 2022.
- UNITED NATIONS. *The age of digital interdependency*. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Digital Cooperation. Nova York: United Nations, 2019. Disponível em: <[www.un.org/en/pdfs/DigitalCooperation-report-for%20web.pdf](http://www.un.org/en/pdfs/DigitalCooperation-report-for%20web.pdf)>. Acesso em: jan. 2022.
- WILLIAMSON, B. Knowing public services: cross-sector intermediaries and algorithmic governance in public sector reform. *Public Policy & Administration*, v. 29, n. 4, p. 292-312, 2014. Doi: <<https://doi.org/10.1177/0952076714529139>>.
- \_\_\_\_\_. *Big data in education: the digital future of learning, policy, and practice*. Los Angeles, CA: Sage, 2017.
- ZUBOFF, Soshana. *The age of surveillance capitalismo: the fight for human future at the new frontier of power*. Nova York: Public Affairs, 2019.